



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation des politiques d'aménagement- réduction du temps de travail dans la lutte contre le chômage

RAPPORT



- Mai 2016 -

2016-XXX

SYNTHESE

- [1] La réduction de la durée du travail ne constitue pas un thème nouveau, tant sous la forme d'un abaissement de la durée collective de référence que sous celle du développement du temps partiel. Dès le tournant du 20^{ème} siècle, plusieurs lois ont été adoptées dans un but de protection de la santé des salariés avant que les gains de productivité permis par l'industrialisation croissante du pays ainsi que la période de plein emploi des années 1960 ne favorisent une réduction de la durée du travail. A partir du milieu des années 1970, dans un contexte de montée importante du chômage, la réduction du temps de travail a davantage été envisagée comme un outil favorable à l'emploi. Si les considérations sur l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle ou sur l'intérêt de pouvoir bénéficier d'un temps libre plus important faisaient partie intégrante de la réflexion sur la réduction de la durée du travail, la persistance d'un taux de chômage élevé a conduit, et ceci dans la plupart des pays européens, à assigner à la réduction du temps de travail, un objectif de création ou de préservation de l'emploi dans une double logique de partage de la durée de travail entre les différentes catégories de la population active et de flexibilisation de l'organisation du travail.
- [2] Dans un contexte socioéconomique particulièrement dégradé, marqué par une croissance économique extrêmement faible et un chômage durablement élevé, à l'heure où certains des moteurs traditionnels de la croissance mondiale semblent marquer le pas et alors que des questionnements se font jour quant à une éventuelle stagnation séculaire de la croissance, l'IGAS a jugé opportun de réinterroger le potentiel en matière d'emploi que peuvent offrir les divers dispositifs relatifs au temps de travail. En effet, si les politiques du temps de travail ne sauraient suffire à traiter la question du chômage, les politiques publiques ne doivent, pour autant, négliger aucun levier dans cette lutte.
- [3] Compte tenu du caractère polémique de cette question depuis une quinzaine d'années, la mission a souhaité appréhender le sujet sous une forme globale, la plus objective et la plus précise possible. Ce rapport est accompagné de huit annexes thématiques qui analysent les très nombreuses données et études disponibles. Il est organisé en trois parties, la première portant sur l'évolution de la durée du travail dans les différents pays européens, la deuxième étant consacrée à l'analyse de l'efficacité des différentes politiques du temps de travail mobilisables, tandis que la troisième présente les recommandations de la mission.
- [4] Concernant la première partie, qui mobilise de nombreuses comparaisons européennes en matière de durée du travail, **la mission juge particulièrement nécessaire de rappeler certains faits trop souvent méconnus**, qui vont parfois à l'encontre de ce qui peut être avancé dans le débat public :
- **La durée du travail diminue dans tous les pays de l'Union européenne.**
 - **La durée effective du travail en France n'est pas particulièrement basse par rapport à celles des autres membres de l'Union européenne si l'on considère le temps de travail de tous les salariés, et pas seulement ceux à temps complet.**
 - **Les modalités de cette réduction du temps de travail varient en revanche notablement selon les pays, avec en particulier un recours très variable au temps partiel**, certains pays, comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, s'étant appuyés sur un développement massif de celui-ci.
- [5] Le rappel de ces faits permet ainsi de cerner l'enjeu principal attaché à la question de la réduction de la durée du travail. Dans la mesure où cette réduction est tendancielle et concerne l'ensemble des pays de l'Union européenne, **il importe moins de questionner la pertinence de la réduction de la durée du travail que d'identifier les modalités les plus efficaces de celle-ci en matière d'emploi.**

- [6] C'est pourquoi, la deuxième partie du rapport étudie les différentes politiques du temps de travail et évalue leurs effets qualitatifs et quantitatifs en matière d'emploi. Les principaux enseignements qui peuvent être retirés de cette analyse sont les suivants :
- **Les politiques de réduction de la durée légale du travail permettent de créer, au moins à court terme, de l'emploi à condition de respecter des conditions strictes** (les effets à moyen et long terme sont controversés, sans qu'il soit possible de démontrer l'ampleur et la vitesse des forces de rappel qui tendent à annuler les effets de court terme).
- [7] Ces conditions portent principalement sur la maîtrise de l'évolution des coûts salariaux et sur le financement de ce type de politique, qui doit être financée *ex post*. Ainsi, les lois Aubry ont effectivement permis de créer 350 000 emplois entre 1998 et 2002 car elles respectaient cette condition, ce qui n'a par exemple pas été le cas d'autres dispositifs mis en place, notamment en Allemagne. Ces lois consistaient en effet en une politique d'allègements de cotisations sociales et de flexibilisation interne assortie de contreparties en matière de réduction de la durée du travail (RTT) et de création d'emplois, contreparties considérablement allégées avec la loi Aubry II. Les autres conditions devant être respectées pour que la réduction de la durée du travail crée des emplois portent sur la conjoncture économique (plus le chômage conjoncturel est élevé, plus la RTT sera efficace) et sur l'ampleur de cette réduction (plus les salariés touchés par cette RTT seront nombreux et plus l'intensité de la RTT sera forte, plus les créations d'emplois seront nombreuses). Enfin, la mission rappelle que cette estimation de 350 000 emplois créés constitue l'estimation la plus robuste, les études citées pour remettre en cause ces créations d'emplois, étant peu comparables ou affectées d'une grande fragilité méthodologique.
- **Les politiques qui favorisent le temps partiel permettent de créer de l'emploi dans des proportions moindres mais leur ciblage sur un temps partiel de qualité peut faciliter l'emploi de certains publics et permettre le développement de nouveaux emplois.**
- [8] Ainsi l'abattement temps partiel, mis en place en France entre 1993 et 2002, a vraisemblablement favorisé le temps partiel en CDI et à quotité de temps relativement élevée, et il a, sur l'ensemble de la période, créé au plus 150 000 emplois. De même les dispositifs de cumul d'allocation avec un revenu à temps partiel, telle l'activité réduite de l'assurance chômage, ont un effet relativement limité sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. La France, depuis le début des années 2000, a interrompu l'accroissement tendanciel du temps partiel, en privilégiant d'un côté l'abaissement de la durée légale et la flexibilisation du temps de travail des salariés à temps plein, et en mettant en place, d'autre part, des règles de régulation du recours au temps partiel limitant les effets d'émiettement des temps et de précarité. Il reste aujourd'hui à progresser dans la prise en compte du multisalariat, qui concerne désormais deux millions de personnes, souvent en sous-emploi et en situation de précarité. Par exception, il peut être pertinent de cibler les politiques de développement du temps partiel sur des publics plus exposés à l'inactivité ou au chômage involontaires. Des dispositifs pertinents existent déjà (PREPARE pour les parents de jeunes enfants, retraite progressive pour les seniors actifs), mais ils doivent voir leur valorisation ou leur paramétrage évoluer pour véritablement influencer sur le choix de personnes en faveur du maintien d'une activité salariée, fût-elle à temps partiel.
- **Les politiques de flexibilisation interne se sont beaucoup développées ces dernières années mais sont faiblement appropriées par les acteurs.**
- [9] L'analyse fine des pratiques de négociation établie par la mission, qui a notamment passé en revue un panel de 80 accords d'entreprise relatifs au temps de travail, montre, à l'encontre de l'idée reçue, que le code du travail, en l'état, présente de très grandes marges de manœuvre. Les entreprises ont su se saisir de la flexibilité supplémentaire apportée par les lois Aubry, qui comportaient un volet « aménagement » substantiel, ainsi que du « grain à moudre » nécessaire à la signature d'accords. Depuis lors, certaines entreprises, notamment dans des secteurs soumis à des très fortes exigences horaires (sécurité, maintenance, etc.), se sont saisies des assouplissements supplémentaires apportés par les lois ultérieures, en particulier la loi Bertrand en 2008. Dans les autres, les négociateurs ont estimé qu'il y aurait plus à perdre qu'à gagner à remettre en cause

l'équilibre entre temps de travail des salariés, rémunération, et optimisation des organisations, atteint au début des années 2000. Dès lors, les principaux gains supplémentaires se sont opérés sur la flexibilité *externe*, la France se distinguant par un recours aux contrats courts, et notamment très courts, particulièrement fort depuis une quinzaine d'années. Enfin, les salariés français attendent une plus grande individualisation des horaires et sont prêts à un surcroît de flexibilité dans leur temps de travail dès lors qu'ils participent à la fixation des plannings et des horaires individuels.

[10] Dans ces conditions, pour favoriser l'emploi pérenne, il importe d'aider les acteurs à s'approprier ces modalités de flexibilité interne déjà permises par le code du travail, de favoriser la participation des salariés à la mise en œuvre des accords relatifs au temps de travail dans les entreprises, et d'encadrer davantage les dispositifs de flexibilité externe qui concurrencent l'usage de cette flexibilité interne. Enfin, en période de faible croissance, le recours aux heures supplémentaires comme outil de flexibilité présente un fort risque d'effet d'aubaine et pèse négativement sur l'emploi.

➤ **Le temps de travail est rarement envisagé en France sur une période longue correspondant à la durée de la vie professionnelle.**

[11] L'encouragement aux césures longues, comme certains pays européens en ont fait le choix, offre un potentiel (sécurisation des parcours des salariés, opportunités d'emplois pour ceux qui les remplacent) qu'il convient de ne pas négliger. Or en France, si le code du travail prévoit de telles césures (congé sabbatique, congé de proche aidant, etc.), les statistiques ne permettent pas de saisir l'étendue et les modalités de leur mobilisation. De même l'utilisation du compte épargne temps (CET) est mal connue alors que l'accès au dispositif continue de s'étendre et que les comptes continuent de s'alimenter. Le plus vraisemblable est que ce dispositif soit davantage utilisé comme outil de régulation de cycles d'activités pluriannuels par les employeurs, et de complément de revenus différés par les salariés que comme outil de gestion du temps de travail tout au long de la vie.

[12] A l'issue de ces différents constats, **la mission a élaboré dix recommandations dont l'objectif est de créer des emplois en jouant sur la durée du travail.** Ces dispositifs sont de nature et d'ampleur variables et peuvent pour certains être partiellement substituables, l'idée étant de présenter au décideur public un panorama le plus large possible, de sorte qu'il puisse alimenter les principales grandes options possibles en termes de politique de l'emploi : celles privilégiant plutôt la logique de partage comme celles privilégiant plutôt le renforcement de la flexibilité, ces logiques ne s'excluant nullement. Ces recommandations peuvent être regroupées en trois catégories :

➤ **Des recommandations visant à réduire la durée du travail dans une perspective prioritaire de création d'emplois :**

[13] Deux grands options peuvent être privilégiées par les pouvoirs publics : l'une mettant en avant le temps partiel de qualité, l'autre des formules de réduction collective du temps de travail basées sur le volontariat :

➤ *Favoriser le temps partiel à forte quotité et encadrer sa mise en place pour qu'il ne pénalise pas les femmes.*

[14] Pour éviter que le temps partiel reste centré sur de faibles quotités correspondant à des postes offrant peu de perspectives d'évolution et qu'il soit non choisi ou contraint, au détriment des femmes, la mission propose le dispositif suivant. Un temps partiel d'une quotité égale à 80% ou 90%, impliquant une baisse de salaire en partie compensée (80% payé 90% du temps plein, 90% payé 95% du temps plein), grâce à une aide de l'Etat versée à l'entreprise pendant 3 ans. Pour percevoir cette aide, l'entreprise devrait signer un accord d'entreprise dans lequel elle s'engage à ce que la proportion de femmes dans le dispositif ne dépasse pas la proportion de femmes figurant dans les effectifs pérennes de l'entreprise.

- *Proposer aux entreprises qui le souhaitent une démarche incitative de réduction collective de la durée du travail de 10%*

[15] Compte tenu de la volonté actuelle de privilégier le dialogue social au niveau de l'entreprise et de la grande diversité de situation des entreprises, la mission a retenu une mesure incitative qui pourrait être financée notamment par le redéploiement d'exonérations ou exemptions d'assiette applicables aux cotisations sociales. Le redéploiement d'un montant d'un milliard d'euros sur les 40,6 Mds € que coûtent ces dispositifs pour l'année 2015 permettrait de faire bénéficier 350 000 salariés d'une aide incitative d'un montant actualisé équivalent à celui de l'aide qui avait été accordée dans le cadre de la loi Robien.

- *Proposer aux entreprises qui le souhaitent une démarche incitative de régulation de la durée de travail et de développement de l'emploi des cadres.*

[16] Ainsi, un dispositif reposant sur une logique similaire à celle de la proposition précédente, mais centré sur les cadres, pourrait être instauré, avec les spécificités suivantes : nécessité d'un accord d'entreprise précisant des objectifs en termes de création de postes de cadre, de plafonnement de la durée hebdomadaire maximale de travail des cadres au forfait (par exemple à 44 heures hebdomadaires)... ; versement d'une aide forfaitaire, sur cinq ans, dégressive pour chaque cadre présent dans l'entreprise, conditionnée par l'existence de l'accord ci-dessus.

- **Des recommandations qui visent à réduire le temps de travail avec un double objectif d'emploi et de meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée :**

[17] Les propositions ici présentées s'appuient pour l'essentiel sur des dispositifs existants ou en cours de mise en place, qu'il s'agit de faire évaluer et de mieux valoriser pour en faire des outils efficaces de gestion des temps personnels et professionnels tout au long de la vie.

- *Réformer la PREPARE, pour passer d'un modèle favorisant le retrait d'activité à un modèle favorisant le temps partiel des membres du couple.*

[18] La réforme de la PREPARE a initié une trajectoire qui était indispensable aux dispositifs d'aide financière aux parents de jeunes enfants, qui doivent être prioritairement orientés sur le maintien dans l'activité. A terme, une fois l'offre de garde d'enfants adaptée, la PREPARE pourra connaître une deuxième phase de son évolution, qui consisterait essentiellement à recentrer l'aide à taux complet sur les familles de 3 jeunes enfants et plus, et de relever très significativement le niveau de l'aide à taux réduit, en particulier pour celle concernant les quotités supérieures à 50 %.

- *Assurer la montée en puissance de la retraite progressive.*

[19] La réforme récente de ce dispositif semble l'avoir rendu significativement incitatif pour les seniors âgés de plus de 60 ans. Il convient désormais d'en assurer la montée en charge à bon niveau en intégrant ce dispositif dans l'offre de services que Pôle emploi peut mobiliser en faveur des demandeurs d'emploi de plus de 60 ans et ayant réuni 150 trimestres de retraite (contrats aidés à temps partiel, possibilités de cumul allocation/retraite progressive/revenu salarial...) et par des actions de sensibilisation au niveau des DIRECCTE et de la CNAV à des étapes clés de la vie de l'entreprise (dépôt des accords seniors) et de celle du salarié (approche des 60 ans).

- *Faire du CPA l'outil de gestion du temps de travail tout au long de la vie*

[20] Il est proposé de lancer des négociations interprofessionnelles pour amener les partenaires sociaux à consacrer une partie des fonds de la formation professionnelle pour financer des points supplémentaires alimentant le CPA de tout salarié, que ce dernier pourrait utiliser pour financer des césures longues ou un passage momentané à temps partiel, à des fins de sécurisation des parcours professionnels (formation, immersion dans une nouvelle activité...). Le CET serait supprimé et les jours actuellement contenus dans les comptes existants seraient transférés dans le CPA.

➤ *Mettre en place un congé de soutien familial ambitieux.*

[21] Les besoins croissants en matière de dépendance risquent d'entraîner une mobilisation accrue des familles, qui pourrait conduire à des arbitrages de la part des salariés défavorables en matière d'emploi (moindre implication dans le travail voire retrait du marché du travail de salariés formés et disposant d'un certain niveau d'expérience). La mission propose de créer un congé de soutien familial d'une durée de 3 ans, consistant en un temps partiel supérieur ou égal à 60% avec prise en charge d'une fraction de la perte de revenus.

➤ **Des recommandations qui visent améliorer l'emploi sur le plan qualitatif en permettant notamment de réduire la précarité de certains salariés :**

➤ *Faire de la flexibilité interne un levier de pérennisation de l'emploi*

[22] Pour donner leur plein sens aux possibilités du droit telles qu'actuellement inscrites dans le code du travail, il semble nécessaire d'inscrire dans le droit un principe de participation collective des salariés à la détermination de leurs horaires, dans le respect de la compétence des représentants du personnel. D'autre part il convient de bousculer l'équilibre actuel, qui bien souvent fait prévaloir le recours à la flexibilité externe sur celui à la flexibilité interne, en réformant profondément la surcotisation à l'assurance chômage portant sur le recours aux contrats courts, en faisant porter celle-ci, sur tous les CDD de moins de 3 mois, sans exception et y compris les CDD de remplacement, mais en l'appliquant, non pas au premier CDD recruté, mais dès lors qu'il y aurait un nombre anormalement élevé de CDD recrutés au regard de l'effectif de l'entreprise.

➤ *Faire de la pluriactivité un outil de développement de l'emploi des TPE et de lutte contre le sous emploi des salariés*

[23] Outre le rappel à la nécessité d'une politique globale d'aide au développement des groupements d'employeurs, dont les termes sont bien connus et reposent pour l'essentiel sur des adaptations de l'environnement juridique et fiscal de ces structures, il est proposé la mise en place d'une offre de services, coordonnées par les DIRECCTE d'aide financière et méthodologique à la création de groupements d'employeurs. Par ailleurs, il également proposé de mettre en place, dans le cadre de l'offre de services numérique de Pôle emploi, une plateforme nationale de l'emploi partagé, qui permettrait à l'employeur, de décrire finement ses besoins en termes d'emploi à temps partiel et de se rapprocher d'autres employeurs ayant des besoins complémentaires pour proposer des solutions intégrées de multisalariat, et au salarié ou au demandeur d'emploi, de se construire des réponses sur mesure par cumul d'emplois à temps partiel.

➤ *Mettre en place un système de « job rotation » à la française*

[24] Il est proposé de mettre en place un système de « job rotation », qui, sur le modèle danois, permettrait d'assurer le remplacement des salariés partant en formation longue ou en césure longue. Le dispositif serait centré sur les TPE et PME de moins de 250 salariés (50% des salariés), moins enclines à envoyer leurs salariés en formation notamment du fait du coût et des difficultés de remplacement. Il porte sur les absences supérieures à 3 mois et vise les demandeurs d'emploi au chômage depuis 6 mois au moins. Pendant sa période de remplacement, l'intéressé est en contrat de travail de droit commun, rémunéré par l'employeur utilisateur, acquiert une expérience professionnelle valorisable et reconstitue ses droits à assurance chômage. La rémunération du salarié remplaçant est partiellement prise en charge par Pôle emploi à hauteur des allocations chômage qu'aurait perçues le demandeur d'emploi. Elle peut être complétée par l'OPCA.

- [25] En conclusion de ses travaux et après avoir exposé ces différentes recommandations, la mission tient à souligner que si les politiques du temps de travail sont loin de fournir des solutions de nature à remédier au chômage de masse que connaît la France depuis 2009, et ne sauraient se substituer aux politiques budgétaire, monétaire, industrielle et aux réformes du système de formation et du marché du travail, elles peuvent néanmoins fournir des pistes d'amélioration quantitative et qualitative qui ne doivent pas être négligées, et qu'un débat trop souvent biaisé et marqué par la polémique peut conduire à sous-estimer.

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	12
INTRODUCTION.....	12
1 LE TEMPS DE TRAVAIL, DONT LE LIEN AVEC L'EMPLOI RESTE UNE QUESTION COMPLEXE, DIMINUE DANS L'ENSEMBLE DES PAYS EUROPEENS.....	14
1.1 LE TEMPS DE TRAVAIL, UNE NOTION MULTIDIMENSIONNELLE LIEE A L'EMPLOI DE MULTIPLES MANIERES.....	14
1.1.1 Variable de la fonction de production, le temps de travail est lié à l'emploi à court comme à long terme	14
1.1.1.1 Le temps de travail est une variable de la fonction de production.....	15
1.1.1.2 A court terme, le temps de travail est une fonction décroissante de l'emploi.....	16
1.1.1.3 A long terme, la durée du travail interagit avec l'emploi de multiples manières	16
1.1.2 Terme essentiel du calcul du revenu du travail et de certains droits associés, le temps de travail est un déterminant indirect de la demande.....	19
1.1.3 Déterminant majeur de la qualité de vie, professionnelle et personnelle, le temps de travail influe sur la qualité de l'emploi.....	19
1.2 SI LES COMPARAISONS EUROPEENNES NECESSITENT UNE CERTAINE PRUDENCE, IL RESTE QUE LA DUREE DU TRAVAIL DIMINUE DANS TOUS LES PAYS SELON DES MODALITES DIVERSIFIEES.....	21
1.2.1 Les comparaisons de durées du travail entre pays européens peuvent être entachées de nombreux biais.....	21
1.2.1.1 Raisonner sur le seul champ des salariés à temps complet pour effectuer des comparaisons internationales constitue une erreur majeure	21
1.2.1.2 L'exemple de la France et l'Allemagne montre que des spécificités nationales en matière de droit du travail mais aussi de mode de collecte des données faussent considérablement ces comparaisons	23
1.2.1.3 Les résultats peuvent varier notablement selon la source mobilisée.....	24
1.2.2 La réduction du temps de travail est une tendance générale en Europe, la France ne constituant pas une exception.....	24
1.2.2.1 Sur le long terme tous les pays développés voient leur durée du travail diminuer	25
1.2.2.2 La France n'est pas caractérisée par une durée de travail plus basse que ses voisins ni par une réduction plus importante de cette durée sur les quinze dernières années	26
1.2.2.3 Dans certains pays, bien plus qu'en France, le temps partiel a joué un rôle central dans le partage du temps, non sans effets pervers	29
1.2.2.4 Le temps de travail s'est densifié et flexibilisé dans tous les pays.....	33
1.2.3 La typologie existante des modèles en matière de temps de travail a des impacts différents en termes d'emploi et de précarité.....	35
1.2.4 L'enjeu est donc moins de questionner la pertinence de la réduction de la durée du travail que d'identifier les modalités les plus efficaces en matière d'emploi, de cette réduction.....	36
2 LES POLITIQUES DU TEMPS DE TRAVAIL PEUVENT MOBILISER DIFFERENTS LEVIERS DONT LES EFFETS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS EN MATIERE D'EMPLOI SONT VARIABLES ET DEPENDANTS DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE.....	37
2.1 LES POLITIQUES DE REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL, QUAND ELLES SONT COMPLETEES DE DISPOSITIFS QUI LIMITENT L'AUGMENTATION DU COUT DU TRAVAIL, PERMETTENT DE CREER A COURT TERME UN NOMBRE D'EMPLOIS NON NEGLIGEABLE	37
2.1.1 Si selon la théorie économique, la réduction de la durée du travail a des effets positifs sur le court terme, un débat subsiste sur le niveau de persistance de ses effets sur le moyen et le long terme	38

2.1.1.1	Il est généralement admis que la réduction de la durée du travail agit à court terme sur l'emploi via « l'effet de partage » et l'évolution de la productivité générale des facteurs.....	38
2.1.1.2	L'analyse macroéconomique intègre, au moins pour le court terme, des effets liés à la stimulation de la demande et au financement de la politique de réduction du temps de travail.....	39
2.1.1.3	La question du niveau de persistance des créations d'emplois ne fait pas consensus et dépend d'hypothèses sur la nature du chômage.....	39
2.1.2	La loi Robien, une préfiguration des « 35 heures », dont l'effet emploi a été réel mais limité du fait de son caractère optionnel.....	40
2.1.3	L'estimation selon laquelle les lois Aubry ont permis de créer environ 350 000 emplois entre 1998 et 2002 apparaît de loin la plus robuste.....	41
2.1.3.1	Un dispositif qui mêlait réduction de la durée légale, dispositifs de réduction du coût du travail et assouplissements en matière d'organisation du travail.....	41
2.1.3.2	Plusieurs études ex-post évaluent les créations d'emplois à 350 000 sur la période 1997-2002	43
2.1.3.3	Les arguments avancés pour contester ces créations d'emplois apparaissent fragiles.....	44
2.1.4	En conclusion, les politiques de RTT permettent de créer de l'emploi à condition de respecter trois conditions strictes.....	49
2.2	LES POLITIQUES QUI FAVORISENT LE TEMPS PARTIEL SONT MOINS EFFICACES DANS UNE LOGIQUE DE PARTAGE QUE LA REDUCTION COLLECTIVE DU TEMPS DE TRAVAIL MAIS CIBLEES SUR UN TEMPS PARTIEL DE QUALITE ET SUR CERTAINES POPULATIONS, ELLES PEUVENT CONSTITUER UN OUTIL PERTINENT DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET LA PRECARITE.....	50
2.2.1	Les politiques favorisant globalement le temps partiel ont contribué au développement de l'emploi mais elles ont participé à la dégradation de sa qualité.....	50
2.2.1.1	L'abattement temps partiel a dynamisé l'essor du temps partiel à forte quotité de temps.....	50
2.2.1.2	Les dispositifs de cumul d'allocations avec des revenus tirés d'activité à temps partiel ont montré les limites de leur impact sur l'emploi.....	52
2.2.1.3	Le développement d'un temps partiel émiété et souvent subi a nécessité la mise en place de modalités de régulation.....	53
2.2.2	Les politiques ciblées de développement du temps partiel participent à l'accroissement du taux d'emploi mais n'ont à ce jour qu'un impact limité.....	57
2.2.2.1	En direction des parents de jeunes enfants : un dispositif en cours de mutation, mais qui reste encore trop favorable au retrait complet de certaines femmes.....	57
2.2.2.2	Concernant les seniors, les marges de progrès sont encore significatives malgré la diversité des dispositifs.....	59
2.2.3	Le phénomène de la pluriactivité reste encore largement impensé par les politiques de l'emploi.....	62
2.3	LES POLITIQUES DE FLEXIBILISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ONT ATTEINT AUJOURD'HUI UNE LIMITE AU-DELA DE LAQUELLE L'EFFICACITE SUR L'EMPLOI EST DEPASSEE PAR LES EFFETS PERVERS.....	65
2.3.1	En période de faible croissance, les politiques qui favorisent le recours aux heures supplémentaires, dont la logique s'oppose aux politiques de RTT, ont un effet négatif sur l'emploi.....	65
2.3.1.1	Entre 2003 et 2010, se sont succédées de nombreuses lois qui visaient à encourager le recours aux heures supplémentaires dans un objectif d'augmentation de la durée individuelle de travail	65
2.3.1.2	Ces diverses mesures d'assouplissement, et plus particulièrement la loi TEPA, ont permis de rendre le recours aux heures supplémentaires attractif pour les employeurs comme pour les salariés	66
2.3.1.3	Dans une période de faible croissance et de fort chômage, ces mesures facilitant le recours aux heures supplémentaires ont pesé négativement sur l'emploi.....	68
2.3.2	Les règles permettent déjà une grande flexibilité interne, plutôt que les modifier encore, il importe de consolider les acteurs dans leur mise en œuvre et de mieux réguler le recours à la flexibilité externe.....	72

2.3.2.1 Un droit déjà très souple sur lequel les entreprises ont souvent établi un compromis qu'ils ne souhaitent pas bousculer	72
2.3.2.2 Des possibilités de flexibilité interne qui n'ont de sens que si l'on prend en compte la préférence pour la flexibilité externe qui caractérise les entreprises françaises.....	75
2.4 LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE NE SE SONT PAS ENCORE EMPAREES DE LA NOTION DE TEMPS DE TRAVAIL TOUT AU LONG DE LA VIE, QUI POURTANT PEUT ETRE FECONDE EN TERMES D'EMPLOYABILITE COMME DE PARTAGE DE L'EMPLOI	79
2.4.1 La connaissance quantitative et qualitative de l'utilisation des dispositifs de césure longue est très lacunaire	80
2.4.2 Le CET s'est répandu mais reste confiné, du côté de l'employeur, à la gestion conjoncturelle de l'emploi, et du côté du salarié à un usage financier ou d'accompagnement de fin de carrière.....	84
2.4.3 Les difficultés de remplacement sont un frein au départ en césure longue des salariés	90
3 RECOMMANDATIONS	91
CONCLUSION.....	102
LISTE DES ANNEXES	103
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	104

RAPPORT

INTRODUCTION

- [26] Si la question du temps de travail ne saurait évidemment se réduire à la seule dimension de l'emploi, celle-ci en constitue une dimension incontournable. En effet, le temps de travail est non seulement une variable économique centrale, mais aussi un élément déterminant des conditions de vie des salariés et de la société dans son ensemble. Les réformes portant sur la durée du travail ont d'ailleurs eu dans un premier temps, dès la fin du 19^{ème} siècle, pour but de protéger la santé des salariés avant de concerner la question de l'emploi¹.
- [27] Il n'en reste pas moins que temps de travail et emploi sont liés. Le travail, facteur de production, mais aussi source de revenu, et contribution au fonctionnement de la société, peut être encadré plus ou moins fortement, et impliquer de manière plus ou moins large les différentes composantes de la population. Ainsi le temps de travail a-t-il, à maintes reprises, constitué un levier des politiques de l'emploi, par-delà les alternances politiques, en France et ailleurs. Nombreuses furent les dispositions adoptées, visant à favoriser l'emploi et qui comportaient des mesures portant sur la durée du travail. On pense évidemment aux diverses mesures portant sur la réduction de la durée légale du travail dont le but explicite était de développer l'emploi selon une logique de partage (instauration de la semaine de 40 heures et de deux semaines de congés payés en 1936, semaine de 39 heures et 5^{ème} semaine de congés payés en 1982, loi Robien de 1996 et lois Aubry de 1998 et 2000) mais aussi à d'autres dispositions juridiques mobilisant d'autres leviers que la durée légale (incitation au temps partiel notamment via l'introduction de l'abattement temps partiel en 1993) ou procédant d'une logique inverse, mais toujours à des fins de développement de l'emploi, en jouant sur la durée du travail (lois de 2003 et 2005, qui permettent d'effectuer davantage d'heures supplémentaires, loi Tepas, qui renforce l'incitation à recourir aux heures supplémentaires ou loi Bertrand de 2008, qui permet de renoncer à certains jours de repos). L'actuel projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, dont un des objectifs affichés est de favoriser l'emploi et qui comporte des dispositions sur la durée du travail, se place lui aussi dans cette logique.
- [28] Les autres membres de l'Union européenne, et plus largement l'ensemble des pays « dits avancés », ont également aménagé leur législation en matière de temps de travail selon des modalités qui ont pu être très différentes (développement du temps partiel, décentralisation des négociations, comptes-épargne temps...) mais avec un résultat commun, à savoir, une diminution générale de la durée moyenne individuelle du temps de travail. Ce mouvement a même connu un renouveau depuis 2009, avec dans nombre de pays, une accélération massive du recours au chômage partiel.

¹ On peut notamment citer la loi de 1841 qui interdit le travail des enfants de moins de 8 ans et qui fixe une durée journalière maximale de 8 heures jusqu'à 12 ans et de 12 heures jusqu'à 16 ans, la loi du 2 novembre 1892 qui limitait notamment à 10 heures par jour le travail des moins de 16 ans, la loi Millerand de 1900 organisant le passage progressif à la journée de 10 heures ou encore la loi du 23 avril 1919 instaurant la journée de 8 heures.

[29] En France, la question du temps de travail a été, depuis une quinzaine d'années, abordée le plus souvent sous un angle polémique, opposant les tenants d'une logique de partage du temps au profit de l'emploi à ceux défendant l'idée qu'une plus grande flexibilité des règles encadrant le temps de travail produirait le même effet, mais par l'amélioration de la performance de l'entreprise. Or, ces deux approches ne se contredisent pas forcément : le temps partiel est à la fois un levier de flexibilité et l'instrument d'une politique de partage du temps, les lois Aubry, par exemple, ne se limitaient pas à l'abaissement de la durée légale à 35 heures, mais elles introduisaient également des assouplissements considérables du code du travail (annualisation, forfait jours, etc.). On notera par ailleurs que la réduction du temps de travail est une question qui a pu transcender les clivages idéologiques et politiques si l'on en juge par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui prévoyait la possibilité pour les entreprises de réduire la durée du travail de 15% ou par la loi Robien du 11 juin 1996.

[30] Dans un contexte marqué, comme cela a été rappelé, par une réduction généralisée de la durée du travail, à laquelle aucun pays de l'OCDE n'échappe, mais aussi par un chômage de masse qui, comme le montrent toutes les enquêtes, reste la première source d'inquiétude des Français ainsi que par des questionnements sur un ralentissement durable de la croissance économique et sur les effets d'une éventuelle quatrième révolution technologique, l'IGAS a estimé opportun de réinterroger, en dehors des polémiques et par une appréhension globale du sujet, le potentiel en matière d'emploi que peuvent offrir les divers dispositifs relatifs au temps de travail. En effet, si les politiques du temps de travail ne sauraient suffire à traiter la question du chômage, les politiques publiques ne doivent, pour autant, négliger aucun levier dans cette lutte.

[31] La mission s'est ainsi attachée, pour éclairer les responsables des politiques sociales, à reposer les termes du débat sur le temps de travail de manière dépassionnée, parfois sous un angle nouveau. Elle a fait le choix, pour cela, de s'appuyer non seulement sur les statistiques et les évaluations exceptionnellement riches que le temps de travail a pu susciter, mais globalement sous-utilisées et parfois mobilisées de manière partielle, mais aussi sur une analyse des pratiques de terrain dans les branches et les entreprises, et enfin sur une lecture sans a priori des diverses options que les pays européens comparables à la France ont mobilisées en matière de temps de travail. En méthode, elle a appuyé ses travaux sur :

- une analyse approfondie, nourrie d'échanges avec des experts de l'évaluation économique, de l'ensemble des études économiques conduites sur le sujet, ce travail particulièrement long ayant été jugé absolument nécessaire pour permettre de poser un diagnostic objectif dégagé du bruit médiatique et polémique déjà évoqué ;
- une analyse détaillée des pratiques en entreprises et dans les branches – outre les échanges avec les professionnels, la mission a exploité un panel de 80 accords d'entreprise établis avec les services déconcentrés du ministère du travail et analysé l'évolution des contenus des accords de branche de 2009 à 2014 ;
- avec l'aide d'EUROFOUND, mais aussi à travers une analyse des données disponibles sur Eurostat, un passage en revue des données et de la littérature très nombreuse relative aux politiques menées par les pays de l'Union européenne.

[32] Enfin, le temps de travail est un sujet vaste, qui n'a quasiment de limites que celles des activités humaines dans toute leur diversité. La mission a dû prendre le parti de cibler son analyse sur les aspects de la question les plus susceptibles d'influer sur l'emploi. Elle a également écarté du cœur de son propos les politiques de gestion conjoncturelle du temps de travail, en particulier le dispositif d'activités partielles et celui des accords de maintien de l'emploi, qui nécessiteront une évaluation en soi lorsque le recul sur les récentes réformes sera suffisant. Elle a, enfin, limité l'appréhension du temps de travail comme élément fondamental de la qualité de vie (au travail, mais aussi dans l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle) aux seuls aspects touchant directement la question de l'emploi. Et plus particulièrement, elle a concentré ses investigations sur trois grands types de politiques du temps de travail :

- Celles liées à la diminution du temps de travail, que ce soit par réduction de la durée collective ou par la promotion du temps partiel ;
- Celles liées à la flexibilité du temps de travail, que ce soit par assouplissement des règles encadrant les plannings, ou par relâchement des contraintes pesant sur la compensation des heures supplémentaires ;
- Celles, enfin, qui restent émergentes, et qui consistent à développer la gestion par l'individu de son temps de travail tout au long de la vie, en favorisant les césures longues et faisant de ces temps forts de la carrière des phases de sécurisation des parcours pour les travailleurs, et des opportunités nouvelles d'emplois pour ceux qui les remplacent.

[33] Dans l'examen des options, la mission s'est attachée à examiner le champ le plus ouvert possible des politiques mobilisables, certaines obéissant parfois à des choix très différents, voire s'opposant les unes aux autres : ainsi a-t-elle souhaité traiter de front la réduction de la durée collective comme les politiques de promotion du temps partiel ou de la flexibilisation du temps de travail, qui sont parfois présentées comme relevant de choix politiques opposés mais qui, dans les faits, peuvent se compléter. En revanche, elle a fait le choix de travailler en ayant constamment la préoccupation d'éviter que le développement de l'individualisation des temps, notamment par le temps partiel ou la variabilité des horaires des salariés à temps complets, ne conduise à précariser une partie des salariés, et ne soit par conséquent mobilisée que pour aider certaines personnes à sortir de l'inactivité.

[34] Une dizaine de propositions sont établies pour suggérer des pistes de réforme permettant de refaire du temps de travail un levier efficace des politiques de l'emploi sans faire courir un risque excessif d'effets pervers sur les inégalités entre les catégories d'actifs et la précarité des travailleurs.

1 LE TEMPS DE TRAVAIL, DONT LE LIEN AVEC L'EMPLOI RESTE UNE QUESTION COMPLEXE, DIMINUE DANS L'ENSEMBLE DES PAYS EUROPEENS

1.1 Le temps de travail, une notion multidimensionnelle liée à l'emploi de multiples manières

1.1.1 Variable de la fonction de production, le temps de travail est lié à l'emploi à court comme à long terme

[35] L'objectif de cette sous partie est de décrire de façon pédagogique les éléments de la théorie économique qui sont mobilisés pour évaluer *ex ante* l'intérêt d'une politique d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) sur le plan de l'emploi. La mission a souhaité éviter de se placer dans le champ du débat théorique, lui préférant quand cela était nécessaire l'analyse empirique (voir notamment partie 2.1.3 du présent rapport et annexe 5). C'est la raison pour laquelle, d'une part, les différentes notions sont abordées sous des formes simplifiées et, d'autre part, la pertinence de certaines hypothèses controversées n'est pas discutée (notamment le lien entre coût du travail et emploi, la notion de chômage d'équilibre, voire la pertinence d'un raisonnement à partir de la notion de PIB).

1.1.1.1 Le temps de travail est une variable de la fonction de production

[36] Le travail est, avec le capital, l'un des deux facteurs de production de biens et de services. La combinaison des deux détermine le niveau de la capacité de production de l'économie nationale, celle-ci étant plus ou moins mobilisée en fonction des évolutions de la demande. Or, au niveau national, la quantité de travail, qui correspond au nombre total d'heures travaillées dépend de deux variables, la durée moyenne effective de travail de chaque actif occupé et le nombre de ces actifs occupés. Production, durée du travail et emploi sont donc liés.

[37] Ce lien entre ces différentes variables peut être explicité sous forme mathématique. En admettant que le PIB (Y) puisse être modélisé à l'aide d'une fonction de production de type Cobb-Douglas à deux facteurs, le capital (K) et le travail (L), on a :

$$[38] \quad Y = PGF * L^\alpha * K^{1-\alpha} \quad (1)$$

[39] Où α représente la part de la rémunération du facteur travail dans la valeur ajoutée et PGF est la productivité globale des facteurs.

[40] Le temps de travail n'est autre que le temps total de travail consacré par les individus à la production. Il est le produit de deux grandeurs :

[41] $L = N * d$ où N est égal au nombre d'emplois et d à la durée moyenne annuelle effective du travail.

$$[42] \quad \text{D'où } Y = PGF * (N * d)^\alpha * K^{1-\alpha} \quad (2)$$

[43] On notera que la notion de travail ici retenue est celle de la comptabilité nationale² où ne sont prises en compte que la production humaine organisée de biens et de services légalement mis à disposition de la collectivité, qu'il s'agisse de clients ou d'usagers, et faisant appel à du travail rémunéré, qu'il s'agisse d'indépendants, de salariés ou d'agents de la fonction publique. Les activités bénévoles ou domestiques sont donc exclues de cette définition.

[44] S'agissant de la durée moyenne annuelle effective de travail, celle-ci correspond à la moyenne des heures travaillées par l'ensemble des actifs occupés sur l'année. Elle intègre donc par exemple les heures supplémentaires ainsi que toutes les formes d'absences³ (jours de repos hebdomadaires, jours fériés, jours de congés, jours de grève, jours de chômage partiel, jours de maladie, maternité et accidents du travail).

[45] Enfin, s'agissant de la productivité générale des facteurs, celle-ci se décompose en productivité du travail et productivité du capital, et dépend notamment de la productivité horaire des actifs occupés et de la durée d'utilisation des équipements⁴.

² La production est une activité exercée sous la responsabilité et le contrôle d'une unité institutionnelle et gérée par elle, qui met en œuvre des entrées (travail, capital, biens et services) dans le but de produire des sorties (biens et services).

³ Une description détaillée des modalités de calcul de cette durée annuelle effective de travail est disponible en annexe 1 du présent rapport.

⁴ Une description plus détaillée est fournie en annexe 5 du présent rapport.

1.1.1.2 A court terme, le temps de travail est une fonction décroissante de l'emploi

[46] A court terme, si l'on considère que la fonction de production reste stable, on déduit de l'équation (2) que l'emploi (N) est une fonction décroissante de la durée du travail (d). La réduction de la durée du travail (d) peut donc permettre d'augmenter l'emploi (N) à condition, notamment, que la productivité n'augmente pas dans des proportions qui annulent les effets de cette baisse de la durée du travail. Par conséquent le temps de travail, dans l'arbitrage entre durée moyenne du travail et nombre de personnes occupant un emploi, est un des déterminants de la part des personnes d'une société qui détiennent un emploi (taux d'emploi) et de la propension de la population active à se considérer comme sous-employée (taux de chômage et halo du chômage).

1.1.1.3 A long terme, la durée du travail interagit avec l'emploi de multiples manières

[47] A long terme, la quantité de travail disponible, et par conséquent l'évolution démographique et de la composition de la population, déterminent très largement avec l'évolution de l'intensité capitaliste de l'économie, le taux de croissance du pays, avec un rôle plus ou moins important selon les théories économiques d'autres variables telles que le taux d'épargne, le progrès technologique et l'investissement en éducation et formation.

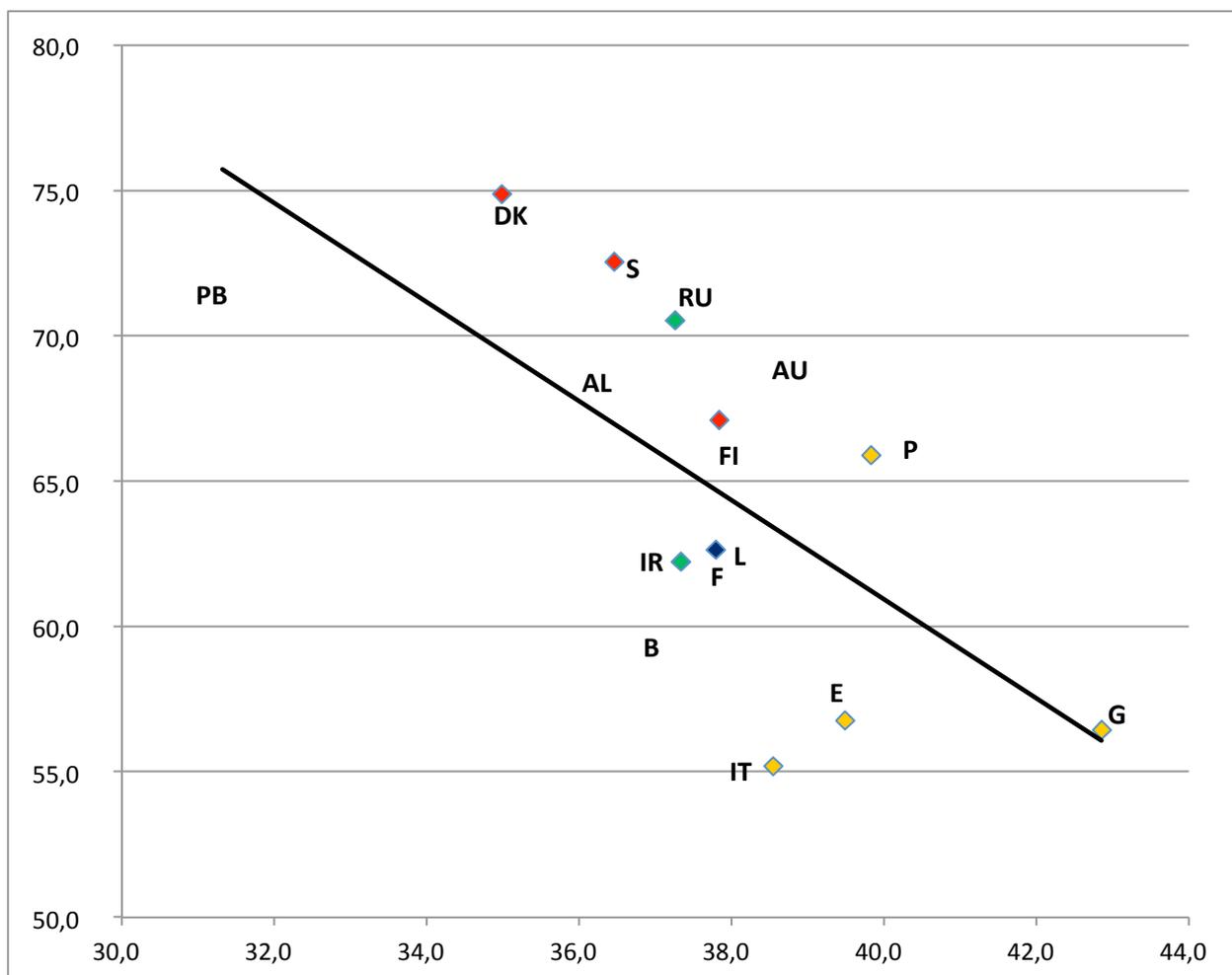
[48] La théorie de la croissance, qui se préoccupe des facteurs expliquant le niveau de production d'une économie sur le long terme, s'est très souvent concentrée sur les interactions entre quantité globale de travail, exprimée en heures de travail, quantité de capital, productivité des facteurs, épargne et investissement. La manière dont cette quantité de travail se distribue au sein de la population en âge de travailler, est en revanche généralement peu abordée, cette question étant estimée avoir un effet secondaire sur le niveau de production de long terme. Tout au plus la durée totale de travail, mesurée en heures, est-elle décomposée comme le produit d'une durée moyenne de travail individuel, qui évolue essentiellement en fonction de la productivité, par le nombre de personnes participant à la force de travail, qui évolue essentiellement en fonction de l'accroissement démographique et, le cas échéant, de rigidités sur le marché du travail⁵. Néanmoins, certains économistes⁶ de la croissance se sont intéressés au rôle de la répartition des richesses (inégalités de revenus) sur la croissance de long terme, concluant qu'une partie des différences de taux de croissance de long terme s'expliquait par de plus fortes inégalités de revenus. Il y a donc tout lieu de croire que la manière dont le travail est réparti au sein de la population (et par conséquent les revenus du travail) a une incidence sur les inégalités, et par conséquent sur la croissance, mais il semble que ce domaine demeure encore à investiguer par la théorie économique.

⁵ Les nouvelles théories de la croissance, D. Guellec, P. Ralle, La Découverte, 2007

⁶ Is inequality harmful for growth?, Persson, Tabellini, The American economic review, 1994; Modern economic growth, S. Kuznets, Yale university press, 1966

- [49] Or cette quantité de travail disponible peut se répartir de manière diversifiée entre les différentes composantes de la population active, le périmètre de celle-ci pouvant varier en fonction de choix collectifs structurants. Ainsi, l'évolution de la population en âge de travailler est influencée par des représentations culturelles (qui peuvent avoir des conséquences importantes en matière de taux d'activité féminin) ou des choix institutionnels (réglementation des retraites, âge limite de la scolarité obligatoire...). De même, la durée du travail moyenne de chaque individu employé recouvre des situations très diversifiées qui elles-mêmes sont influencées par des faits culturels (préférences pour le temps libre ou pour le travail) et institutionnels (incitations plus ou moins fortes à travailler à temps partiel, à travailler au-delà de la durée légale ou conventionnelle...).
- [50] Et de fait, les différents pays ont fait des choix collectifs sur le long terme qui ont pu tantôt privilégier une durée individuelle de travail haute, et restreindre le champ de la population active, tantôt préférer diminuer le temps de travail de chaque actif (de manière homogène ou en distinguant des populations travaillant sur une quotité de temps plus faible que la moyenne) et étendre le champ de la population active.
- [51] Ainsi l'observation des taux d'emploi et des durées moyennes hebdomadaires habituellement travaillées dans une quinzaine de pays d'Europe occidentale montre, sur la période 1994-2014, une corrélation négative assez nette entre les deux variables, suggérant l'existence d'un choix, qui peut être plus ou moins conscient, mais qui semble bien se matérialiser dans chaque pays sur le long terme, entre d et N .

Graphique 1 : Taux d'emploi (ordonnées) et durée habituelle hebdomadaire de travail (abscisses) en Europe occidentale (1994-2014)



Source : Eurostat, traitement IGAS (Nb : les pays représentés par un point bleu relèvent du modèle continental qui sera présenté en 1.2.3. ; ceux en vert relèvent du modèle atlantique ; ceux en rouge du modèle scandinave ; ceux en orange du modèle méditerranéen ; la France est représentée en noir)

- [52] Enfin, il convient de souligner les effets négatifs possibles d'une politique de réduction du temps de travail sur le PIB potentiel à long terme.
- [53] En effet, le PIB potentiel est le PIB théorique qui serait atteint dans une situation où les facteurs de productions sont mobilisés au niveau maximal compatible avec un niveau d'inflation soutenable. Dans cette hypothèse, le nombre d'emploi (N) et le capital (K) sont considérés comme fixes (ils sont au seuil compatible avec un niveau d'inflation soutenable).
- [54] Dans ces conditions, une réduction de la durée du travail (d) réduit le niveau du PIB potentiel sauf à ce que cette réduction ait engendré une progression du niveau de productivité compensant la réduction de la durée du travail (mais dans ce cas, les créations d'emplois espérées du fait de l'effet « partage du temps de travail » seraient annulées). Il convient toutefois de modérer la portée de cet argument pour plusieurs raisons :

- [55] - tout d'abord, l'estimation du PIB potentiel reste complexe et repose sur un nombre si grands d'hypothèses que les évaluations qui sont conduites aboutissent généralement à des résultats très différents⁷ ;
- [56] - d'autre part, compte tenu de la situation économique actuelle, qui rend l'horizon d'une pleine mobilisation des facteurs de production très lointain et qui rend d'autant plus urgent d'agir à court terme contre le chômage, et des débats actuels quant à la possibilité d'une stagnation séculaire de la croissance économique, les préoccupations de long terme relatives à une réduction éventuelle du PIB potentiel peuvent apparaître secondaires.

1.1.2 Terme essentiel du calcul du revenu du travail et de certains droits associés, le temps de travail est un déterminant indirect de la demande

- [57] Le travail reste la première source de revenu des actifs occupés (80% des revenus primaires, INSEE 2011). Or, le revenu du travail est largement fonction du temps travaillé : pour les contrats à durée déterminée il est fonction du nombre de mois travaillés, pour les salariés à temps partiel il est souvent largement proratisé, les salariés qui effectuent des heures supplémentaires compensées financièrement perçoivent une rémunération majorée...
- [58] Par ailleurs, le temps de travail constitue un déterminant de certains droits sociaux, soit parce qu'en deçà d'un certain seuil ces droits ne sont pas accessibles, soit parce que le niveau de ces droits est en partie proportionnel à la durée travaillée (retraite, chômage). Il est par conséquent un élément fondamental du bien-être de l'individu, parce qu'il est une source de revenu et une source de droit, et parce qu'*a contrario* les personnes ne disposant pas d'un travail, ou ne parvenant pas à réunir suffisamment de temps de travail pour se constituer un socle solide et pérenne, sont soumises aux effets cumulés de l'insuffisance de revenu, de la précarité face à l'avenir, et de la stigmatisation que subissent ceux dont on estime qu'ils ne disposent pas de ressources suffisamment durables pour obtenir un prêt, accéder à un logement locatif, etc. Ainsi, les politiques de partage du temps de travail s'appuient sur l'accroissement attendu de la demande, consécutif à un meilleur partage de la durée du travail, ce partage devant profiter à des populations à faibles revenus (chômeurs, salariés à temps partiel) dont la propension marginale à consommer est supérieure à celles des personnes disposant de revenus plus élevés.
- [59] Le temps de travail est par conséquent également un déterminant indirect de la demande, et de ce fait, au moins à court terme, du dynamisme de l'économie. De la manière dont il est réparti entre les individus, et rémunéré, et de la manière dont il évolue dans le temps, dépend en partie le niveau de la demande de consommation et des besoins en termes de revenus de transfert. Là encore, *in fine*, le temps de travail rétroagit, via la demande, sur le niveau d'emploi.

1.1.3 Déterminant majeur de la qualité de vie, professionnelle et personnelle, le temps de travail influe sur la qualité de l'emploi

⁷ Il suffit pour s'en convaincre de comparer les estimations des institutions internationales comme le FMI, l'OCDE ou la Commission européenne. Une publication de l'INSEE montre également que selon la méthode de calcul du PIB potentiel utilisée, l'écart PIB-PIB potentiel ou output gap varie pour la France en 2013 entre -2,3 points et -3,5 points (« Croissance potentielle en France et en zone euros : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », Matthieu Lequien, Alexis Montaut, juillet 2014, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=G201409)

- [60] Comme on le voit de manière détaillée dans l'annexe 2, le temps de travail des Français détermine de manière essentielle leurs conditions de vie et tient une part de première importance dans leurs attentes et leur satisfaction. Indissociable des cadences et des délais, il détermine largement l'intensité du travail, qui, trop élevée, peut être source de stress, de frustration et d'usure physique, et insuffisamment élevée peut donner au travailleur un sentiment de dévalorisation voire d'inutilité. Enfin la manière dont les temps de travail s'articulent collectivement au sein de l'entreprise est un élément fondamental de l'organisation du travail (équipes alternées, individualisation plus ou moins grande des horaires) et peut être tantôt un facteur d'autonomie bienvenue pour les travailleurs, tantôt un facteur de désorganisation qui nuit à la qualité du travail et à la qualité des relations au travail.
- [61] Le temps de travail est par conséquent un déterminant indirect de certaines dépenses. D'abord parce que, dans le cadre d'un arbitrage entre travail et « loisirs » (en réalité, dépenses liées à ce qui n'est pas le travail, et qui ne sauraient se limiter aux loisirs), le temps de travail détermine pour une part plus ou moins grande selon les individus le temps disponible pour des dépenses liées à la consommation (loisirs, vie sociale, vie familiale...). Ensuite, parce que la gestion des contraintes liées à l'articulation imparfaite entre temps professionnels et temps personnels a elle-même un coût, qui se traduit le plus souvent par une demande de biens et services (moyens de transport, garde d'enfant, aide ménagère, etc.) qui elle-même dynamise certains secteurs d'activité.
- [62] Enfin la qualité de vie au travail et la conciliation entre vie personnelle et professionnelle sont désormais des préoccupations premières des travailleurs, et cette tendance semble se renforcer au fur et à mesure que se succèdent les générations. Et les temps de travail des uns interagissent avec les temps personnels des autres : la jeune mère isolée contrainte d'enchaîner les horaires courts et décalés dans un travail d'opérateur propreté à temps partiel pour disposer d'un revenu de subsistance, le cadre qui s'épuise dans son activité professionnelle y compris chez lui et à des horaires pouvant nuire à sa santé, sont reliés par le fait que les tâches ménagères ou la garde des enfants de la famille de biactifs à temps plein sur-mobilisés par des horaires très lourds sont le plus souvent confiées à des travailleurs à temps partiel, généralement des femmes peu qualifiées, qui elles-mêmes auront probablement des difficultés à articuler leurs temps de vie...
- [63] Par conséquent, le temps de travail, s'il est un déterminant fort du niveau d'emploi, doit être manipulé avec grande précaution par le manager, les négociateurs sociaux, et les pouvoirs publics. Source majeure de revenu des travailleurs, moyen premier d'insertion sociale et professionnelle, enjeu d'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, terrain propice aux inégalités entre les travailleurs et entre ceux qui ont un travail et ceux qui en cherchent un, la détermination du temps de travail est le fruit d'un équilibre délicat entre objectifs de rentabilité, mais aussi de durabilité, de l'entreprise, maximisation du revenu mais aussi de toutes les composantes du bien-être personnel du côté du salarié, et prise en compte de l'intérêt général dans la répartition solidaire de l'emploi et l'égalité des conditions de vie et de travail entre les individus. Elle ne saurait donc pas être décidée intégralement de manière unilatérale, pas plus par la direction de l'entreprise que par les pouvoirs publics, et doit intégrer les contraintes et aspirations de l'ensemble des parties prenantes.
- [64] Pour cette raison, si l'aspect qualitatif de la vie au travail, n'est pas au cœur de ce rapport, et ne sera pas traité comme un sujet en soi, il sera abordé dans les liens qu'il entretient avec le développement de l'emploi :

[65] - parce que la qualité de l'emploi et la qualité de vie au travail sont indissociables et que la mission a souhaité limiter ses propositions à des options qui ne favorisent pas la pauvreté ni la précarité, et par conséquent qui n'aboutissent pas à substituer à de l'emploi pérenne et régulier des emplois courts ou à très faible quotité de temps ;

[66] - parce que l'articulation vie professionnelle/vie personnelle peut elle-même fournir des réponses en matière de partage du temps ou d'amélioration de l'adaptation des temps de travail aux exigences de l'entreprise.

1.2 Si les comparaisons européennes nécessitent une certaine prudence, il reste que la durée du travail diminue dans tous les pays selon des modalités diversifiées

1.2.1 Les comparaisons de durées du travail entre pays européens peuvent être entachées de nombreux biais

[67] A l'instar d'autres sujets économiques fortement liés à des décisions de politiques publiques, la durée du travail constitue un sujet propice à la mobilisation de nombreuses comparaisons internationales. Or, ce type de comparaison nécessite une attention et une prudence toutes particulières.

1.2.1.1 Raisonner sur le seul champ des salariés à temps complet pour effectuer des comparaisons internationales constitue une erreur majeure

[68] La première erreur, relativement répandue, consiste à comparer la seule durée de travail des salariés à temps complet. Si ce type de comparaison a été maintes fois dénoncé pour son caractère parcellaire, il est pourtant encore défendu, y compris par des acteurs qui se placent dans le champ de l'expertise économique. Ainsi, dans un rapport datant de 2012⁸, l'institut COE-Rexecode insistait dans son annexe 3 sur le fait qu'il convenait de ne pas « raisonner sur des moyennes hétérogènes sans tenir compte de la structure du marché du travail ». Ce document visait notamment à montrer le caractère « trompeur » des comparaisons internationales mêlant temps complet et temps partiel, et à promouvoir des comparaisons portant sur la durée de travail des seuls salariés à temps complet.

[69] Or, s'il n'est pas contestable que le fait d'effectuer des comparaisons sur l'ensemble des salariés ne permet évidemment pas de tirer de conclusions sur la durée individuelle de travail des salariés à temps complet, se focaliser sur la seule durée des salariés à temps complet peut aussi se révéler extrêmement « trompeur ». En effet, ce type de comparaison exclut non seulement une fraction significative des salariés mais de plus cette part de la population peut varier du simple au double selon les pays considérés (19% des salariés français, dont une majorité de femmes, 27,6% des salariés en Allemagne et même 50,4% des salariés aux Pays-Bas). Ceci est d'autant plus dommageable que ces comparaisons sont souvent reprises un peu rapidement pour tirer des conclusions erronées sur le fait que « *les français ne travaillent pas assez*⁹ ».

⁸ Document de travail n°29 : La durée effective du travail en France et en Europe, janvier 2012, <http://www.coe-rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail/La-duree-effective-du-travail-en-France-est-une-des-plus-faibles-d-Europe>

⁹ Voir par exemple : Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne, BFM Business, 9 octobre 2014 ou encore « Les Français ne travaillent pas assez, selon le chef économiste de l'OCDE », Lexpress.fr, publié le 28/11/2012

[70] On pourra ajouter, en outre, que le fait de se limiter à des comparaisons sur les seuls salariés à temps complet biaise considérablement les comparaisons, du fait du caractère conventionnel de la notion de temps complet, qui n'est pas identique dans tous les pays. La frontière entre temps partiel et temps complet varie selon la législation nationale ou les conventions en vigueur (le temps complet peut être fixé à 35 heures dans un(e) pays/branche et à 37 heures dans un(e) autre), ce qui a pour effet de fausser les comparaisons. Ainsi, si dans un pays A, seuls les emplois dont la quotité est supérieure à 37 heures par semaine sont considérés comme des temps plein alors que dans le pays B, ce sont les emplois dont la quotité est supérieure à 35 heures, il y aura mécaniquement une surestimation de la durée de travail des salariés à temps complet dans le pays A.

[71] Pour illustrer les problèmes posés par des comparaisons sur les seuls salariés à temps complet, considérons deux pays A et B dont les caractéristiques sont résumées dans le tableau ci-dessous :

	Limite temps plein/temps partiel	% de salariés à temps plein	% de salariés à temps partiel	Durée annuelle de travail des salariés à temps plein	Durée annuelle de travail des salariés à temps partiel	Durée annuelle de travail des salariés travaillant plus de 35 heures	Durée annuelle de l'ensemble des salariés
Pays A	35 heures	80%	20%	1700 h	1000 h	1700 h	1560 h
Pays B	37 heures	65%	35% (25% entre 0 et 35 heures pour une durée annuelle moyenne de 472 heures, 10% entre 35 et 37 heures, pour une durée annuelle de 1620 heures)	1750 h	800 h	1733 h	1417 h

[72] Un raisonnement sur les seuls salariés à temps complet pourrait conduire à conclure que « les salariés du pays A ne travaillent pas assez, ils travaillent 50 heures de moins par an que les salariés du pays B ». Ce raisonnement serait doublement erroné. Tout d'abord, il s'agit de raisonner sur le même périmètre, donc de corriger l'erreur liée au fait que la définition du temps complet n'est pas la même dans le pays A et dans le pays B. Si l'on raisonne sur une même durée et que l'on considère que le temps complet concerne les salariés travaillant plus de 35 heures par semaine, on constate alors que l'écart se réduit, il n'est plus de 50 heures mais de 33 heures. Enfin, si l'on considère l'ensemble des salariés, il y a alors inversion significative des conclusions puisque les salariés du pays A travaillent en fait 143 heures de plus par an que les salariés du pays B.

[73] Compte tenu de tous ces éléments, il convient de ne pas se limiter aux seules comparaisons des durées de travail des salariés à temps complet et de toujours les compléter d'une comparaison de la durée de travail de l'ensemble des salariés.

1.2.1.2 L'exemple de la France et l'Allemagne montre que des spécificités nationales en matière de droit du travail mais aussi de mode de collecte des données faussent considérablement ces comparaisons

[74] Les enquêtes force de travail d'Eurostat ont beau imposer un standard, il existe entre les différents pays des différences en matière de mode de collecte des données et de conception des questionnaires. Or ces différences peuvent conduire à fausser les comparaisons. C'est notamment le cas concernant les comparaisons entre la France et l'Allemagne, qui sont particulièrement mobilisées ces dernières années.

[75] En effet, si le principe général de collecte des données est le même dans les deux pays, dans le détail le mode opératoire diffère. Alors que le mode de collecte français prévoit une séquence caractérisée par un face à face, quatre interrogations par téléphone, puis un face à face, le mode de collecte allemand se fait en face à face uniquement ou via exemplaire papier en cas d'absence. Or, cette méthode a tendance à surestimer la durée effective de travail par rapport au mode de collecte français. Ainsi, le salarié français qui est en congés et qui est appelé sur son téléphone portable pourra indiquer qu'il ne travaille pas durant la semaine de référence. S'agissant du salarié allemand, les périodes de congés sont beaucoup moins prises en compte car celui-ci aura tendance, lorsqu'il remplira son questionnaire papier à son retour de congés, à donner son temps de travail non pas durant sa semaine d'absence mais durant sa semaine de retour de congés. Ce biais, qui conduit à une surestimation de la durée du travail en Allemagne est notamment décrit par Philippe Askenazy¹⁰ ou Fabrice Lenglard¹¹, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE.

[76] Par ailleurs, comme l'a expliqué Jean-Luc Tavernier, directeur de l'INSEE, lors de son audition dans le cadre de la commission d'enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, la conception du questionnaire allemand entraîne également une surestimation de la durée du travail par rapport à la durée mesurée en France¹².

[77] Si cette différence dans le mode de collecte ne pose pas de problèmes quand il s'agit de comparer le temps de travail hebdomadaire « sur une semaine habituelle de travail », les personnes déclarant ne pas avoir travaillé sur la semaine de référence étant exclues, elle biaise les comparaisons comme celle effectuée par Eurostat à la demande de Rexecode¹³, qui prennent en compte ces semaines non travaillées.

[78] Enfin, on notera aussi que le mode de collecte allemand sous-estime les « petits emplois », ce qui a pour effet de sous estimer le nombre de travailleurs à temps partiel et ce faisant de surestimer la durée de travail moyenne des salariés allemands¹⁴.

¹⁰ <http://www.jourdan.ens.fr/~askenazy/notetempsdetravail.pdf> et encadré 7 de <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-047.pdf>

¹¹ Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), accompagné de M. Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales, et de Mme Corinne Prost, administratrice, chef du département des études économiques

¹² Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Luc Tavernier... (*op.cit*). En effet, contrairement au questionnaire français, qui aborde la question de la durée hebdomadaire de travail en fin de questionnaire après qu'aient été posées de nombreuses questions sur les événements qui pourraient affecter cette durée (maladie, congés, grève...), le questionnaire allemand est beaucoup plus direct, ce qui peut conduire le salarié allemand à donner une durée habituelle de travail et non la durée effective durant la semaine de référence

¹³ Document de travail n°29 : La durée effective du travail en France et en Europe (Op cit)

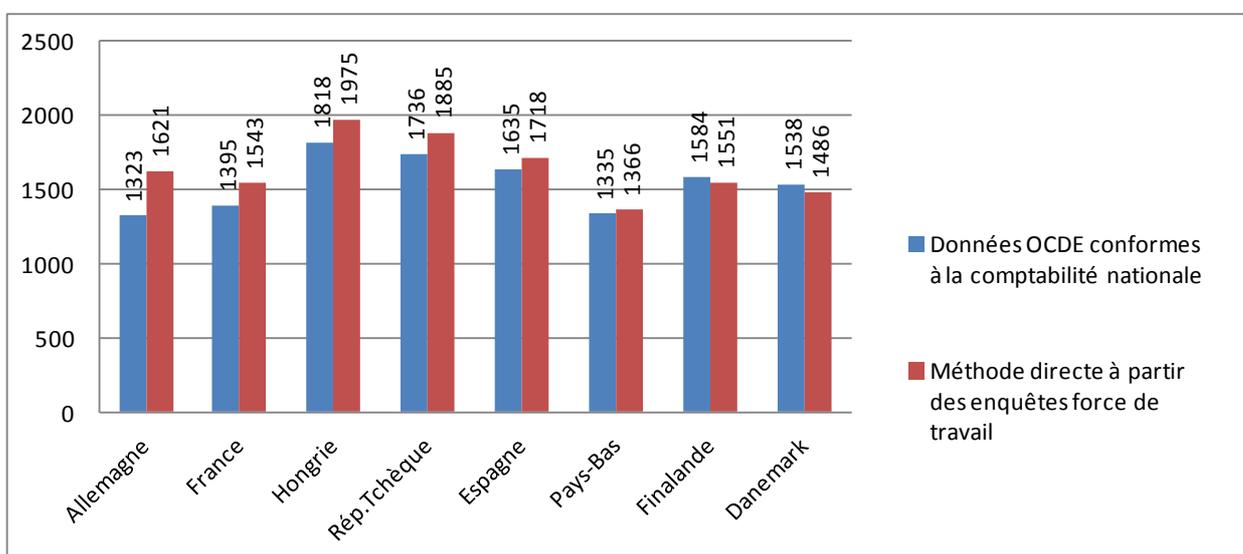
¹⁴ http://www.groupe-alpha.com/data/document/billet-janvier-2012_v4.pdf

[79] Compte tenu de toutes ces limites, on comprendra que les comparaisons entre les durées travaillées en France et en Allemagne doivent être maniées avec une précaution extrême et qu'il est fort probable que la durée annuelle effective de travail de l'ensemble des salariés français soit supérieur à celle des salariés allemands.

1.2.1.3 Les résultats peuvent varier notablement selon la source mobilisée

[80] On notera enfin que selon la source utilisée, les durées de travail peuvent en effet varier significativement et dans des proportions tout à fait différentes, selon les pays considérés. Ainsi, en reprenant l'exemple des comparaisons France-Allemagne, comparaisons souvent mobilisé dans le débat sur la mesure du temps de travail, les durées de travail varient considérablement selon que l'on utilise les données des enquêtes force de travail, utilisées par Eurostat, ou les données de la comptabilité nationale, utilisées par l'OCDE.

Graphique 2 : **Durée annuelle effective de tous les salariés (temps complet et temps partiel)**



Source : Source : DARES analyses n°047, juillet 2013

[81] Ces exemples montrent à quel point la question de la durée du travail constitue un sujet complexe qui doit être traité avec la plus grande prudence, notamment lorsque sont effectuées des comparaisons internationales. Si cela ne doit pas empêcher de mobiliser ce type de comparaisons, il convient de rester conscient des nombreux biais qui affectent ces comparaisons internationales, qui restent utiles pour identifier des tendances et apprécier qualitativement certaines évolutions, mais qui restent peu précises.

1.2.2 La réduction du temps de travail est une tendance générale en Europe, la France ne constituant pas une exception

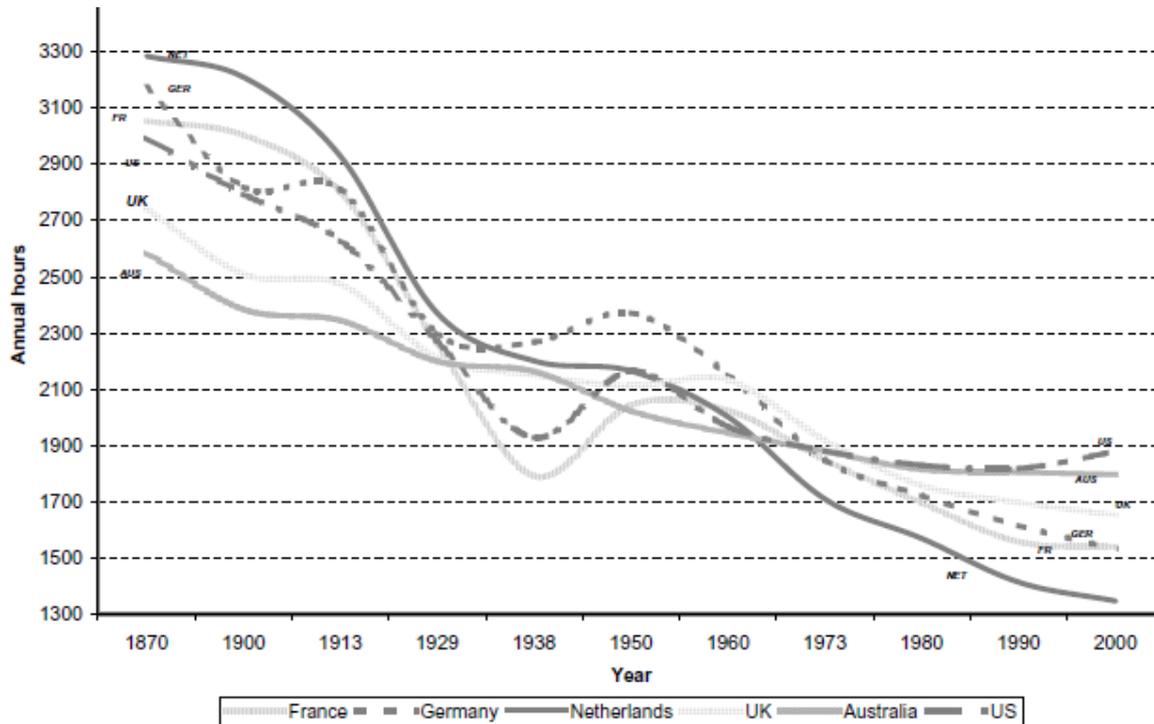
1.2.2.1 Sur le long terme tous les pays développés voient leur durée du travail diminuer

- [82] Le temps de travail a suivi sur le très long terme une tendance à la décroissance dans tous les pays du monde. Il faut y voir les effets conjugués¹⁵:
- [83] - **des gains de productivité**, qui du point de vue de l'employeur, rendent possible, à production égale, la diminution du temps total travaillé, et du point de vue du travailleur, en occasionnant une augmentation du salaire horaire, rendent possible de diminuer le temps individuel de travail sans réduire le niveau global de revenu. Il est par ailleurs de plus en plus documenté qu'en retour, les politiques de réduction de la durée du travail ont favorisé les gains de productivité à travers le monde¹⁶. Les débats se sont aujourd'hui déplacés sur le rôle du progrès technique parce qu'il augmente la productivité, mais aussi parce que la robotisation, l'informatisation et la mise à disposition massive de données associées à une capacité de traitement croissante convergent pour automatiser tout ou partie de métiers de plus en plus diversifiés, y compris dans les services et dans les activités à forte valeur ajoutée.
- [84] - **des revendications des travailleurs et de leurs représentants** qui, depuis le début du XX^{ème} siècle portent sur la journée de 8 heures, la semaine de 48 heures, et font progresser leurs demandes en fonction de l'évolution de leur niveau de revenu, de leurs aspirations collectives, etc., La RTT s'est d'ailleurs tout d'abord inscrite dans une optique de santé au travail, la question du partage du travail n'apparaissant que beaucoup plus tard (années 1970).
- [85] - **de la construction progressive du droit**, au gré des législations et engagements politiques qu'ils soient de niveau national ou supranational (OIT, Union européenne...), dont l'immense majorité fixent aujourd'hui la durée hebdomadaire standard à 40 heures. Il faut également considérer les progrès, plus inégaux à travers le monde, des moyens de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la réglementation, qui sont la condition de la mise en œuvre effective de ce droit.
- [86] Un regard sur les séries longues de quelques-uns des rares pays pour lesquels des données fiables sont disponibles sur le très long terme montre la tendance décroissante, le rôle d'accélération qu'on pu jouer certaines législations, et les renversements momentanés de tendance constatés dans les pays en guerre.

¹⁵ *Working time around the world*, S. Lee, D. McCann, J. C. Messenger, OIT, 2007

¹⁶ Par exemple : Bosch, G.; Lehdorff, S. 2001. 'Working-time reduction and employment: experiences in Europe and economic policy recommendations', Cambridge Journal of Economics, Vol. 25, pp. 209-43 ; Espinosa (Espinosa), B.R. *Working hours in Mexico: 1995-2000*. ILO Conditions of Work and Employment Programme unpublished report, 2001 ; Echeverría, M. *Labour organization and time in Chile*. ILO Conditions of Work and Employment Programme unpublished report, 2002Echeverría, 2002...

Graphique 3 : Evolution historique tendancielle des horaires hebdomadaires de travail dans certains pays (1870-2000)



Source : Huberman, M. 2002. *Working Hours of the World Unite? New international evidence of worktime, 1870–2000*, CIRANO Scientific Series

[87] Par ailleurs, depuis la fin du XX^{ème} siècle, les pays développés connaissent une tendance lourde à l'intensification et à la diversification des horaires et des durées, à laquelle la France n'échappe pas, et qui vient se conjuguer avec la poursuite de la diminution du temps de travail. On ne saurait en déduire une quelconque fatalité quant à l'abaissement de la durée du travail, et encore moins à la prolongation indéfinie de cette tendance, mais il est indéniable que l'évolution de la France n'a fait jusqu'à présent que participer d'un mouvement global, prolongé et profond.

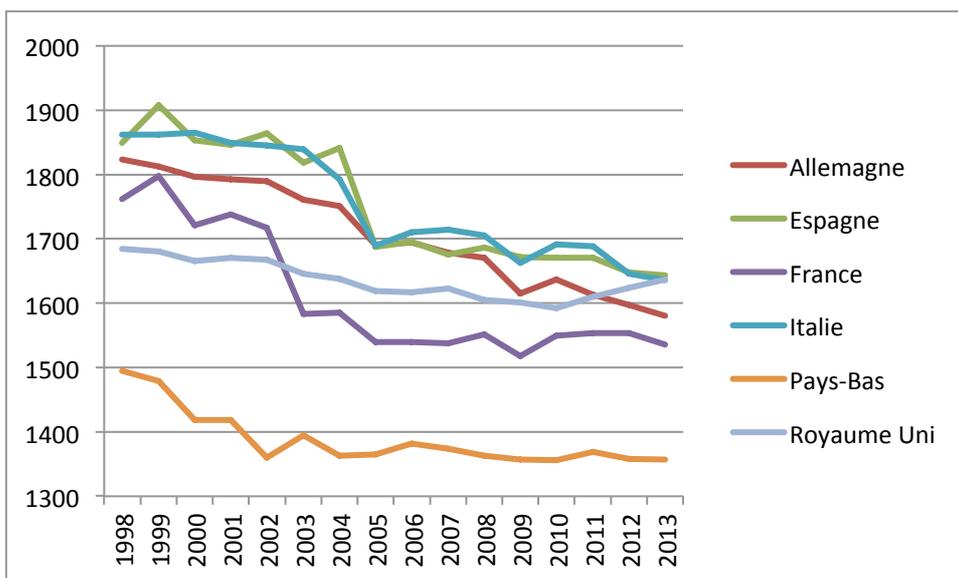
1.2.2.2 La France n'est pas caractérisée par une durée de travail plus basse que ses voisins ni par une réduction plus importante de cette durée sur les quinze dernières années

[88] Dans tous les pays européens, la durée de travail des salariés a poursuivi sa tendance historique à la baisse sur la période récente.

[89] Les durées effectives de travail fournies par Eurostat à Rexecode pour les besoins de son étude montrent que la France se situe dans une position médiane en matière de durée du travail, entre les Pays-Bas, caractérisés par la durée effective de travail la plus faible, et l'Espagne, l'Italie et le Royaume Uni dont les durées de travail annuelles sont sensiblement plus élevées. Encore faut-il relativiser ces écarts compte tenu des nombreux biais, évoqués *supra*, qui affectent ces comparaisons. En effet, l'écart de durée du travail entre la France et l'Espagne, dont la durée de travail est la plus élevée parmi le groupe de six pays considéré ci-dessous, n'est que de 7%.

Graphique 4 :

Evolution des durées effectives annuelles de travail de l'ensemble des salariés

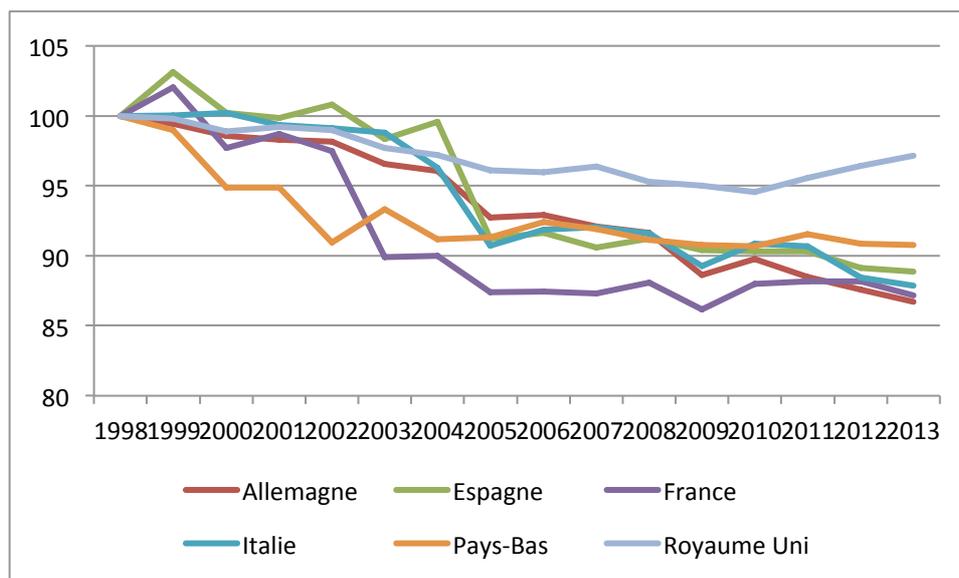


Source : Eurostat, Rexecode

[90] Si l'on souhaite limiter les distorsions introduites par certaines spécificités nationales en matière de collecte des données et de définition du temps complet (voir 1.2.1), il peut être plus prudent d'effectuer, comme le recommande l'OCDE concernant les données présentées dans les perspectives de l'emploi, des comparaisons de tendance, lesquelles sont moins sujettes aux biais liés aux spécificités nationales en matière de collecte des données et de définitions.

[91] Une telle comparaison (graphique 5) permet de voir que la réduction du temps de travail constitue une tendance générale en Europe et que la France s'inscrit dans cette tendance et ne constitue pas une exception. Les pays considérés ont en effet réduit leur durée de travail dans des proportions variant entre 9,2% (Pays-Bas) et 13,3% (Allemagne) à l'exception du Royaume Uni dont la réduction sur la période a été beaucoup plus faible (2,8%). La France n'a pas davantage réduit la durée de travail que ses voisins entre 1998 et 2013.

Graphique 5 : Evolution de la durée annuelle effective du travail de l'ensemble des salariés (base 100)



Source : Eurostat, Rexecode, retraitement mission IGAS

[92] On notera par ailleurs que cette comparaison longitudinale ne permet pas de s'affranchir totalement de nombreuses difficultés, notamment des ruptures de séries. La rupture que l'on perçoit pour la France en 2003 est en partie due à une modification méthodologique de l'enquête emploi (passage d'une enquête annuelle à une enquête en continue) qui a pour effet de mieux prendre en compte les périodes non travaillées. De même, les évolutions méthodologiques de l'enquête allemande, intervenus en 2005, explique une part de la diminution de la durée du travail dans ce pays entre 2005 et 2006¹⁷.

[93] Cette réduction générale de la durée du travail tient à trois phénomènes, qui ont plus ou moins été accompagnés ou provoqués par des politiques publiques volontaristes :

¹⁷ Pour plus de précisions, voir la note n°10 de l'OFCE du 19 janvier 2012 (<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2012/note10.pdf>) et la note de P.Askenazy « Petite note méthodologique sur l'évolution du temps de travail effectif annuel France-Allemagne publiée par COE-Rexecode » (<http://www.jourdan.ens.fr/~askenazy/notetempsdetravail.pdf>).

[94] - La réduction des durées collectives du travail. Dans des pays ouest-européens le temps conventionnel de travail a fait l'objet de vifs débats à des périodes diverses depuis les années 90. En moyenne, entre 1999 et 2008, des négociations sectorielles ont réduit les temps collectifs de travail dans des pays tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni, ou la Suède ; à l'inverse, la négociation dans certains pays, tels l'Autriche et les Pays-Bas, a conduit à légèrement relever la durée collective moyenne. Au total, la durée moyenne de travail a été ramenée, sur la période, de 38,6 heures (Union européenne à 15) à 37,8 heures. Depuis lors la négociation a été fortement inhibée par la crise : entre 2010 et 2013, seules 18 % des entreprises ont signé un accord sur le temps de travail. Le législateur peut accélérer et systématiser la tendance des négociateurs à faire diminuer la durée du travail. Ainsi en a-t-il été de la France, avec les lois Robien et Aubry I et II, qui seront abondamment évoquées ci-après, mais également, avec une moindre ampleur, de l'Italie, qui a ramené de 48 à 40 heures sa durée légale de travail en 1997 et de la Belgique, qui par une disposition législative a porté à partir du 1er janvier 2003 la durée maximale de travail à 38 heures par semaine (appréciées en moyenne sur une période donnée), mais il s'agissait essentiellement dans les deux cas de traduire dans la loi des pratiques déjà largement répandues.

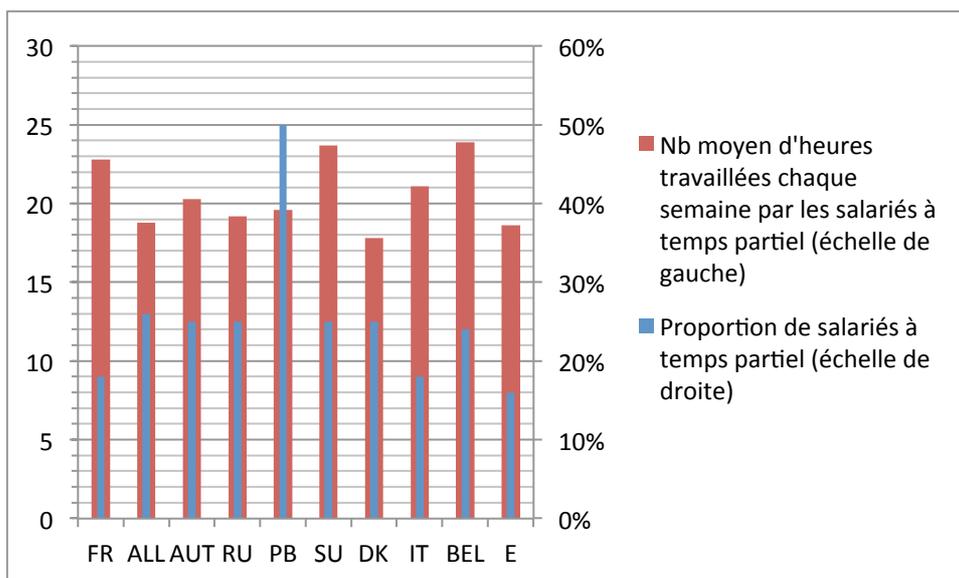
[95] - La diminution de la proportion des personnes à forte durée de travail. Ainsi la part de travailleurs à plus de 41 heures par semaines est passée d'un peu plus de 30 % en 1991 à un peu plus de 20 % en 2010. Ce mouvement a concerné les salariés de tous les pays de l'Union européenne des 15, sous l'influence de la directive de 2003 définissant une durée maximale à 48 heures. Aujourd'hui, seuls le Royaume-Uni et l'Autriche, et dans une moindre mesure la France et l'Espagne, restent avec une proportion non négligeable de travailleurs de longue durée.

[96] - L'augmentation du temps partiel, qui, concerne désormais un travailleur Européen sur quatre et qui explique avec l'abaissement de la quotité moyenne de temps partiel (de 20,1 à 19,4 heures) un peu plus de 40% de la diminution globale du temps de travail dans l'Union européenne entre 2000 et 2006.

1.2.2.3 Dans certains pays, bien plus qu'en France, le temps partiel a joué un rôle central dans le partage du temps, non sans effets pervers

[97] Si l'on met de côté le cas des pays d'Europe centrale et orientale, qui se caractérisent par une durée de travail particulièrement élevée pour des raisons spécifiques à leur niveau de développement économique et social, les pays d'Europe occidentale divergent, plus que par la durée moyenne travaillée, par la dispersion des durées de travail entre salariés à temps plein d'un côté et salariés à temps partiel de l'autre côté.

Graphique 6 : Part des salariés à temps partiel et durée moyenne travaillée à temps partiel



Source : EWR, Eurostat, IGAS

[98] Outre les nombreux biais déjà évoqués, l'observation de l'évolution de la seule durée annuelle de travail présente l'inconvénient de masquer la contribution des effets de composition (i.e. l'évolution de la proportion de travailleurs à temps partiel et l'évolution des durées moyennes de travail respectives à temps partiel et à temps complet) à cette réduction générale de la durée annuelle effective de travail. Or celle-ci joue un rôle important dans de nombreux pays, où la proportion de salariés à temps partiel a augmenté significativement (la durée moyenne effective de travail des salariés à temps partiel a en revanche diminué dans des proportions beaucoup plus réduites).

[99] On distingue en effet dans le tableau précédent :

[100] Des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, dont la réduction significative de la durée de travail des salariés (supérieure à 10%) s'est appuyée sur un développement massif de la proportion de salariés à temps partiel, sachant que dans le cas de l'Espagne et de l'Italie, celle-ci était très faible en 1998 (autour de 7,5%) et reste encore relativement faible aujourd'hui (inférieure à 20%).

[101] Des pays, dont la part de salariés à temps partiel n'a pas augmenté dans des proportions aussi élevées :

[102] - La France, dont la réduction de la durée de travail est élevée mais dont la part de temps partiel a peu augmenté et reste relativement faible (inférieure à 20%).

[103] - Les Pays-Bas, dont la proportion de salariés à temps partiel était déjà très élevée en 1998 (38,5%), et pour lesquels la réduction relativement modérée de la durée du travail s'est pourtant appuyée sur une augmentation de la proportion de salariés à temps partiel, si bien que celle-ci atteint désormais 50% de la population salariée.

[104] - Le Royaume-Uni, dont l'évolution de la durée du travail et la proportion de salariés à temps partiel ont peu évolué sur la période, la proportion de salariés à temps partiel étant relativement élevée. On notera que dans le cas du Royaume-Uni, le développement massif de formes plus atypiques de travail, comme les contrats « zéro heure » ou bien le développement massif de l'auto-entrepreneuriat peuvent quelque peu fausser les comparaisons.

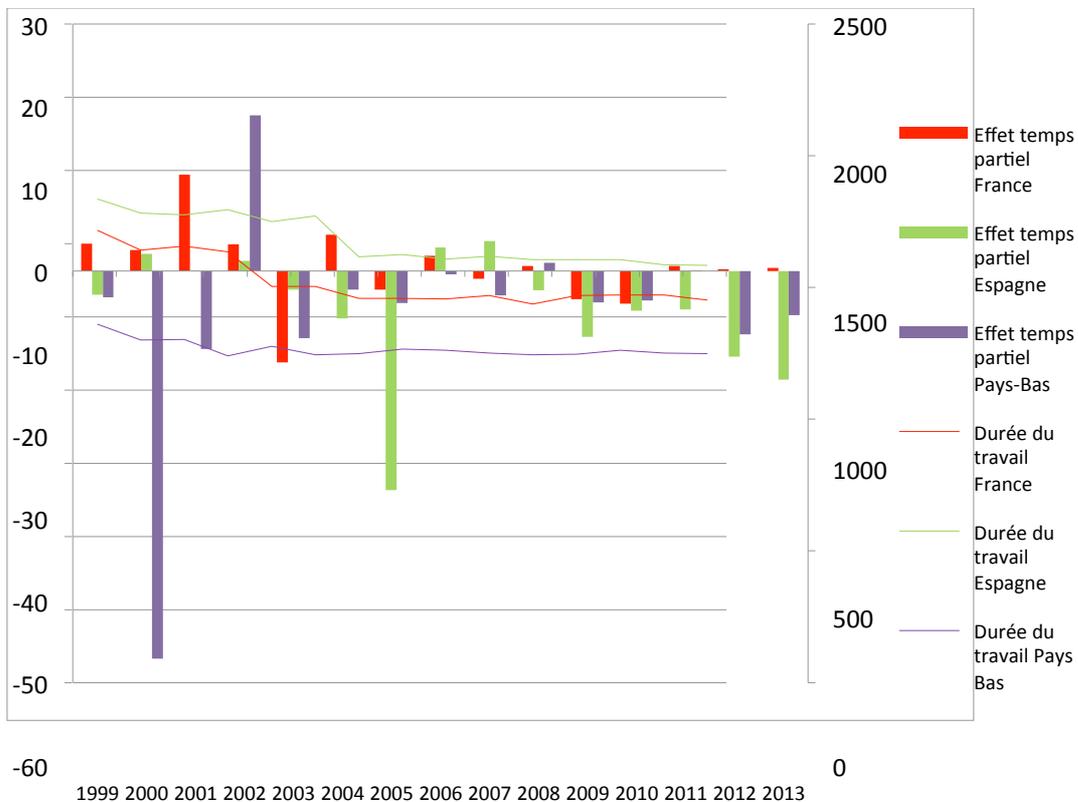
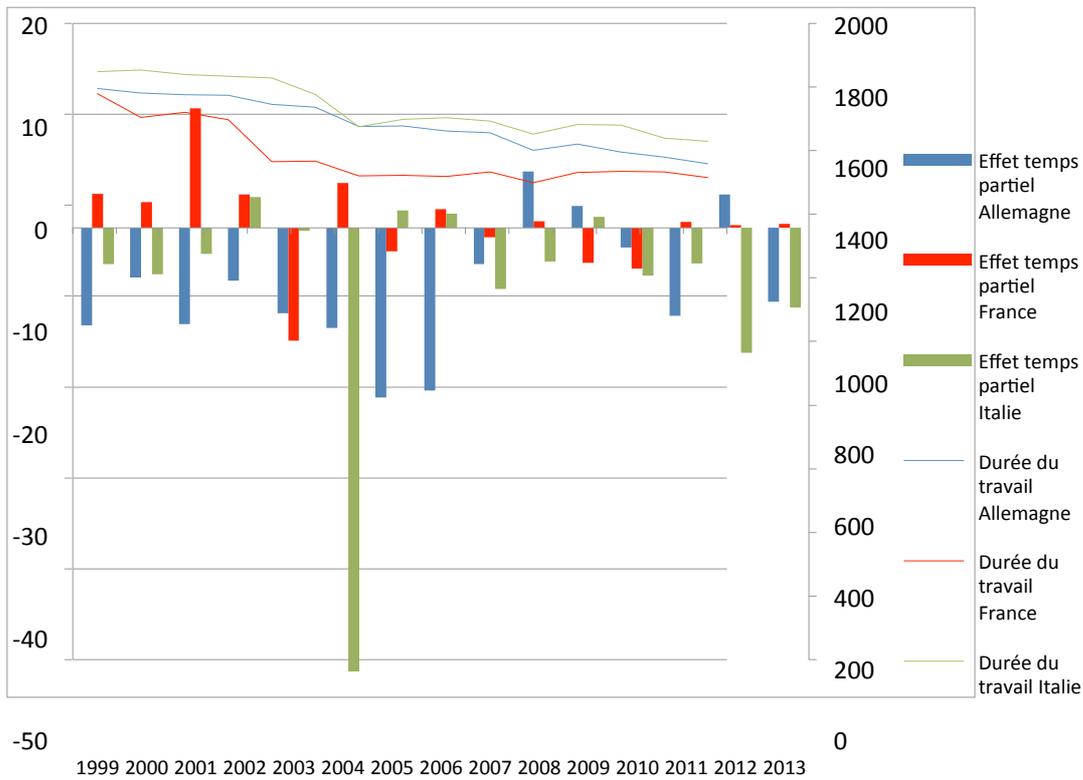
Tableau 1 : Evolution des durées effectives moyennes de travail des salariés et de la proportion de salariés à temps partiel entre 1998 et 2014

	Evolution de la durée du moyenne du temps complet	Evolution de la durée du moyenne du temps partiel	Evolution de la proportion de temps partiel	Proportion de temps partiel en 2014	Evolution de la durée du travail de l'ensemble des salariés
Allemagne	-8,8%	-7,0%	32,1%	26,5%	-13,4%
France	-13,3%	-6,8%	7,5%	18,6%	-12,9%
Italie	-7,4%	-9,1%	59,7%	18,1%	-11,7%
Espagne	-6,7%	0,9%	50,6%	15,8%	-10,4%
Royaume-Uni	-3,3%	6,1%	5,1%	25,3%	-3,2%
Pays-Bas	-3,2%	3,3%	22,4%	49,6%	-8,3%

Source : Eurostat, Rexecode, calculs mission IGAS

[105] Les graphiques ci-dessous permettent d'illustrer ce phénomène.

Graphique 7 : Evolution de la durée annuelle effective du travail et contribution de l'effet temps partiel à cette réduction



Source : Eurostat, Rexecode, calculs mission IGAS (lecture : en 2004, en Italie, l'évolution (à la hausse) du nombre de salariés à temps partiel a contribué à 43,3% de la baisse de la durée du travail tandis qu'en 2001, en France, l'évolution (à la baisse) du nombre de salariés à temps partiel a provoqué une hausse de la durée du travail (compensée par la baisse de la durée de travail des salariés à temps plein).

1.2.2.4 Le temps de travail s'est densifié et flexibilisé dans tous les pays

► **Le travail en Europe occidentale a tendance à devenir de plus en plus intense.**

[106] La proportion de salariés européens estimant avoir à être sous la pression de délais serrés au moins un quart du temps est de 62% ; 59% estiment devoir travailler à vitesse élevée au moins un quart du temps. Cette intensification, qui s'accompagne d'une exposition à des risques physiques et sanitaires toujours importante et d'une complexification du contenu des métiers, densifie le temps de travail et alourdit ses effets sur l'organisme.

[107] Là encore, les pays européens ont connu des évolutions diversifiées. Si l'on prend 1995 comme année de référence, et l'indice de charge de travail utilisé par Eurofound dans le *European Working Conditions Survey* (EWCS), on distingue quatre groupes de pays : 1/ des pays où l'intensité du travail est relativement forte : Allemagne, pays scandinaves, Grèce ; 2/ des pays où elle est relativement faible : Espagne, Portugal, Luxembourg ; 3/ des pays dans une zone intermédiaire mais qui connaissent une croissance forte de cette intensité (Belgique, Luxembourg, France, pays méditerranéens, à l'exception de la Grèce) ; 4/ des pays dont l'intensité au travail était moyenne ou haute, mais a décliné dans la période récente (Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas).

► **La détermination des règles collectives et individuelles du temps de travail devient de plus en plus décentralisée**

[108] **Le temps de travail constitue désormais un sujet majeur de revendication des syndicats dans tous les pays ouest-européens.** Certains pays confient au législateur ou à la négociation interprofessionnelle le soin de définir le socle des règles. C'est évidemment le cas de la France, encore que celle-ci ait fortement décentralisé la décision depuis le début des années 2000 (cf. annexe 3), mais également de l'Espagne. A l'inverse, d'autres pays (Scandinavie, Pays-Bas, Allemagne, Autriche), confient l'essentiel de la fixation des règles à la négociation de branche ou d'entreprise. Enfin, le Royaume-Uni et l'Irlande laissent une liberté très grande au chef d'entreprise pour fixer les règles à son niveau, en déterminant les modalités de concertation avec ses salariés, et en donnant une place déterminante aux arrangements individuels, salarié par salarié.

[109] Au niveau de l'entreprise, seuls les pays scandinaves sont dotés d'instances représentatives du personnel dans la quasi-totalité des entreprises. Les autres pays d'Europe occidentale n'ont de représentation systématique et structurée que pour les grandes et moyennes entreprises. Pour autant, **dans la plupart des pays, quel que soit le niveau de structuration du dialogue social, la tendance globale est désormais à la décentralisation de celui-ci.**

► **Les préférences collectives en matière de temps de travail varient d'un pays à l'autre**

[110] Une part non négligeable d'Européens souhaiterait voir sa durée de travail diminuer (29% des salariés, d'après le EWCS de 2014, seule une petite minorité, 14% environ souhaitant l'évolution inverse) ou s'estime insatisfait de son équilibre vie personnelle/vie professionnelle (18% des travailleurs, indépendants inclus). Le plus souvent, cette insatisfaction est liée à l'incapacité à consacrer autant de temps qu'on le souhaiterait aux enfants vivant dans le foyer familial.

[111] L'importance symbolique du travail est très différente entre la France et les pays de l'Europe méditerranéenne, et les autres pays européens. En France 67% des personnes considèrent le travail comme « très important dans la vie » alors que ce ratio est inférieur à 50 % dans des pays tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Suède (World Values Survey, 2008-2010).

► **Les horaires tendent à s'individualiser, avec un pouvoir de co-décision plus ou moins fort d'un pays à l'autre**

[112] En matière de capacité du salarié à organiser lui-même les modalités d'exercice de son activité, en particulier ses horaires de travail, on distingue classiquement trois grands groupes de pays :

[113] - Les pays scandinaves, où 60 % des salariés exercent un contrôle sur leur temps de travail ;

[114] - L'Europe continentale et atlantique, où cette proportion est voisine de 40 % ;

[115] - L'Europe méditerranéenne et la France, où elle tombe à près de 25%, bien que l'on note en France, Espagne et Italie un mouvement de convergence rapide avec les pays du groupe précédent.

[116] Lorsque les horaires sont intégralement imposés par la direction, c'est l'imprévisibilité de ces horaires qui constitue l'enjeu majeur, plus que l'instabilité elle-même. Ainsi 35 % des travailleurs ayant des changements d'horaires dont ils ne sont informés que le jour même, 30% de ceux qui ne sont informés qu'un jour avant, et 25% de ceux qui sont prévenus plusieurs jours à l'avance sont concernés par ces difficultés, contre seulement 14 % de ceux ayant des horaires stables.

► **Dans tous les pays, les entreprises font des choix différents en matière de flexibilité interne et externe**

[117] La dernière édition du EWCS (2014) montre que plus de la moitié des travailleurs européens ont connu des changements significatifs d'organisation du travail (modification des processus, restructurations...) sur les années précédentes. Cette évolution a le plus souvent été accompagnée ou renforcée par des politiques de libéralisation du droit relatif au temps de travail menée, à des degrés divers, dans quasiment tous les pays de l'Europe occidentale.

[118] Si dans toute l'Union européenne, la majorité des actifs occupés travaille de manière stable d'une semaine sur l'autre (77 % le même nombre de jours, 66% le même nombre d'heures) et même d'un jour à l'autre (58%), une proportion non négligeable de salariés échappe à ce modèle :

[119] - certains travaillent selon des horaires atypiques le dimanche (26% en occasionnel, 10% sur une base régulière), ou le samedi (51% en occasionnel, 23% en régulier), ou la nuit (20% des travailleurs) ou en équipes alternées (17%).

[120] - une part croissante de salariés travaille en horaires variables (horaires variables individuels, annualisation, comptes épargne temps). Il s'agit de la majorité des salariés dans les pays scandinaves et en Allemagne (plus de 60% au Danemark ou en Suède, près de la moitié ailleurs), et de près du tiers des salariés en Autriche, Royaume-Uni, Italie, Belgique et France.

[121] - dans certains pays, on assiste à l'essor d'une forme extrême de flexibilité interne, avec le développement depuis quelques années de contrats sans durée de travail, en particulier au Royaume-Uni (« *zero-hour contracts* ») ou en Allemagne (certaines formes de « *mini-jobs* »), qui introduit des formes extrêmes de variabilité, totalement déséquilibrées en défaveur du salarié.

[122] Une partie de ces variations d’horaires se traduit par des heures supplémentaires rémunérées, comme le montre l’*European company survey* (2014). En la matière, il convient de distinguer le droit et la pratique. En termes de possibilités juridiques et conventionnelles de recours aux heures supplémentaires, la France se situe dans la moyenne des pays de l’Union européenne, après un groupe de tête essentiellement composé des pays scandinaves et continentale, et devant les pays anglophones et l’Europe méditerranéenne. En termes d’effort financier réalisé, la compensation monétaire des heures supplémentaires concerne en Europe un peu plus de 35% des salariés et la France se situe, avec les pays scandinaves et l’Italie, dans le peloton de tête, avec presque 40% des salariés concernés. En revanche, si on inclut les heures dépassant la durée de référence, mais non compensées, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l’Autriche passent au-dessus de la moyenne.

[123] Enfin, il faut remarquer que la flexibilité interne se combine avec la flexibilité externe dans des proportions et selon des modalités qui varient d’un pays à l’autre, les législations étant plus ou moins favorables aux contrats courts ou à la création d’activités en « free lance ». Si le CDI, qui emploie 80% des salariés européens, est la norme dans toute l’Europe occidentale, la plupart des pays ont développé une dualisation du marché du travail, qui peut reposer sur une proportion particulièrement forte de CDD ou de travail intérimaire (Pologne, Espagne, Portugal, Pays-Bas, France avec CDD et intérim) ou sur un recours quasi systématique au CDI, soit parce que celui-ci offre déjà de très grandes possibilités de flexibilité (Royaume-Uni), soit par préférence pour la flexibilité interne (Autriche, Danemark). Certains pays hésitent encore entre les deux modèles. Ainsi l’Italie a procédé depuis le milieu des années 90 à une série de réformes visant à faciliter le recours aux contrats courts et, plus récemment, elle a visé à rééquilibrer la part de contrats à durée indéterminée.

[124] Une autre forme de flexibilité externe, moins visible parce qu’intégrée dans la division des tâches entre entreprises de secteurs différents, est l’outsourcing. L’*European company survey* montre trois grandes catégories de situation : 1/ les pays scandinaves ont une forte part des entreprises qui externalise une grande partie de leurs activités, y compris des activités à haute valeur ajoutée ; 2/ la France, le Bénélux, et le Royaume-Uni sont dans une situation intermédiaire, avec une proportion plus forte d’entreprises qui externalisent uniquement des fonctions à faible valeur ajoutée; 3/ l’Allemagne et l’Italie, qui ont tendance à relativement moins externaliser.

1.2.3 La typologie existante des modèles en matière de temps de travail a des impacts différents en termes d’emploi et de précarité

[125] De tout ce qui précède on constate que des tendances de fond traversent tous les pays d’Europe occidentale, mais que, malgré une relative convergence des réponses, des modèles différentes perdurent d’un pays à l’autre, renvoyant à des choix culturels, des stratégies politiques de long terme, et des éléments de contexte structurel spécifiques. Ces modèles peuvent, en approche très globale, être classés en quatre grands types, présentés en détail dans l’annexe 8, et résumés dans le tableau suivant :

Modèle	Continental	Atlantique	Scandinave	Méditerranéen	France
Pays types	Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique	Royaume-Uni, Irlande	Suède, Danemark, Norvège	Italie, Espagne	
Concentration du temps de travail entre les catégories d’actif	Participation large de toutes les catégories de la population	Participation relativement large de la population, en particulier femmes et	Participation très large de toutes les catégories de la population	Participation largement sélective, avec relativement faible participation des	Participation relativement large des femmes, plus restreinte des jeunes et des

		jeunes		femmes, des jeunes et des seniors	seniors
Intensité	Productivité élevée mais en ralentissement	Productivité en ralentissement	Productivité et intensité élevées et croissantes	Productivité moyenne	Productivité relativement élevée
Dualité entre les catégories de travailleurs	Forte dualité entre CDI temps plein travaillant beaucoup et travail à temps partiel à faible quotité de temps des femmes	Forte dualité au sein des salariés en CDI entre ceux employés dans des entreprises offrant une certaine sécurité de l'emploi et les autres	Dualité limitée entre CID temps plein et salariés à temps partiel, généralement momentané et à forte quotité de temps	Très forte dualité entre CDI temps plein et CDD Temps partiel relativement peu développé, à forte quotité de temps	Dualité forte entre CDI et CDD/intérim
Flexibilité interne	Limitée en infra-annuel, étendue en pluriannuel (épargne temps, chômage partiel)	Très élevée du temps de travail, qui se négocie directement entre employeur et salarié	Elevée, mais le plus souvent négociée au niveau de l'entreprise et laissant souvent un pouvoir de décision au salarié	Limitée : les horaires de travail ont tendance à peu varier	Moyenne : code du travail relativement flexible, pratiques plus diversifiées selon les secteurs
Flexibilité externe	Développement récent des contrats courts très flexibles et souvent à temps très partiel	Relativement faible recours aux contrats courts mais essor des contrats « zéro heures »	Moyenne (basse pour le Danemark)	Très forte : fort recours au CDD ou à l'externalisation à des indépendants	Elevée : fort taux de recours aux contrats courts et très courts
Situations de l'emploi et des inégalités sociales	Taux d'activité relativement élevé Taux de chômage bas Précarité de nombreux travailleurs Enfermement durable dans un temps partiel subi pour les femmes	Taux d'activité relativement élevé Taux de chômage bas Précarité de nombreux travailleurs	Taux d'activité élevé Taux de chômage relativement bas Taux de pauvreté relativement bas Un temps partiel relativement choisi	Taux d'activité bas Taux de chômage élevé Enfermement durable dans les contrats courts ou l'auto-emploi précaire	Taux d'activité moyen Taux de chômage élevé Enfermement durable dans les contrats courts, notamment pour les jeunes

1.2.4 L'enjeu est donc moins de questionner la pertinence de la réduction de la durée du travail que d'identifier les modalités les plus efficaces en matière d'emploi, de cette réduction

[126] Compte tenu du caractère séculaire de la diminution de la durée du travail et du fait qu'aucun pays n'échappe à ce phénomène, la question n'est pas tant de se prononcer pour ou contre la réduction du temps de travail mais plutôt d'identifier quelles sont les modalités d'une réduction la plus efficace possible, notamment en matière d'emploi.

[127] En effet, dans la mesure où cette réduction peut s'appuyer sur différents outils (développement du temps partiel à faible ou forte quotités, congés longs, réduction de la durée légale ou conventionnelle) et emprunter différentes modalités (négociation collective au niveau de la branche ou de l'entreprise ou loi), il importe de se pencher sur les caractéristiques et sur l'efficacité relative de ces différentes modalités de réduction de la durée du travail.

2 LES POLITIQUES DU TEMPS DE TRAVAIL PEUVENT MOBILISER DIFFERENTS LEVIERS DONT LES EFFETS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS EN MATIERE D'EMPLOI SONT VARIABLES ET DEPENDANTS DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE

[128] Les politiques de l'emploi peuvent mobiliser le temps de travail de plusieurs manières pour créer de l'emploi avec dans tous les cas une réduction de la durée moyenne de travail :

[129] - soit dans une logique de répartition homogène, par une réduction uniforme de la durée légale ou conventionnelle ;

[130] - soit en concentrant la réduction sur une partie des emplois seulement, via le développement du temps partiel. Le développement du temps partiel peut aussi être utilisé pour répondre à d'autres objectifs, notamment celui de faciliter l'accès à l'emploi à des publics éloignés du marché du travail ou soumis à certaines contraintes (garde d'enfant, difficultés de santé...), et pour lesquels le passage par un emploi à faible quotité de temps peut constituer une transition facilitant à terme l'accès ou le maintien à un poste à temps plein.

[131] Par ailleurs, les politiques de flexibilisation, qui se sont considérablement développées ces dernières années, peuvent agir sur le cadre juridique du droit de travail, par exemple en développant les formules d'annualisation ou de forfaitisation, influant de ce fait significativement sur la durée du travail.

[132] Enfin, le temps de travail ne doit pas seulement être envisagé à court terme dans ses variations journalières, hebdomadaires et annuelles. Il accompagne le salarié tout au long de sa vie professionnelle. De nouvelles politiques, encore émergentes dans notre pays, s'appuient sur cette approche de long terme centrée sur le développement professionnel et personnel de l'individu, pour l'aider à maîtriser sa trajectoire professionnelle et sécuriser son emploi.

2.1 Les politiques de réduction du temps de travail, quand elles sont complétées de dispositifs qui limitent l'augmentation du coût du travail, permettent de créer à court terme un nombre d'emplois non négligeable

2.1.1 Si selon la théorie économique, la réduction de la durée du travail a des effets positifs sur le court terme, un débat subsiste sur le niveau de persistance de ses effets sur le moyen et le long terme

2.1.1.1 Il est généralement admis que la réduction de la durée du travail agit à court terme sur l'emploi via « l'effet de partage » et l'évolution de la productivité générale des facteurs

[133] Le premier effet sur l'emploi d'une politique de réduction de la durée du travail résulte du volet « partage du temps de travail » de cette politique. En effet, la réduction de la durée de travail de chaque salarié doit permettre de créer de nouveaux emplois. S'il est bien entendu évident qu'on ne peut modéliser cet effet de partage par une simple « règle de trois », l'enjeu réside dans la capacité du dispositif de réduction de la durée du travail à faire en sorte qu'il ne devienne pas rapidement négligeable sous l'effet d'autres facteurs, comme l'élévation des coûts horaires ou l'augmentation de la productivité.

[134] En effet, la question de l'évolution des coûts unitaires de production (coûts de production/productivité) reste centrale quand il s'agit d'estimer l'effet sur l'emploi d'une politique d'ARTT. Une partie des économistes, notamment ceux se rattachant à l'école dite classique ou conventionnelle, considère qu'une évolution de ces coûts unitaires à la hausse est susceptible de provoquer des effets négatifs sur l'emploi. D'une part, si cette élévation résulte d'une élévation du coût unitaire de la main d'œuvre, il y aura substitution capital/travail. D'autre part, si cette substitution ne peut pas s'opérer, l'élévation de ces coûts nuira à la compétitivité des entreprises, ce qui se traduira *in fine* par des destructions d'emplois. Or, la variation des coûts unitaires dépend d'une part de la variation des coûts salariaux horaires et d'autre part de la variation de la productivité.

[135] Concernant la variation des coûts salariaux horaires, celle-ci dépendra du niveau de la compensation salariale (qui peut être nulle, partielle ou totale selon le pouvoir de négociation des salariés et le cadre conventionnel ou législatif imposé¹⁸) mais aussi des éventuels dispositifs de réduction du coût du travail associés à la politique d'ARTT, comme par exemple les aides forfaitaires ou les réductions de cotisations sociales, sachant que se pose alors la question de l'effet sur l'économie du financement de ces dispositifs (*voir infra*).

[136] S'agissant de l'évolution de la productivité, celle-ci dépend de :

[137] - L'évolution de la productivité du travail : la réduction de la durée du travail peut favoriser une augmentation de celle-ci du fait du phénomène de décroissance du rendement marginal du travail (i.e. les salariés deviennent moins efficaces au-delà d'une certaine durée de travail) et d'une éventuelle redéfinition de l'organisation du travail.

[138] - L'évolution de la durée d'utilisation des équipements : si sont associées à la mise en place de la réduction de la durée du travail, des mesures permettant d'améliorer la flexibilité interne (horaires décalés, recours accru au travail posté), la durée d'utilisation des équipements peut augmenter, ce qui permettra d'améliorer la productivité du capital.

¹⁸ Ainsi, en 1981, le cadre législatif imposait une compensation salariale totale tandis que les lois Aubry prévoyaient une compensation partielle sur le plan statique comme sur le plan dynamique. En effet, sur le plan statique, la compensation salariale n'était que partielle car, d'une part, il était possible de modifier le décompte de la durée travaillée et, d'autre part, cette compensation maximale au niveau du SMIC pouvait être beaucoup plus réduite au fur et à mesure que l'on montait dans l'échelle des salaires. Sur le plan dynamique, la possibilité de négocier une modération salariale limitait aussi le niveau de compensation salariale.

[139] On notera que l'évolution de la productivité possède des effets ambivalents. Elle peut d'un côté permettre de limiter une éventuelle augmentation des coûts salariaux horaires mais elle peut d'un autre côté réduire les créations d'emplois liées à l'effet de partage.

2.1.1.2 L'analyse macroéconomique intègre, au moins pour le court terme, des effets liés à la stimulation de la demande et au financement de la politique de réduction du temps de travail

[140] Dans une analyse à fondements macroéconomiques, il convient d'ajouter aux effets déjà évoqués, des effets liés à l'évolution de la demande et aux besoins de financement des différents dispositifs associés à la politique de réduction de la durée du travail.

[141] La réduction du taux de chômage résultant de l'effet de partage, doit en effet se traduire par un accroissement de la demande, d'autant plus significatif que l'augmentation du revenu concerne une population dont la propension marginale à consommer est élevée, qui peut avoir en retour un effet positif sur l'activité des entreprises, qui permettra à son tour des créations d'emplois supplémentaires.

[142] S'agissant du financement des dispositifs associés à la politique de réduction de la durée du travail (on pense notamment aux dispositifs destinés à compenser une élévation du salaire horaire), celui-ci peut peser négativement sur l'emploi. Dans le cas où ce financement n'est pas couvert par les recettes supplémentaires provenant des créations d'emplois liées à l'effet partage (les dépenses initialement consenties ne sont pas entièrement financées par la diminution des indemnités chômage et par les recettes supplémentaires résultant des créations d'emplois, on dit alors que la politique de RTT n'est pas financée) et dans un cadre où l'on ne souhaite pas augmenter le déficit budgétaire, les besoins de financement seront couverts par une réduction de la dépense publique ou une augmentation des prélèvements obligatoires dont les effets sur l'emploi sont négatifs.

2.1.1.3 La question du niveau de persistance des créations d'emplois ne fait pas consensus et dépend d'hypothèses sur la nature du chômage

[143] On distingue généralement deux composantes dans le chômage, une composante classique et une composante keynésienne. La première correspond au taux de chômage d'équilibre ou NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment), c'est-à-dire au taux de chômage en dessous duquel des tensions inflationnistes se manifesteraient. La seconde, correspond au chômage conjoncturel, c'est-à-dire à la part de chômage qui résulte d'une insuffisance de la demande.

[144] Dans la mesure où les politiques de RTT visent prioritairement à diminuer le chômage conjoncturel, l'efficacité supposée d'une telle politique dépend en grande partie de l'évaluation qui est faite des niveaux respectifs du chômage d'équilibre et du chômage conjoncturel. Plus on suppose que le chômage conjoncturel est élevé et plus l'efficacité de court terme d'une politique de réduction de la durée du travail sera élevée.

- [145] S'agissant des capacités de moyen-long terme d'une politique de RTT à créer de l'emploi, une partie des économistes, notamment ceux se attachant à l'école dite classique ou conventionnelle, estime que dans la mesure où le chômage convergera à long terme vers son niveau d'équilibre sous l'effet de diverses forces de rappel (principalement la négociation salariale, le rapport de force des salariés étant plus favorable quand le chômage baisse), ce qui les conduit à affirmer qu'une politique de RTT ne peut créer d'emploi sur longue période. Néanmoins, cette affirmation est l'objet de débats théoriques pour plusieurs raisons :
- [146] D'une part, il n'existe pas d'évaluation consensuelle de ce niveau de chômage d'équilibre ni de la vitesse de convergence du taux de chômage réel vers son niveau d'équilibre.
- [147] D'autre part, l'existence d'un effet dit « d'hystérèse¹⁹ » (la persistance d'un niveau de chômage élevé et de longue durée entraîne une élévation du taux de chômage structurel, les personnes éloignées durablement de l'emploi perdant alors en employabilité) est désormais admise par la plupart des économistes. Par conséquent, le taux de chômage structurel dépend de l'évolution antérieure du taux de chômage. Une politique de RTT du fait des ses effets potentiels positifs à court terme sur le taux de chômage, peut donc contribuer à réduire le chômage structurel. Aux effets positifs de court terme sur l'emploi, s'ajoutent alors des effets positifs de long terme, le taux de chômage d'équilibre, vers lequel converge à moyen/long terme le taux de chômage, ayant été diminué, du fait de la réduction à court terme du taux de chômage conjoncturel. Si l'on se place dans cette hypothèse, la RTT peut donc permettre, y compris sur le long terme, une réduction du chômage.

2.1.2 La loi Robien, une préfiguration des « 35 heures », dont l'effet emploi a été réel mais limité du fait de son caractère optionnel

- [148] La loi du 11 juin 1996, dite « loi Robien », ne modifiait pas la norme de durée légale qui restait fixée à 39 heures. Il s'agissait d'une loi optionnelle fondée sur un dispositif incitatif à la réduction négociée du temps de travail. A certains égards elle préfigurait les futures lois Aubry. En effet, l'incitation du côté de l'entreprise reposait sur des allègements de cotisations sociales patronales²⁰ en contrepartie d'une réduction du temps de travail des salariés d'au moins 10%, d'une part, et de la création (volet offensif) ou du maintien d'emplois (volet défensif), d'autre part.
- [149] Le caractère optionnel de cette loi a limité sa portée. En effet, 2 953 entreprises représentant 280 000 salariés²¹ ont signé dans ce cadre une convention de réduction du temps de travail, les conventions offensives couvrant 62% des salariés concernés par le dispositif. Or, si l'on réfère aux évaluations *ex ante* à fondements macro-économiques, une politique de RTT doit être massive (i.e. la réduction de la durée légale doit être significative et doit concerner une majorité de salariés), pour produire des effets en matière d'emploi²². En s'inscrivant dans cette perspective on peut donc conclure que le caractère optionnel de la loi Robien prive celle-ci des effets macro-économiques d'une mesure de RTT et qu'il n'est donc pas possible d'extrapoler les résultats en matière

¹⁹ Blanchard O. & Summers L. (1986) *Hysteresis And The European Unemployment Problem*, NBER Chapters, in: NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1, pages 15-90 NBER, Inc

²⁰ 40% de réduction la première année, 30% les six années suivantes. Pour plus de détails, se référer à l'annexe 4 du présent rapport.

²¹ Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail, Fiolo et Roger, Economie et statistique n°357-358

²² Voir annexe 5 du présent rapport sur le lien entre temps de travail et emploi dans les théories à fondements macro-économiques.

d'emploi de la loi Robien pour tirer des conclusions quant à l'effet emploi d'une RTT générale.

[150] Il n'en reste pas moins qu'une des rares études²³ portant sur l'effet emploi *ex post* de la loi Robien conclut à un surcroît d'emploi moyen de 6% pour les entreprises entrées dans le dispositif « Robien offensif », ce qui équivaldrait à environ 17 000 créations d'emploi pour le volet offensif de cette loi. Une autre étude²⁴, conclut à la création de 20 500 ETP pour le volet offensif de la loi et 13 100 licenciements économiques évités.

2.1.3 L'estimation selon laquelle les lois Aubry ont permis de créer environ 350 000 emplois entre 1998 et 2002 apparaît de loin la plus robuste

2.1.3.1 Un dispositif qui mêlait réduction de la durée légale, dispositifs de réduction du coût du travail et assouplissements en matière d'organisation du travail

[151] Le « passage aux 35 heures » s'est effectué en deux temps, voire en trois temps si l'on considère la loi Robien comme une étape préalable. En effet, la loi « Aubry I » reprenait le principe de l'incitation à la RTT mais cette incitation, dont les modalités différaient par rapport à la loi Robien, était significativement renforcée par l'annonce de la généralisation de la RTT au 1^{er} janvier 2000 (loi « Aubry II »).

La loi Aubry I incitait les entreprises à réduire la durée du travail de 10% via un dispositif de réduction forfaitaire des cotisations sociales conditionné à des créations d'emplois au moins égales à 6%

[152] La loi du 13 juin 1998, dite loi « Aubry I », fixait la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres, et s'adressait aux entreprises qui souhaitaient anticiper cette baisse de la durée légale. Si le dispositif reprenait certains principes de la loi Robien, comme les réduction de cotisations sociales, les modalités de celles-ci différaient puisqu'elles étaient forfaitaires et non plus proportionnelles et qu'elles s'appliquaient sur cinq années au lieu de sept (ce qui dans l'ensemble rendait la compensation de la loi Aubry I moins favorable que celle de la loi Robien, cette dernière ayant été jugée trop généreuse par les concepteurs des lois Aubry). Le principe de la dégressivité de l'aide était en revanche repris (de 1372 € la première année à 762 € au cours de la cinquième et dernière année) et l'aide pouvait être majorée pour les établissements dont la main d'œuvre était composée à plus de 70% de salariés rémunérés en deçà de 1,5 SMIC et à plus de 60% d'ouvriers (majoration de 610 €). La loi du 13 juin 1998 prévoyait également un volet offensif et un volet défensif.

- Dans le cadre offensif, les aides étaient versées en contrepartie de créations d'emplois au moins égales à 6% et d'une réduction du temps de travail de 10% (il était possible de s'engager à réduire le temps de travail de 15%, les créations d'emplois devant alors s'élever à 9% de l'effectif de l'entreprise). Il convient de noter que la loi spécifiait que pour bénéficier des aides, le décompte de la durée du travail ne devait pas être modifié²⁵.

²³ Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail...op cit

²⁴ Réduction du temps de travail : Quelles modalités ?, Lettre de l'OFCE, n°158, janvier 1998

²⁵ Ainsi, il n'était pas possible d'exclure du calcul de la durée du travail des temps qui auparavant été intégrés dans celle-ci, comme les temps de pause et d'habillage. Cette interdiction de modifier le décompte du temps de travail, qui ne sera pas reprise dans la loi du 19 janvier 2000, avait pour but d'éviter que la réduction effective du temps de travail soit trop limitée.

- Concernant le volet défensif, celui-ci prévoyait que l'entreprise s'engage, dans le cadre d'une procédure de licenciements économiques, à maintenir l'ensemble ou une partie des emplois et à baisser la durée du travail d'au moins 10%.

[153] En matière d'heures supplémentaires, la loi Aubry I abaissait de la 43^{ème} à la 42^{ème} heure le seuil de déclenchement du repos compensateur de 50% dans les entreprises de plus de 10 salariés pour les heures effectuées au-delà du contingent d'heures supplémentaires en vigueur (130 heures).

La loi Aubry II remplaçait l'aide incitative par un allègement pérenne et abandonnait les contreparties en matière de RTT et de créations d'emplois

[154] La loi du 19 janvier 2000, dite loi « Aubry II », confirmait la réduction de la durée du travail (35 heures hebdomadaires ou 1600 heures annuelles) et permettait aux entreprises qui s'engageaient à appliquer cette réduction du temps de travail via un accord collectif d'entreprise ou d'établissement (accord de branche étendu possible pour les entreprises de moins de 50 salariés) majoritaire, de bénéficier d'une aide pérenne qui prenait la forme d'un allègement de cotisations sociales dégressif en fonction du salaire (de 1550 € pour un salarié au SMIC à 610 € pour un salarié gagnant 1,8 SMIC ou plus) et d'une aide forfaitaire annuelle de 610 euros par salariés.

[155] L'accord collectif devait mentionner le nombre d'emplois créés ou préservés du fait de la réduction du temps de travail mais le versement de l'aide n'était pas conditionné à un volume minimal d'emploi pas plus qu'à une baisse effective de 10% de la durée du travail (une entreprise dont la durée de travail hebdomadaire était de 37 heures et qui passait à 35 heures pouvait bénéficier des aides). De plus les modalités de calcul du temps de travail pouvaient être modifiées si bien que dans les faits la réduction effective du temps de travail pouvait être très réduite (par exemple en excluant des temps tels que certaines pauses ou les temps d'habillage qui pouvaient être auparavant comptés dans le temps de travail).

[156] La loi instaurait par ailleurs une garantie mensuelle de rémunération²⁶ pour les salariés au SMIC, garantie qui dépendait de la date à laquelle l'établissement était passé à 35 heures, d'où la coexistence de plusieurs SMIC horaires.

[157] S'agissant des salariés ayant la qualité de cadre au sens des conventions collectives de branche, la loi instaurait la possibilité de fixer leur durée de travail via des conventions de forfait en jours qui pouvaient fixer un nombre annuel de jours de travail maximal de 217 jours, les durées de repos obligatoires restant les mêmes que pour les autres salariés (repos journalier de 11 heures et repos hebdomadaire de 24 heures).

[158] Concernant le régime des heures supplémentaires, les modifications étaient les suivantes. En l'absence d'accord collectif prévoyant une majoration de salaire de 25%, la bonification des quatre premières heures supplémentaires devait être accordée obligatoirement sous forme de repos, les heures au-delà de la 39^{ème} heure continuant à bénéficier des dispositions antérieures (majoration de 25% jusqu'à la 43^{ème} heure, majoration de 50% au-delà).

²⁶ Cette garantie avait pour but de maintenir le salaire des salariés au SMIC dont l'entreprise passait à 35 heures. Elle prenait la forme d'un complément différentiel qui correspondait à la différence entre le montant du SMIC mensuel du salarié à 39 heures et le montant correspondant au salaire mensuel d'un salarié qui travaillerait 35 heures par semaine au taux horaire du SMIC. La revalorisation de ce complément différentiel étant effectuée selon des modalités de calcul moins favorables que celles du SMIC, ce dispositif a conduit à créer plusieurs niveaux de SMIC selon la date de passage de l'entreprise aux 35 heures (plus l'entreprise passait tardivement à 35 heures et plus le SMIC était favorable). La loi du 17 janvier 2003 a instauré un dispositif d'harmonisation des différents SMIC qui s'est achevé le 1 juillet 2005.

[159] Enfin, la loi du 19 janvier 2000 simplifiait la législation en matière de modulation du temps de travail en substituant aux trois dispositifs de modulation préexistants²⁷ un dispositif unique. Celui-ci consistait en la définition de périodes hautes et basses qui se compensent afin que la durée du travail soit de 35 heures sur la semaine ou bien de 1600 heures sur l'année. Si la loi imposait une durée maximale hebdomadaire de 48 heures (44 heures pendant 12 semaines consécutives), il n'y avait pas en revanche de durée minimale. Le délai de prévenance de modification des horaires devait être de sept jours au minimum (dans le cas contraire des contreparties devaient être accordées aux salariés).

2.1.3.2 Plusieurs études ex-post évaluent les créations d'emplois à 350 000 sur la période 1997-2002

[160] Dans un article de 2004 publié dans *Economie et statistique*²⁸, la DARES aboutit à une estimation du nombre de créations d'emplois liées aux lois Aubry égale à 350 000 sur la période 1998-2002. Cette estimation est conduite à partir de plusieurs évaluations microéconomiques, fondées sur des sources diverses, et qui utilisent des modèles d'appariement. Elles aboutissent à des estimations convergentes, à savoir un effet net sur l'emploi pour les entreprises passées à 35 heures, d'au moins 6%. A partir de ces évaluations microéconomiques, Gubian, Jugnot, Lerais et Passeron effectuent une estimation macroéconomique qui conclut à « des effets nets totaux [...] estimés à plus de 350 000 emplois de 1998 à 2002 ».

[161] L'OFCE s'est également livré à une estimation du nombre d'emplois créés par les lois Aubry. Fondée sur un modèle macro-économique qui assimile les lois Aubry à une réduction des cotisations sociales de 10,5 Mds € sur la période, assortie d'une réduction du temps de travail effective de deux heures²⁹, l'évaluation menée par l'OFCE conclut que le nombre d'emplois créés par les lois Aubry sur la période 1997-2002 est de 350 000. L'OFCE ajoute que ces chiffres sont inférieurs aux évaluations *ex ante* car 30% des entreprises sont finalement restées à 39 heures. Si toutes les entreprises étaient passées à 35 heures, les créations d'emplois auraient été, selon le modèle de l'OFCE, de 650 000.

[162] Le fait que deux études reposant sur des méthodologies différentes aboutissent à des résultats analogues en matière de créations d'emplois est de nature à renforcer la confiance que l'on peut avoir dans ces évaluations. Bien que cette évaluation de l'effet emploi des lois Aubry soit l'enjeu d'une vive bataille idéologique, ce chiffre n'est aujourd'hui plus tellement remis en question, les doutes portant davantage sur l'inefficacité du mécanisme de réduction, qui aurait été compensé par les dispositifs de réduction du coût du travail attachés aux lois Aubry, ou sur le caractère durable de ces créations d'emplois (voir *infra*).

²⁷ Le principe de la modulation a été introduit par l'ordonnance du 16 janvier 1982 qui prévoyait la possibilité pour les entreprises de faire varier la durée hebdomadaire du travail sur tout ou partie de l'année, à condition que cette durée ne dépasse pas en moyenne 39 heures par semaines travaillées. Les heures réalisées au-delà des 39 heures hebdomadaires devaient être majorées et n'étaient pas imputées au contingent d'heures supplémentaires. La loi du 19 juin 1987 a par la suite supprimé l'obligation de majoration des heures effectuées au-delà de la durée légale hebdomadaire dans le cadre d'une convention d'annualisation.

²⁸ Gubian, Jugnot, Lerais, Passeron, *Economie et statistique* n°376-377

²⁹ En effet, le passage à 35 heures du fait des nouveaux modes de calculs du temps de travail qu'il a entraîné, ne s'est traduit selon l'OFCE que par une réduction effective du temps de travail de deux heures (35h, réduction réduite).

2.1.3.3 Les arguments avancés pour contester ces créations d'emplois apparaissent fragiles

Les études mobilisées pour affirmer que les 35 heures n'ont pas créé d'emplois ne permettent pas d'aboutir à de telles conclusions du fait qu'elles portent sur des processus de RTT peu comparables et qu'elles s'appuient dans certains cas sur des hypothèses fragiles

- [163] Les études principalement citées par ceux qui estiment que la réduction du temps de travail ne crée pas d'emploi³⁰ sont les études de Jennifer Hunt (1999) ainsi que celles, plus récentes, menées d'une part par Matthieu Chemin et Etienne Wasmer³¹ et, d'autre part, par Bruno Crépon et Francis Kramarz.³²
- [164] A la lecture de ces études, il apparaît pourtant très difficile de tirer des conclusions aussi définitives quant à l'inefficacité sur l'emploi d'une politique de RTT.
- [165] S'agissant de l'étude Chemin-Wasmer, il convient tout d'abord de préciser que ses conclusions sont beaucoup moins tranchées que l'interprétation qui en parfois été faite³³. On y lit notamment: « *We cannot conclude with certainty that the aggregate impact of the 35-hour reform was close to zero* » ou encore « *These estimates consistently fell within the range of our data, primarily because of the large standard errors. [...] The conclusion is that previous estimates of the employment effect are not entirely inconsistent with our results, but rather that we cannot find any significant effect of the 35-hour reform using our empirical strategy.* ».
- [166] Ensuite, et c'est l'élément qui devrait conduire à considérer cette étude avec la plus grande prudence, il est permis de s'interroger sur l'hypothèse centrale de cette étude consistant à considérer que l'écart de réduction du temps de travail entre l'Alsace-Moselle et le reste de la France a été de 9%. Cette hypothèse se fonde sur le fait que l'Alsace-Moselle bénéficiait de deux jours fériés supplémentaires par rapport au reste de la France. Dans un monde où toutes les entreprises auraient réduit la durée du travail selon les mêmes modalités, cette hypothèse pourrait être valable. Mais dans la réalité les modalités de la réduction du temps de travail ont été très différentes selon les entreprises, certaines ayant exclu de nombreux temps de pause auparavant comptés dans la durée du travail, si bien que la réduction du temps de travail a été dans certains cas de moins de deux heures, voire quasi nulle³⁴. Il est donc impossible de connaître

³⁰ Dans une tribune très critique vis-à-vis du rapport parlementaire fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et André Zylberberg affirment par exemple que plusieurs études portant sur l'Allemagne, le Québec et la France aboutissent à la conclusion que « la réduction du temps de travail n'a aucun effet sur l'emploi », « Désinformation parlementaire sur les 35 heures », 22 décembre 2014

³¹ Using Alsace-Moselle local laws to build a difference in differences estimation strategy of the employment effects of the 35-hour workweek regulation in France, Matthieu Chemin et Etienne Wasmer, *Journal of Labor Economics*, Vol. 27, No. 4 (October 2009), pp. 487-524. Dans cette étude, partant du constat que l'Alsace-Moselle bénéficiait de deux jours fériés supplémentaires par rapport au reste de la France et que ces jours auraient été pris en compte lors du passage aux 35 heures, les auteurs concluent que la RTT a été inférieure à celle du reste de la France. Ils comparent alors les créations d'emplois dans les deux zones géographiques et ne constatent pas de créations supplémentaires d'emplois dans le reste de la France alors que cette zone aurait selon les auteurs connu une réduction de la durée du travail supérieure à l'Alsace-Moselle.

³² Dans cette étude, Crépon et Kramarz exploitent l'Enquête emploi de l'INSEE pour évaluer l'impact du passage de 40 à 39 heures et concluent que la probabilité de perte d'emplois des employés concernés par cette RTT a augmenté par rapport aux salariés qui travaillaient de 36 à 39 heures et qui n'étaient donc pas concernés par cette mesure.

³³ « Désinformation parlementaire sur les 35 heures », 22 décembre 2014

³⁴ Ainsi, dans un article paru dans *Economie et statistique* n°376-377 en 2004, « La réduction du temps de travail 1997-2003 : dynamique de construction des lois Aubry et premières évaluations », P.Askenazy, C.Bloch-London et M. Roger citent l'exemple d'un constructeur automobile qui n'a réduit la durée du travail que de 1h45 du fait notamment de l'exclusion des temps de pause de définition de la nouvelle durée effective. La mission ayant eu à connaître l'exemple

précisément l'ampleur de la réduction du temps de travail dans les entreprises, ce qui rend l'hypothèse d'un écart de réduction de la durée de travail de 9% extrêmement fragile.

[167] Les auteurs de l'étude ont bien essayé de démontrer la robustesse de cette hypothèse en utilisant les données de l'enquête emploi sur la période 1999-2003, mais les résultats obtenus conduisent à s'interroger sur la pertinence des variables de contrôle utilisées. En effet, avant 2003, l'enquête emploi portait sur la mesure de la durée effective de travail sur une semaine de référence du mois de mars, mois qui n'est pas concerné par les deux jours fériés supplémentaires accordés en Alsace-Moselle³⁵. Aussi, le fait que les chercheurs obtiennent un résultat proche des hypothèses de départ ne peut être interprété comme confirmant la validité de ces dernières. Le questionnaire de l'enquête comprenait par ailleurs une question sur la durée hebdomadaire habituelle de travail, mais les réponses ne permettent généralement pas de mesurer une différence de durée du travail liée à l'existence de jours fériés supplémentaires³⁶.

[168] On ajoutera de plus, mais ceci n'est pas propre à cette étude et concerne l'ensemble des études microéconomiques de ce type, que cette étude ne tient pas compte du fait que les créations d'emplois liées aux « 35 heures » peuvent en partie être dues au niveau microéconomique à un « effet partage » mais aussi au niveau « macroéconomique » à un effet lié à la stimulation de la demande, qui résulte de la réduction, même momentanée, du taux de chômage. Or ce dernier effet est indépendant de la réduction de la durée effective de travail dans l'entreprise, les entreprises ayant moins réduit leur durée de travail en bénéficiant dans les mêmes proportions que celles qui l'ont davantage réduit.

[169] Compte tenu de tous ces éléments, il semble impossible de conclure à partir de cette étude que « la réduction du temps de travail n'a aucun effet sur l'emploi ».

[170] S'agissant de l'étude menée par Jennifer Hunt, celle-ci porte sur la réduction de la durée conventionnelle de la durée du travail en Allemagne sur la période 1984-1994 dont les modalités diffèrent significativement de celles des lois Aubry. En effet, la RTT étudiée est, contrairement aux lois Aubry, une RTT avec compensation salariale intégrale, sans aucun dispositif permettant de limiter l'augmentation du coût du travail découlant de cette compensation salariale. On est donc, du point de vue de la théorie économique³⁷, dans un cas défavorable en matière de création d'emplois contre lequel les lois Aubry ont essayé de se prémunir via le recours aux exonérations de cotisations sociales et des dispositions favorables à l'augmentation de la productivité (annualisation notamment). Si les résultats de cette étude montrent une absence d'effet significatif sur l'emploi, il serait plus prudent d'en tirer comme conclusion qu'une RTT assortie d'une compensation salariale intégrale risque de n'avoir aucun effet en matière d'emploi plutôt qu'une affirmation générale sur l'absence d'effet sur l'emploi de toute politique de RTT.

d'un autre groupe français pour lequel l'exclusion des temps de pause avait permis de ne pas réduire la durée effective du travail, on peut supposer que ce phénomène n'est pas isolé.

³⁵ La Saint-Etienne a lieu le 26 décembre et le Vendredi Saint s'est toujours tenu un jour d'avril sur la période 1999-2002 à l'exception de l'année 2002.

³⁶ En effet, si l'on prend l'exemple d'un salarié A qui effectue 35 heures hebdomadaires et ne bénéficie pas de jours de RTT, d'un salariés B qui effectue 38 heures par semaines et qui bénéficie de 18 jours de RTT et d'un salarié C qui effectue 38 heures par semaines et bénéficie de 16 jours de RTT du fait de l'intégration lors de la mise en place des « 35 heures » des deux jours fériés spécifiques à l'Alsace-Moselle, les durées habituelles hebdomadaires ne permettent pas de tirer de conclusions quant à l'écart de durée de travail de ces salariés. Le salarié A et le salariés B répondront qu'ils travaillent respectivement 35 heures et 38 heures par semaine alors que leur durée annuelle de travail est identique. Le salarié B et le salariés C répondront qu'ils ont la même durée hebdomadaire habituelle de travail alors que leur durée annuelle sera différente de 9%.

³⁷ Voir annexe 5

[171] Enfin, concernant l'étude de Bruno Crépon et Francis Kramarz, consacrée à la réduction de la durée du travail de 40 heures à 39 heures en 1982, plusieurs éléments limitent, là encore, significativement les conclusions qui peuvent être tirées quant à l'effet emploi des 35 heures. D'une part, il s'agit, ici aussi, d'une réduction du temps de travail avec compensation salariale totale mais sans dispositif permettant de limiter la hausse du coût horaire du travail. D'autre part, la réduction du temps de travail est d'une ampleur beaucoup plus limitée que dans le cas des lois Aubry (passage de 40 heures à 39 heures), si bien qu'elle a pu être absorbée par les gains de productivité. Enfin, le critère retenu, celui de la perte d'emplois ne permet pas de conclure quant à l'effet emploi net de cette RTT. En effet, les créations d'emplois ne sont pas mesurées. Cette étude ne permet donc pas d'apprécier l'effet emploi d'une politique de RTT.

Le débat sur les rôles respectifs de l'effet « partage » et de l'effet « baisse du coût du travail » doit prendre en compte le fait que ces facteurs ne créent pas autant d'emploi hors RTT et qu'ils font système dans la logique même des lois Robien et Aubry

[172] Une fois admis que le chiffre de 350 000 est une estimation raisonnable du nombre d'emplois créés par les lois Aubry, subsiste le débat sur le lien direct entre réduction du temps de travail et créations d'emploi, celles-ci pouvant aussi, dans des proportions à déterminer, être attribuées à des facteurs exogènes (croissance économique mondiale) ou à des dispositions contenues dans les lois Aubry (les réductions de cotisations sociales) qui seraient parvenues à compenser les effets possibles de la réduction du temps de travail sur la productivité ou sur une éventuelle hausse des coûts salariaux.

[173] Dans ces conditions, il est éclairant de s'intéresser à d'autres périodes caractérisées par un niveau de croissance élevé ou par un recours massif à des exonérations de cotisations sociales. Le tableau ci-dessous compare donc la « période 35 heures », c'est-à-dire 1998-2002, à une période caractérisée par un fort niveau de croissance (1987-1991) et à une période de croissance modérée mais avec des réductions massives de cotisations sociales (2004-2008) :

Tableau 2 : Comparaison du nombre de créations d'ETP sur 3 périodes caractéristiques

	1987-1991	1998-2002	2004-2008
Croissance du PIB sur la période	13,65%	10,74%	6,69%
Montant des exonérations de cotisations sociales sur la période (Mds €)	N/A	56,6	95,7
Nombre d'emplois créés sur la période (en milliers d'ETP)	915	1805	909

Source : INSEE, calculs mission IGAS

[174] On constate que la période 1998-2002 est marquée par un nombre de créations d'emplois deux fois supérieur à celui des deux autres périodes. S'il est bien évidemment nécessaire de procéder à des analyses plus poussées, cette simple comparaison permet néanmoins de s'interroger sur les raisons de ce surcroît très significatif de créations d'emplois, et de douter *a priori* que les exonérations seules auraient été plus efficaces qu'un « paquet RTT-exonérations ».

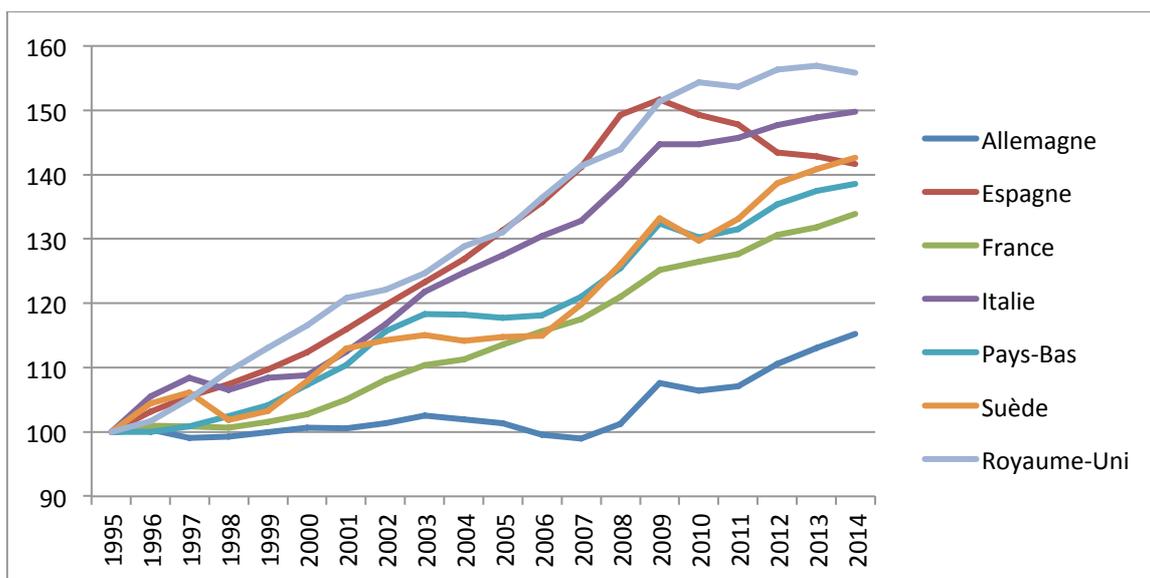
- [175] Il convient par ailleurs de noter que l'argument selon lequel les créations d'emplois s'expliqueraient par le fait que l'effet créateur d'emploi des exonérations l'emporterait sur l'effet destructeur de la RTT n'apparaît pas totalement convaincant. En effet, si c'était le cas, les créations d'emplois seraient alors dues à l'abaissement du coût de travail engendré par les exonérations. Or sur la période il n'est pas constaté de diminution des coûts unitaires salariaux totaux (voir infra).
- [176] Les nombreuses créations d'emplois qui caractérisent la période 1998-2002 ne peuvent donc s'expliquer uniquement par les exonérations de cotisations sociales associées aux lois Aubry.
- [177] Par ailleurs, dissocier les différents paramètres des lois Aubry (i.e. la réduction du temps de travail, les gains de productivité, les réductions de cotisations sociales) conduit à négliger un aspect essentiel de cette réforme, dont le principe même repose sur le fait que ces différents éléments font système sur le plan politique. En effet, les gains de productivité (liés à un nouveau mode de décompte du temps de travail, à une réorganisation du travail et à l'annualisation) n'ont été acceptés par les salariés et leurs représentants qu'en échange de la RTT. Symétriquement, les chefs d'entreprises sont pour la grande majorité rentrés dans la logique de l'objectif de création d'emplois parce que les réductions de cotisations sociales permettaient de limiter les coûts et que les négociations mêmes sur les modalités de la réduction ont été l'occasion de repenser les organisations du travail pour plus d'efficacité, et parfois de réduire certains coûts structurels (recours récurrent aux heures supplémentaires) bien au-delà de l'effet des exonérations. Il est donc artificiel de vouloir les dissocier. De même, les importantes réductions de cotisations sociales ont été possibles sur le plan politique parce qu'il existait une contrepartie en matière de création d'emplois.

S'agissant de l'effet négatif des lois Aubry sur la compétitivité, aucun élément ne permet de confirmer cette affirmation, sachant de plus que la compétitivité ne saurait se réduire à la compétitivité-prix

- [178] La question de l'effet de moyen/long terme des « 35 heures » est souvent mise en avant, tant sur le plan théorique (le taux de chômage étant supposé converger vers son taux d'équilibre, voir annexe 5 du présent rapport), que dans le débat public, pour souligner l'inefficacité en matière d'emploi d'une politique de réduction du temps de travail. Il convient donc de se pencher sur les données disponibles pour étudier l'effet des « 35 heures » sur la compétitivité.
- [179] Compte tenu des paramètres sur lesquels les lois Aubry jouaient, les « 35 heures » ne pourraient peser défavorablement sur la compétitivité, que par le canal de la compétitivité prix³⁸. Dans ces conditions, il importe de se pencher sur l'évolution des coûts salariaux unitaires afin d'observer s'il existe un éventuel dérapage imputable aux « 35 heures », qui aurait pu engendrer une destruction d'emplois supérieure en nombre à moyen/long terme au nombre d'emplois créés par la réforme.
- [180] Or, l'observation de l'évolution de ces coûts salariaux entre 1995 et 2014 ne montre pas de dérapage particulier en France ni d'effet éventuel de rattrapage une fois la période de modération salariale passée.

³⁸ Les « 35 heures » pouvaient éventuellement influencer sur la compétitivité hors prix, mais dans ce cas cette influence est plutôt supposée positive (meilleure capacité à respecter les délais notamment du fait d'une plus grande flexibilité interne de la main d'œuvre).

Graphique 8 : Evolution des coûts salariaux unitaires (1995 = 100)



Source : Eurostat, retraitement mission IGAS

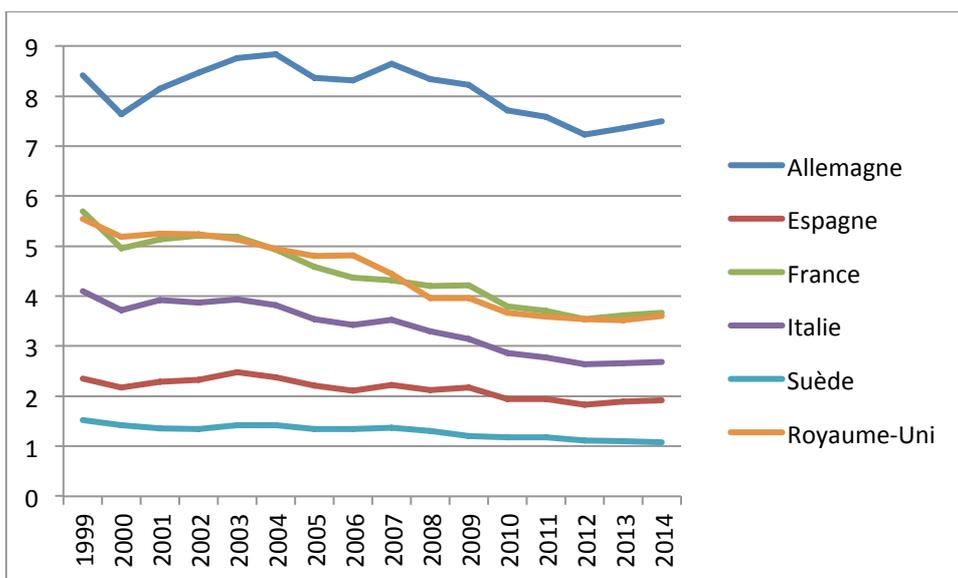
[181] On constate même que la France est un des pays qui a le mieux maîtrisé l'évolution de ces coûts unitaires. Il semble donc difficile dans ces conditions d'attribuer aux « 35 heures » une hypothétique hausse des coûts unitaires, de nombreux pays qui n'ont pas mis en place une telle mesure ayant connu une hausse plus significative de leurs coûts salariaux unitaires.

[182] Les pertes de part de marché à l'exportation sont aussi parfois évoquées pour affirmer que les « 35 heures » auraient pesé sur la compétitivité française. Néanmoins, ici aussi l'argument apparaît peu convaincant. D'une part, cela revient à réduire la compétitivité à la seule dimension de la compétitivité prix. Or pour un pays comme la France, compte tenu de la nature des produits exportés, la compétitivité hors prix joue un rôle majeur. Dès lors, comme le souligne une note de la direction du Trésor de janvier 2014³⁹, « il semble difficile d'expliquer les dynamiques divergentes des exportations uniquement par la demande mondiale et la compétitivité-prix ». D'autre part, si les pertes de part de marché de la France sont indéniables, elles n'ont rien d'exceptionnel par rapport aux autres pays européens. Seule l'Allemagne, et dans une moindre mesure l'Espagne, font exception.

³⁹ Lettre Trésor-Eco n°122, « Quel positionnement « hors-prix » de la France parmi les économies avancées ? », janvier 2014

Graphique 9 :

Evolution des parts de marché à l'exportation (% du total mondial)



Source : Eurostat

2.1.4 En conclusion, les politiques de RTT permettent de créer de l'emploi à condition de respecter trois conditions strictes

[183] A la lumière des diverses simulations *ex ante* qui ont pu être conduites et des études *ex post* menées sur les lois Aubry mais aussi sur d'autres politiques de réduction du temps de travail, on constate que le consensus est fort entre les économistes pour prêter aux politiques de réduction du temps de travail un effet positif sur l'emploi à court terme.

[184] Au-delà de cinq ans, les opinions divergent mais s'appuient essentiellement sur des considérations théoriques. Tout dépend, d'une part de l'importance accordée aux forces de rappel, et par conséquent de la vitesse et du degré de convergence vers le niveau d'emploi d'équilibre, et d'autre part de la capacité de la réduction du temps de travail à diminuer le taux de chômage d'équilibre du fait de l'existence d'un effet d'hystérèse. On peut noter qu'aucune modélisation ne permet véritablement de trancher dans un sens ou dans l'autre, et qu'en pratique, les effets de long terme de toute politique d'emploi sont très difficiles à isoler de l'effet des autres politiques influant sur l'emploi et de l'évolution du contexte, notamment au plan du commerce international.

[185] De manière opérationnelle en termes de politiques publiques, il est possible de tirer les conclusions suivantes :

[186] - une politique de RTT peut créer de l'emploi, et prolonger le plus possible dans le temps le plein effet de cette création d'emploi, à condition de maîtriser l'évolution des coûts salariaux et de la calibrer finement (les dispositifs permettant de maîtriser ces coûts salariaux devant être financés par les créations d'emplois) ;

- [187] - le nombre de créations d'emploi à attendre d'une telle politique est certes fonction de la situation économique de départ : niveau relatif du coût du travail, gisements de productivité inexploités, état du dialogue social. Mais il est également fortement lié à l'ampleur de la réduction effective du temps de travail, sachant que cette dernière dépend du champ sur lequel cette réduction s'applique (de ce point de vue, un champ large qui concerne le plus grand nombre d'entreprises et d'organisations de travail possibles ainsi qu'une réduction obligatoire sont plus favorables en termes d'emploi) et de l'intensité de cette réduction (l'existence d'obligations sur la réduction de la durée de travail est donc plus favorable à l'emploi) ;
- [188] - les simulations *ex ante* sont nécessaires pour calibrer ce type de politiques mais elles doivent tenir compte du fait que la réduction effective du temps de travail sera inférieure à la réduction « affichée », car la mise en place de la RTT dans une organisation de travail est toujours l'occasion de modifier l'organisation du travail dans un sens favorable aux gains de productivité.

2.2 Les politiques qui favorisent le temps partiel sont moins efficaces dans une logique de partage que la réduction collective du temps de travail mais ciblées sur un temps partiel de qualité et sur certaines populations, elles peuvent constituer un outil pertinent de lutte contre l'exclusion et la précarité

- [189] Le temps partiel peut constituer un levier de politique publique favorisant l'emploi : du côté de l'offre de main d'œuvre en étendant l'accès au marché du travail à certains publics (parents contraints par des impératifs de garde d'enfants, personnes en fin de carrière recherchant un départ progressif à la retraite) et du côté de la demande en optimisant le partage de la quantité de travail nécessaire à la production nationale, dans une logique de réduction du temps de travail et de partage déjà abondamment évoquée.
- [190] La France a fait, au fil du temps, le choix d'un recours modéré au temps partiel⁴⁰, ce qui la place dans la moyenne des pays comparables, mais d'un recours qualitativement encadré, avec des quotités de temps relativement élevées et, en particulier depuis la loi de sécurisation de l'emploi de 2013, une régulation limitant l'atomisation du temps de travail.

2.2.1 Les politiques favorisant globalement le temps partiel ont contribué au développement de l'emploi mais elles ont participé à la dégradation de sa qualité

2.2.1.1 L'abattement temps partiel a dynamisé l'essor du temps partiel à forte quotité de temps

➤ Un dispositif orienté sur la création d'emploi et privilégiant les fortes quotités de temps

⁴⁰ Une analyse détaillée de la place du temps partiel en France et son rôle dans les politiques de l'emploi est donnée en annexe 7.

[191] La principale mesure ayant eu pour objet de dynamiser le temps partiel dans les stratégies d'emploi des entreprises est l'abattement temps partiel, en vigueur entre 1993, où il est introduit par la loi du 31 décembre 1992, et 2003, où il est supprimé, en deux temps, par la loi Aubry II pour les nouveaux entrants, et par une ordonnance du 18 décembre 2003, dans le cadre d'une simplification des exonérations sociales pour les bénéficiaires du dispositif.

[192] D'un montant correspondant à 30 % (élevé à 50 % durant quelques mois) des cotisations patronales de la Sécurité sociale, il vise les recrutements en CDI de salariés sur une durée hebdomadaire comprise entre 18 et 32 heures et les réductions du temps de travail de salariés à temps plein. L'aide est valable pour toute la durée du contrat de travail et faisait l'objet de conditionnalités liées à l'emploi.

► **Un effet qualitatif certain sur la composition du temps partiel et un effet emploi positif mais dont l'étendue est plus incertaine**

[193] Le dispositif a largement été adopté par les employeurs de tous secteurs et de toute taille d'entreprise : 200 000 contrats éligibles étaient signés annuellement entre 1993 et 1999, où le dispositif a atteint un pic avec près de 600 000 salariés concernés.

[194] Au total, entre 1992 et 1999, période de plein effet de la mesure, le nombre de salariés à temps partiel a crû d'1,2 million, soit une augmentation de 50 %. Parmi eux l'augmentation du nombre des salariés en CDI à temps partiel entre 18 et 32 heures a représenté près de 600 000 salariés, soit la moitié de l'augmentation, et ces salariés ont vu leur nombre augmenter deux fois plus vite que les autres salariés à temps partiel. Certes, une partie (20 à 30 % selon les années) des bénéficiaires était auparavant salariés à temps plein, mais il semble, que la mesure a eu un impact qualitativement positif, en favorisant, dans le recours au temps partiel, le CDI et des quotités de temps relativement élevées.

[195] L'impact de la mesure sur l'emploi global est plus incertain car il a souffert de deux grandes limites :

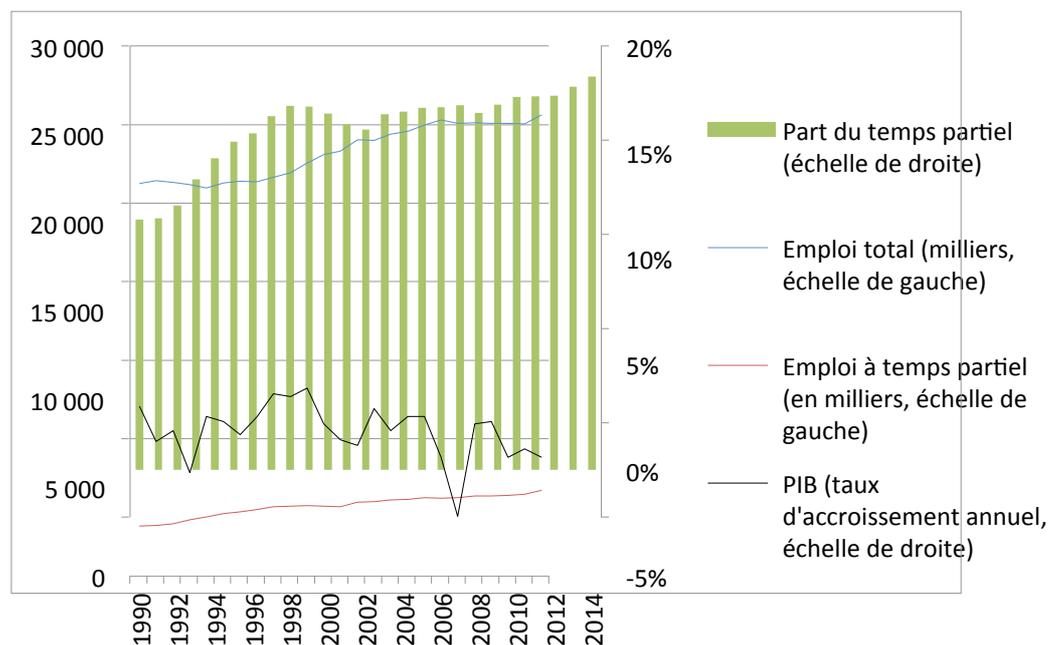
[196] - un fort taux de non-recours (près de 60 %), lié à la méconnaissance des employeurs, à la concurrence d'autres solutions, tel l'emploi aidé, et à des critères de conditionnalité sur l'emploi très exigeants (embauches compensatoires, absence de licenciement économique dans une période récente, plancher minimal de quotité de temps...);

[197] - un effet d'aubaine très significatif, estimé à 50 %, ce taux étant probablement un fort majorant. En effet, la tendance à recruter à temps partiel était croissante en France depuis alors au moins une décennie, et la crise profonde dans laquelle la France était alors plongée n'a pu qu'accélérer celle-ci.

[198] Une analyse de l'évolution de l'emploi et de sa composition sur la période montre, à l'aide du graphique ci-dessous, qu'à tout le moins, l'abattement temps partiel n'a permis ni un accroissement de l'emploi global, ni une accélération de l'emploi à temps partiel.

[199] Il a en revanche contribué à éviter un ralentissement, voire un effondrement de l'emploi partiel, et par conséquent a pu contribuer à limiter la décrue de l'emploi global consécutive à la récession du début des années 90.

Tableau 3 : Evolution de l'emploi total, de l'emploi à temps partiel et du PIB en France (1990-2014)



[200]

Source : Source : Eurostat, INSEE (comptes nationaux, base 2010)

[201] On peut approcher l'impact de la mesure hors effet conjoncture de deux manières :

[202] - à partir des données disponibles sur les bénéficiaires et le comportement des employeurs. La mission évalue, par cette méthode, l'impact, en ordre de grandeur à près de 150 000 emplois créés entre 1992 et 1999 (le détail des calculs est donnée en annexe 7) ;

[203] - à partir d'un modèle économétrique. Ainsi la DARES a pu établir un scénario de référence qui constitue un très fort majorant, en estimant que, si le temps partiel avait continué à occuper la même proportion et les mêmes quotités de temps que la tendance observée avant 1992, la croissance en emploi aurait été inférieure de 300 000 fin 1999⁴¹.

[204] Au total, il n'est pas déraisonnable de situer l'impact emploi de l'abattement temps partiel sur la période 1992-1999 à 150 000 emplois créés ou sauvés.

2.2.1.2 Les dispositifs de cumul d'allocations avec des revenus tirés d'activité à temps partiel ont montré les limites de leur impact sur l'emploi

[205] Un dispositif dit d'activités réduites permet au demandeur d'emploi accédant à un emploi plus faiblement rémunéré et à quotité de temps réduite, de bénéficier d'un cumul partiel de ses allocations avec sa nouvelle rémunération. L'activité réduite a accompagné le développement des contrats courts comme du temps partiel, ce qui explique que, comme l'UNEDIC le soulignait en 2013, l'activité réduite concerne 1,8 million de personnes indemnisables, dont près d'un million indemnisées effectivement, et la proportion de femmes bénéficiaires des activités réduites (dont une grande partie est à temps partiel) a considérablement crû (de 22,4 % en 1995 à 42,5% en 2011⁴²). Il en

⁴¹ Une croissance plus riche en emplois, Premières Synthèses, n°07.1, DARES, F. Lerais, 2001.

⁴² La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents, UNEDIC, Octobre 2013

est allé de même pour les seniors, qui là encore sont de plus en plus concernés par le temps partiel : la proportion de bénéficiaires est passée de 10 % en 1995 à près de 35% en 2011.

- [206] Les évaluations de l'impact des activités réduites sur le retour à l'emploi et sur la qualité de l'emploi sont plutôt positives⁴³ :
- [207] - le passage par le dispositif d'activités réduites augmente le taux de retour à l'emploi durable, dès lors que le bénéficiaire ne reste pas plus de 6 mois dans le dispositif (au-delà, le passage en activité réduite n'a d'effet positif que sur le taux d'emploi à temps complet) ;
- [208] - le bénéfice des activités réduites n'améliore pas la qualité de l'emploi obtenu à 12 mois, tant en termes de salaire qu'en termes d'heures travaillées.
- [209] L'actuelle convention d'assurance chômage, signée en 2014, a élargi l'accès de ce dispositif en ne retenant plus pour seul critère que le niveau de rémunération de l'emploi obtenu, qui ne doit pas dépasser 70 % du salaire antérieur.
- [210] Par ailleurs le système dit des droits rechargeables, a également été introduit par la convention d'assurance chômage de 2014, ce qui permet à une personne ayant préalablement réuni les conditions d'affiliation, de réalimenter ses droits à assurance chômage à chaque fois qu'elle reprend un emploi représentant un quantum minimal de 150 heures. Après un peu plus d'un an de mise en œuvre de cette nouvelle disposition, et la signature en mars 2015 d'un avenant rendant véritablement opérationnel le dispositif des droits rechargeables, on manque encore de recul pour conclure de manière définitive sur l'impact du dispositif.
- [211] Au total, il est clair, et cela d'autant plus depuis l'entrée en vigueur de la convention d'assurance chômage de 2014, que l'assurance chômage rend financièrement attractive la reprise d'un emploi à temps partiel et positionne ainsi, avec un effet positif même s'il est limité, le temps partiel comme un levier de retour à l'emploi, notamment pour les publics faiblement qualifiés.
- [212] Les modes de calcul du RSA, puis de la prime d'activité récemment mise en place, relèvent d'une logique semblable et le paramétrage de cette dernière mesure a pris en compte les situations de travail à temps partiel à quotité de temps relativement faible.

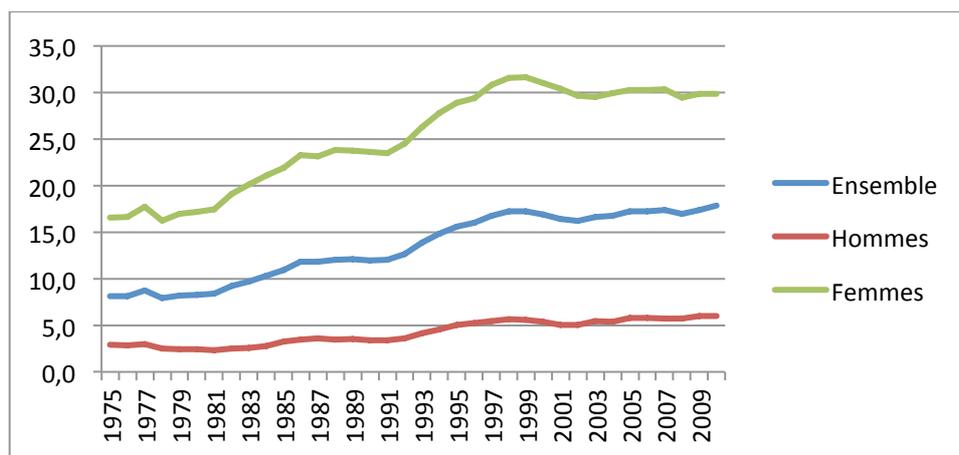
2.2.1.3 Le développement d'un temps partiel émiétté et souvent subi a nécessité la mise en place de modalités de régulation

► Une très forte prédominance des femmes

- [213] 8 travailleurs à temps partiel sur 10 sont des femmes, et près d'un tiers des femmes salariées travaillent à temps partiel. Cette tendance est croissante sur le long terme, même si elle connaît des plateaux réguliers.

⁴³ *L'activité réduite : quel impact sur le retour à l'emploi et sa qualité ? Une étude à partir d'el'appariement FH-DADS*, M. Fontaine, J. Rochut, DARES Documents d'études, n° 183, 2014.

Graphique 10 : Taux de travail à temps partiel des hommes et des femmes



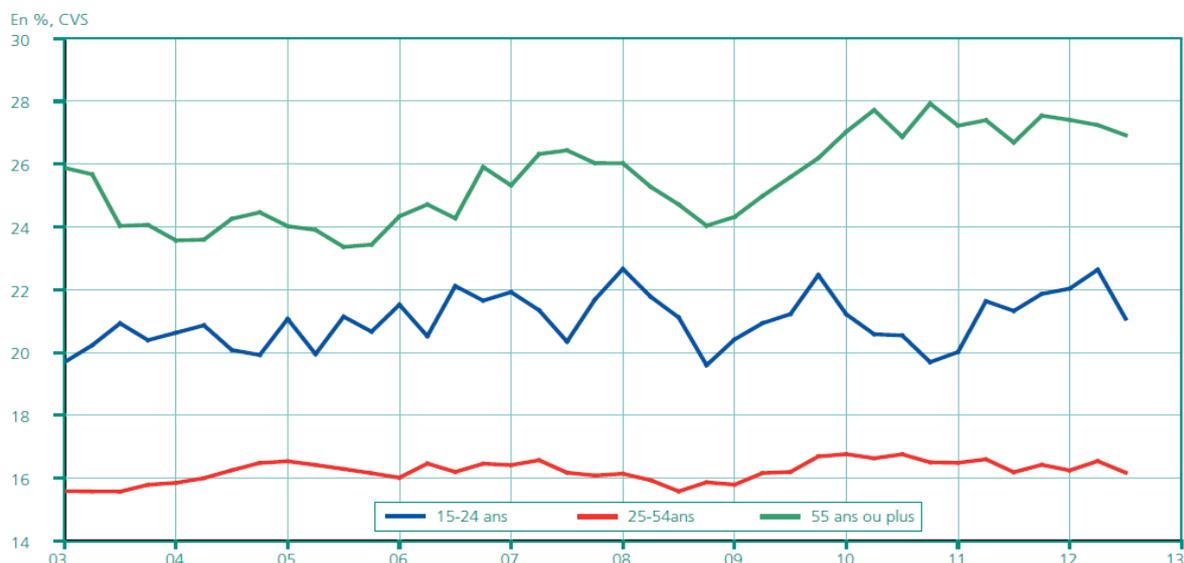
Source : Source : DARES, 2012

[214] On note que l'abatement à temps partiel a coïncidé avec un fort accroissement de la part de femmes à temps partiel.

► **Une prépondérance du temps partiel chez les jeunes et les seniors**

Graphique 11 : Evolution trimestrielle du taux de temps partiel selon l'âge (hors fonction publique)

[215]



Lecture : au 3^e trimestre 2012, 21,1 % des salariés de moins de 25 ans et 26,9 % des salariés de 55 ans ou plus sont à temps partiel.
 Champ : ensemble des salariés âgés de plus de 15 ans (au 31 décembre), hors fonction publique ; France métropolitaine.
 Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2012 ; calculs Dares.

[216] 27 % des salariés de moins de 25 ans sont à temps partiel, hors apprentissage et autres formes d'alternance. Cela renvoie certes au cumul études-salariat, mais aussi et surtout aux difficultés d'insertion professionnelle des primo-accédants au marché du travail, en particulier les moins qualifiés. Et de fait, la part du temps partiel subi chez les jeunes est particulièrement forte. C'est ainsi 48% des jeunes à temps partiel qui déclarent l'être faute d'avoir trouvé un travail à temps plein.

[217] S'agissant des seniors, le temps partiel concerne 27% des plus de 55 ans. Il est plus souvent choisi, le temps partiel subi ne représentant que 24% des cas, dans le cadre d'une transition vers le départ à la retraite, pour anticiper sur la conquête de temps libre (32 % des cas) ou pour des raisons de santé (13 %). Ce départ peut être encouragé par l'employeur, notamment dans le cadre de dispositifs collectifs. Ainsi, il est probable que l'augmentation du temps partiel des seniors s'explique par les réformes successives des retraites, et la mise en place d'accords seniors dont la négociation est obligatoire depuis 2008, dont une part non négligeable contient des dispositifs de cessation progressive d'activité.

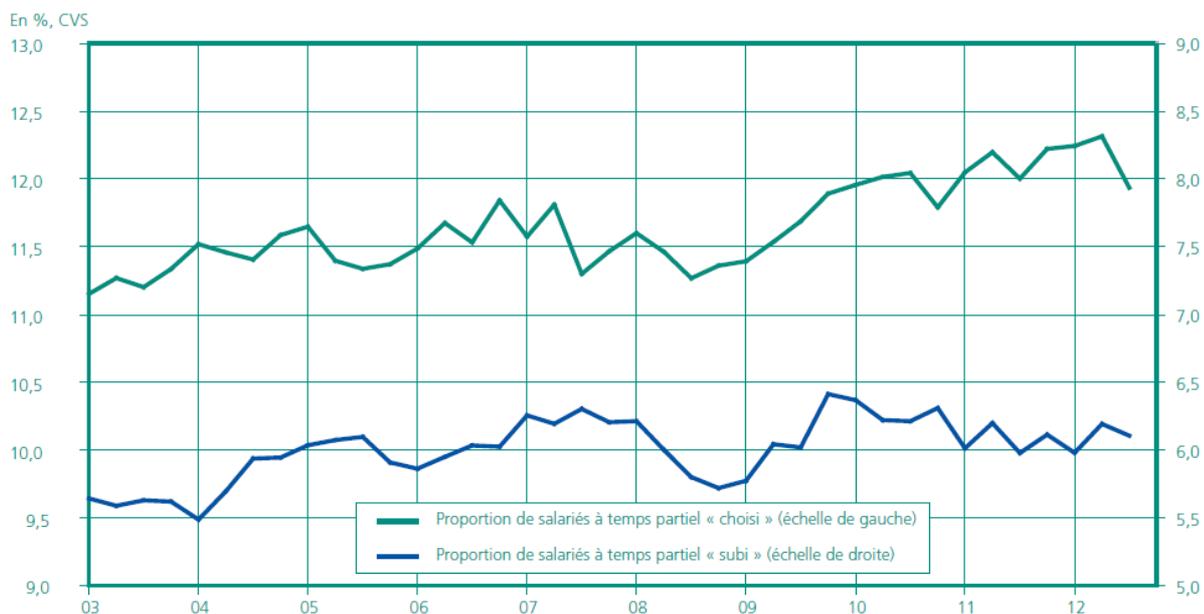
► **Une forte proportion de temps partiel contraint mais un progrès du temps partiel choisi**

[218] En 2001, 32% des salariés à temps partiel déclaraient l'être faute d'avoir pu trouver un emploi à temps plein et 28 % des salariés à temps partiel déclaraient souhaiter travailler plus et être disponibles pour cela. L'enquête Emploi nous enseigne que ce supplément d'heures de travail souhaité dépassait largement un simple appoint, puisqu'il atteignait 13 heures en moyenne (contre 6 heures pour les salariés à temps plein souhaitant travailler davantage).

[219] Ce temps partiel subi concerne plus souvent des personnes jeunes, en situation de monoparentalité, sur des emplois de faible qualité. Ces emplois sont en effet généralement faiblement qualifiés, faiblement rémunérés, et, notamment dans les secteurs de la propreté, de la restauration, de l'enseignement, du commerce et de la distribution, s'accompagnent généralement de conditions d'emploi plus défavorables que lorsque le temps partiel est choisi.

[220] La proportion de temps partiel choisi – même si comme on l'explique en annexe 7 cette notion est à interpréter avec prudence et correspond parfois à un « choix » très contraint - a tendance à progresser depuis le début des années 2000 : elle bénéficie en premier lieu de la montée en puissance du temps partiel des seniors mais également du développement du choix du temps partiel par des salariés souhaitant se reconverter.

Graphique 12 : Temps partiel subi et choisi (Evolution trimestrielle hors fonction publique)



Lecture : au 3^e trimestre 2012, 11,9 % des salariés dans les entreprises sont à temps partiel « choisi » et 6,1 % à temps partiel « subi ».

Champ : ensemble des salariés, âgés de plus de 15 ans (au 31 décembre), hors fonction publique ; France métropolitaine.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2012 ; calculs Dares.

➤ Plus d'un salarié à temps partiel sur dix est un travailleur pauvre

[221] D'après France stratégie, sur la base de l'enquête Emploi, les travailleurs à temps partiel en France étaient près de 73% à déclarer un revenu inférieur à 1250 euros, sachant que le SMIC mensuel net pour 35 heures travaillées était de 1141 euros, et que le montant net médian perçu avoisinait 850 euros. Le risque de pauvreté est deux fois supérieur, de l'ordre de 13% sur la période 2011-2013 (Eurostat) pour un travailleur à temps partiel. Il se concentre évidemment très fortement sur la partie subie et à faible quotité de temps du temps partiel, et notamment sur ce qu'il est parfois convenu d'appeler, en France, les « petits boulots », ou en Allemagne, les « mini jobs » ou « midi jobs ».

➤ Une forte prépondérance d'horaires irréguliers, atomisés ou atypiques

[222] Le temps partiel est très concentré sur certains types d'activité, en particulier dans les services (90 % du total) caractérisés souvent par des horaires atypiques (grande distribution (29%), hébergement et restauration (32%), etc.).

[223] Au total, les salariés à temps partiel, en particulier ceux qui sont en temps partiel « subi », travaillent plus souvent que les salariés à temps complet le samedi (notamment dans les activités d'hôtes de caisse ou de propreté), ou, dans une moindre mesure, le dimanche, et en horaires irréguliers d'une semaine sur l'autre.

➤ Face à l'éclatement du travail à temps partiel, le code du travail s'est progressivement enrichi pour fixer des garde-fous

- [224] Le début des années 70 donne lieu à la reconnaissance juridique du travail à temps partiel, pratique évidemment beaucoup plus ancienne. D'emblée, cette forme de travail fait l'objet d'un encadrement de ses cas d'application : dans la fonction publique par la loi du 19 juin 1970, avec l'introduction de possibilités de travail à mi-temps dans certains cas (enfants en bas âge, etc.), et dans le secteur privé par la loi du 27 décembre 1973.
- [225] Depuis lors, pour l'essentiel, le droit encadrant le temps partiel s'est progressivement enrichi, notamment à l'occasion de la loi Aubry II (conditions procédurales encadrant les pouvoirs de décision respectifs de l'employeur et du salarié pour modifier la quotité de temps de travail de ce dernier, cadre formel sur le caractère écrit du contrat de travail à temps partiel et les clauses devant figurer dans ce dernier, encadrement plus strict des heures complémentaires, etc.).
- [226] Un tournant important modifiant ce cadre a été la définition d'un plancher minimal de la durée de travail hebdomadaire dans le cadre de négociations interprofessionnelles transcrites dans la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013. Il est encore tôt pour tirer le bilan de ce dispositif, puisque les accords de branche ont été négociés pour l'essentiel fin 2014 et en 2015. Tout au plus peut-on remarquer qu'un grand nombre de branches se sont saisies de la capacité à déroger, mais que la quasi-totalité a inséré dans l'accord des dispositions protectrices (cf. annexe 3). Ainsi l'encadrement des modalités de fixation et d'aménagement du temps partiel ont-elles été, en première analyse, avant tout favorables à la qualité de l'emploi des personnes concernées, en particulier dans des secteurs recourant fortement au temps partiel de faible quotité de temps.

2.2.2 Les politiques ciblées de développement du temps partiel participent à l'accroissement du taux d'emploi mais n'ont à ce jour qu'un impact limité

2.2.2.1 En direction des parents de jeunes enfants : un dispositif en cours de mutation, mais qui reste encore trop favorable au retrait complet de certaines femmes

- [227] Le temps partiel a progressivement été intégré dans les politiques familiales comme une réponse aux limites de l'offre de garde d'enfants, et de manière plus ou moins explicite, comme une manière d'éviter que l'essor spectaculaire de l'emploi des femmes depuis les années 70, ne se traduise chez les mères, dans leur arbitrage entre vie professionnelle et garde des enfants en journée, par une préférence massive pour la première.
- [228] Ainsi, en 2004, dans le cadre de la réforme globale qu'a constitué la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le remplacement de l'APE par le CLCA (complément de libre choix d'activité, qui, sous la forme d'une aide mensuelle forfaitaire, couvre une partie des dépenses de garde d'enfants pour les parents qui se retirent de l'activité ou basculent à temps partiel pour s'occuper de leurs jeunes enfants) a ouvert au temps partiel le bénéfice de l'aide, et le paramétrage de celle-ci a progressivement rendu le temps partiel plus intéressant. Par ailleurs, le CLCA encourage le partage de son bénéfice entre les deux parents en prévoyant un cumul des aides successivement ou, dans le cas du temps partiel, simultanément ; et son champ est étendu au premier enfant.

[229] La mise en place du CLCA a permis une véritable diversification des modes d'adaptation des mères de jeunes enfants, en faisant du temps partiel une modalité quasiment aussi répandue que le retrait complet (43 % des bénéficiaires), et permettant *in fine* d'améliorer la rapidité du retour à l'emploi. Parmi les bénéficiaires du CLCA à taux réduit travaillant avant l'entrée dans le dispositif (96 % du total, soit la quasi-totalité), seules 3% ne travaillaient pas quelques mois après la sortie du dispositif (en général à l'arrivée à l'échéance de celui-ci). Pour le CLCA à taux plein, près des ¾ des bénéficiaires travaillaient à l'entrée, mais la part ne travaillant pas quelques mois après la sortie du dispositif passait à 27%.

[230] Enfin, le CLCA, même s'il est ouvert aux pères dans les mêmes conditions, ne séduit qu'une infime minorité de pères de jeunes enfants (de l'ordre de 18 000 à un instant donné), qui le plus souvent sont dans une logique d'optimisation financière (60 % ont un salaire inférieur à l'autre membre du couple, près de 40 % prennent leur temps partiel en même temps que l'autre membre du couple).

[231] La réforme récente du CLCA, désormais remplacé par la PREPARE (prestation partagée d'éducation de l'enfant) apportera des améliorations à cette situation. Introduit par la loi du 4 août 2014 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, ce dispositif, s'inspirant des modèles scandinave et allemand, reprend les grandes lignes du CLCA. Il maintient globalement le montant des aides versées à taux réduit, donc il rend relativement plus avantageuse la conservation d'activité.

Montant de l'aide (pour les bénéficiaires de la PAJE)	CLCA 2013	PREPARE
Taux plein, cessation totale d'activité	383,59	390,52
Taux partiel, activité inférieure ou égale à un mi-temps	247,98	252,46
Taux partiel, activité comprise entre 50% et 80%	143,05	146,63
Taux majoré ⁴⁴		638,33

[232] En revanche, il incite les parents à faire valoir tous deux la prestation.

[233] Le recul pour évaluer la réussite de la mise en place de la PREPARE est encore insuffisant. Pour l'heure, celle-ci n'a pas permis l'essor attendu de la proportion de femmes préférant recourir au taux plein qu'au taux réduit et du nombre de couples bénéficiaires.

⁴⁴ La PREPARE majorée, comme le CLCA majoré, est une version optionnelle du dispositif permettant d'améliorer le niveau de l'aide, mais sur une durée moins longue.

Tableau 4 : Bénéficiaires du CLCA et de la PREPARE depuis 2013

[234]

	2013	2014	2015			
Complément Libre Choix d'Activité (CLCA)						
- Taux Plein	261 956	250 931	155 381			
- Taux Réduit 1 (Activité =>50 % à <=80 %)	178 055	175 318	122 487			
- Taux Réduit 2 (Activité <50 %)	42 132	38 984	26 389			
- Couples	4 748	4 824	3 619			
sous-Total	486 891	470 057	307 876			
Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE)						
- Taux Plein			73 353			
- Taux Réduit 1 (Activité =>50 % à <=80 %)			44 875			
- Taux Réduit 2 (Activité <50 %)			8 265			
- Couples			1 064			
sous-Total			127 557			
Total CLCA/PREPARE				2013	2014	2015
- Taux Plein	261 956	250 931	228 734	100	96	87
- Taux Réduit 1 (Activité =>50 % à <=80 %)	178 055	175 318	167 362	100	98	94
- Taux Réduit 2 (Activité <50 %)	42 132	38 984	34 654	100	93	82
- Couples	4 748	4 824	4 683	100	102	99
total	486 891	470 057	435 433	100	97	89

Evolution en base 100 2013

Source : CNAF, mission

[235] Sous réserve que la tendance ici observée se poursuive, on peut douter que le montant de l'aide à taux réduit, qui se cumule dans une grande partie des cas avec l'allocation de base de la PAJE et avec le complément mode de garde, soit suffisamment élevé pour constituer un critère déterminant dans la décision de rester en activité ou pas à l'arrivée du jeune enfant. Néanmoins, augmenter l'aide à taux réduit la rendrait extrêmement proche de l'aide à taux plein, et poserait la question du principe même d'une aide au retrait total.

[236] Mais surtout, en l'absence d'une connaissance fine des déterminants de la décision des couples avec jeunes enfants, qui doivent mettre en perspective les solutions de gardes et leurs coûts, le coût d'opportunité qui consiste, pour au moins l'un des deux parents, à réduire ou interrompre son activité, et l'ensemble des aides fiscales, sociales, matérielles disponibles, il serait difficile de paramétrer cette augmentation pour que, d'un côté, elle soit assez importante pour modifier les comportements significativement et occasionne une substitution du temps partiel à l'inactivité pour nombre de femmes, de l'autre qu'elle soit suffisamment limitée, ou conditionnée, pour ne pas substituer du temps partiel au temps plein. Cette connaissance globale demeure à construire.

[237] La solution, pour renforcer l'incitation à rester en activité pour les mères de jeunes enfants, passe donc probablement par une restriction du champ de l'aide au retrait total, ce qui suppose qu'il ait été préalablement assuré que les structures d'accueil de jeunes enfants soient en nombre suffisant sur l'ensemble du territoire.

2.2.2.2 Concernant les seniors, les marges de progrès sont encore significatives malgré la diversité des dispositifs

[238] Le temps partiel peut contribuer à l'amélioration de l'emploi des seniors de deux manières :

- [239] - Pour ceux ayant leurs droits à retraite, en facilitant le cumul d'une activité avec ceux-ci, qu'ils souhaitent continuer à contribuer à la production nationale ou qu'ils éprouvent le besoin de compléter une pension de faible niveau ;
- [240] - Pour ceux ne les ayant pas encore, en déplaçant l'arbitrage entre chômage et travail à temps partiel.
- [241] Du côté des employeurs, le maintien dans l'emploi des seniors, désormais un objectif fort des politiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, peut parfois être plus simple lorsque ceux-ci travaillent avec une quotité de temps réduite.
- [242] La France a, depuis le début du XXI^{ème} siècle, mis en place des politiques volontaristes en faveur de l'emploi des seniors (suppression des préretraites, obligation de négocier des accords seniors...). Des progrès très significatifs ont été accomplis : le taux d'activité des 55-64 ans a connu une augmentation continue depuis 2003, où il était inférieur à 38 %, pour atteindre en 2014 un niveau supérieur à 52%, sans abandonner sa tendance positive. Pour autant, avec un taux de chômage passé sur la même période de 4% à un niveau voisin de 7,3%, notre pays se situe largement en-dessous de la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne, et cet écart s'explique de manière prépondérante par le retard pris sur la tranche des 60-64 ans :

	France	Union européenne	OCDE
Taux d'emploi des 55-64 ans	47%	51,8%	57,3%
Taux d'emploi des 55-59 ans	68,2%	65,7%	66,9%
Taux d'emploi des 60-64 ans	25,1%	36,6%	46,7%

➤ **Un véritable développement des accords seniors mais dont l'impact est difficile à évaluer**

- [243] On le voit, les marges de manœuvre en termes de développement de l'emploi des seniors se situent prioritairement sur les 60-64 ans, et en la matière, le temps partiel peut jouer un rôle essentiel.
- [244] Le code du travail incite à négocier des solutions qui peuvent mettre en jeu le temps partiel pour favoriser le maintien dans l'emploi des seniors et l'insertion des jeunes. En la matière, les politiques publiques ont totalement revu leur philosophie, passant d'une logique malthusienne consistant à accompagner l'anticipation du départ des seniors pour favoriser l'adaptation aux mutations économiques ou créer de l'emploi à une logique où le temps partiel est un levier permettant aux seniors de rester plus longtemps en activité dans l'entreprise. Et depuis la fin des années 90, nombre d'entreprises ont signé des accords senior prévoyant des formules avantageuses de temps partiel qui ont fait florès : 46% des accords seniors traitent le sujet de l'aménagement de fin de carrière, dont une partie non négligeable passe par le temps partiel, avec des mesures de cessation progressive d'activité parfois attractives, notamment dans certaines grandes entreprises ou établissements publics (AXA, Carrefour, Pôle emploi...) où l'employeur compense une partie de la perte de revenus issue de la baisse de la quotité de temps des volontaires.
- [245] Le bilan précis de ces dispositifs s'adressant aux pratiques RH des entreprises en termes d'emploi des seniors, en particulier via la mobilisation du temps partiel des 60-64 ans, reste à établir. Mais il apparaît à tout le moins :

[246] - qu'ils contribuent à faire pénétrer la question de l'emploi des seniors dans les thèmes de négociation,

[247] - que le temps partiel s'avère l'une des voies qui permet de concilier les objectifs collectifs de maintien dans l'emploi des seniors, les aspirations de certains salariés à « alléger le fardeau », notamment ceux ayant été exposés à des conditions de travail difficiles, et les contraintes de gestion des compétences de l'entreprise.

► **La retraite progressive : une récente réforme qui pourrait donner un sursaut à ce dispositif pertinent**

[248] La loi du 5 janvier 1988 crée un dispositif de retraite progressive encourageant les seniors ayant leurs droits à taux plein à prolonger leur activité au-delà de l'âge légal de départ. Si au début le dispositif poursuit prioritairement un objectif financier – l'encouragement à la liquidation à taux plein – il visera progressivement l'amélioration du taux d'emploi des seniors les plus âgés, sur lesquels la France accuse un retard particulièrement fort⁴⁵. Il s'adresse désormais aux personnes de plus de 60 ans ayant cotisé 150 trimestres et travaillant à temps partiel entre 40 et 80 % ou souhaitant passer à temps partiel. Le principe consiste, pour les salariés qui le souhaitent, à liquider provisoirement leurs droits à retraite pour leur verser mensuellement un complément de salaire égal à la part de la pension mensuelle correspondant à la réduction de la quotité de temps, jusqu'au départ en retraite.

[249] Jusqu'à la période récente, le dispositif n'avait concerné qu'un nombre très réduit de personnes (approximativement entre 500 et 3000 par an entre sa mise en place et 2014). La loi du 20 janvier 2014 a rendu le dispositif plus attractif encore en ouvrant son bénéfice aux individus âgés de 60 ans alors même que l'âge légal de départ est passé à 62 ans pour les générations 55 et postérieures, et en intégrant les années cotisées au titre des régimes spéciaux dans le calcul de la durée minimale de cotisation. Elle a également été l'occasion d'une campagne de communication globale qui a permis d'attirer l'attention sur le dispositif.

[250] D'après les statistiques provisoires de la CNAV, la mise en œuvre de cette dernière réforme a réellement accéléré les entrées dans le dispositif : un pic considérable a été constaté au troisième trimestre 2015, avec plus de 1400 attributions nouvelles par rapport à une tendance comprise entre 250 et 450 attributions sur les trimestres précédents, qui pourrait s'expliquer largement par l'abaissement de l'âge minimum d'accès en-dessous de l'âge légal de départ à la retraite (61% des attributions de 2015 au 1er octobre 2015).

[251] Pour autant, il ne faut pas méconnaître le caractère encore marginal du dispositif au regard des flux globaux d'entrée en retraite (les entrées en retraite progressive, même au 3^{ème} trimestre, ne concernaient qu'1% du total des attributions). En effet, le dispositif souffre encore :

[252] - D'un déficit de notoriété, notamment du fait d'une confusion avec le cumul emploi-retraite, dont on a vu qu'il relevait d'une autre logique et répondait à d'autres besoins ;

[253] - D'un manque de sensibilisation des employeurs, dont l'accord est nécessaire et ne perçoivent pas toujours l'intérêt pour eux ou, pour ceux qui se sont dotés d'un accord ou d'un plan senior, n'ont pas forcément songé à l'articulation des mesures envisagées pour leurs salariés avec l'existence de ce dispositif ;

⁴⁵ Il importe de distinguer ce dispositif du cumul emploi-retraite, qui obéit à une autre logique (cf. annexe 7)

[254] - De l'existence d'arbitrages favorables au chômage, où un salarié senior éligible au dispositif pourra, poussé ou non par son employeur selon les cas, privilégier un départ par rupture conventionnelle, puis la perception, selon les cas, de l'assurance chômage ou des allocations spécifiques (AER, ATS...), et éventuellement un retour à un emploi avec un cumul allocation chômage-salaire dans le cadre des activités réduites.

[255] Par conséquent, sans revoir fondamentalement le dispositif, il reste, pour assurer son efficacité, à en améliorer significativement la valorisation auprès des acteurs : salariés, employeurs et service public de l'emploi.

2.2.3 Le phénomène de la pluriactivité reste encore largement impensé par les politiques de l'emploi

► Une proportion de plus en plus forte de salariés cumule plusieurs emplois à temps partiel

[256] La pluriactivité concernait aujourd'hui 2,3 millions de personnes fin 2009 (INSEE, 2014). Parmi eux, la très grande majorité (2 millions) est dans une situation de multisalariat, c'est-à-dire cumule plusieurs employeurs simultanément. C'est notamment le cas dans des secteurs tels la propriété ou la restauration.

[257] De fait, 16% des salariés à temps partiel cumulent plusieurs activités, dont 11 % sur le même métier exercé chez plusieurs employeurs (services aux particuliers, propriété, restauration, agriculture...) et 6% sur des métiers différents, le cas échéant avec des statuts différents. Ils travaillent en moyenne 27 heures par semaines (contre 23 pour la moyenne des salariés à temps partiel), dont 20 heures sur leur emploi principal.

► Le développement de la multi-activité s'appuie notamment sur l'essor de nouvelles formes de tiers emploi

[258] Si la pluriactivité est le plus souvent organisée sur la base de relations de gré-à-gré entre le salarié et ses différents employeurs, clients, partenaires, interlocuteurs, on assiste depuis le milieu des années 80 au développement de solutions juridiques ou organisationnelles permettant de substituer à un multisalariat générateur de risques et de pertes en ligne une relation avec un employeur unique ou un référent commun, qui organise à son niveau la relation avec plusieurs utilisateurs finaux : association et entreprises de travail à temps partagé, groupements d'employeurs, entreprises de travail temporaire, etc.

► La pluriactivité, si elle n'est pas encadrée, engendre des risques

[259] La pluriactivité, si elle peut répondre simultanément à de réels besoins de la part des employeurs et des salariés, engendre pour ces derniers, divers risques sanitaires et sociaux. En premier lieu, la pluralité d'employeurs dilue la responsabilité managériale et juridique. Le code du travail ne prévoit qu'exceptionnellement les cas de multiactivité, et renvoie au salarié la responsabilité de faire connaître sa situation à ses divers employeurs, et à ses derniers celle de gérer l'articulation des différents droits et obligations.

[260] Par ailleurs, certains droits sont conditionnés par l'atteinte de seuils appréciés, en droit ou dans les faits, par contrat de travail. Ainsi en va-t-il de la pénibilité car, même si un système d'agrégation des données déclarées par les divers employeurs d'un salarié permet de reconstituer une partie des expositions subies par ce dernier, l'information n'est pas exhaustive et la sommation ne rend le plus souvent pas compte de toutes les expositions.

[261] S'agissant des droits à retraite, en principe l'ensemble des temps travaillés au titre de divers contrats de travail, même simultanés, est sommé pour être converti en trimestres, ce qui est à l'avantage de l'assuré, mais aussi dans l'application du plafonnement, ce qui peut être à son désavantage. En revanche, l'articulation ne se fait pas automatiquement dans le cas des multiactifs employés dans la fonction publique, ou dans des emplois relevant des régimes spéciaux ou de la CNAVPL. Au bout du compte, le travailleur dans une situation de pluriactivité multi-employeur peut voir ses droits sociaux et les protections prévues par le code du travail, notamment en termes d'hygiène-sécurité, très mal prises en compte.

[262] Enfin, l'individu partagé entre plusieurs employeurs a une maîtrise bien moindre de son temps de travail et de déplacement.

[263] Les risques ne sont pas nuls pour les employeurs non plus. En premier lieu la pluriactivité a un coût : elle réduit la disponibilité et peut détériorer la productivité, voire la santé, des travailleurs, et peuvent in fine se traduire par des pertes de performance, de l'absentéisme, voire des dépenses supplémentaires liées par exemple aux accidents du travail et maladies professionnelles. La pluriactivité peut également avoir un coût d'opportunité : certaines dépenses de type formation obligatoire ou médecine du travail, sont parfois encourues totalement par chaque employeur alors qu'elles auraient pu être mutualisées.

➤ **La pluriactivité reste mal connue et ne fait l'objet de politiques d'orientation que par exception**

[264] En premier lieu, la multi-activité est mal connue car elle suppose de croiser des données sur le salariat et sur le non salariat, ces dernières étant particulièrement atomisées et non exhaustives⁴⁶.

[265] S'agissant plus précisément du multisalariat, qui est tout particulièrement au cœur du sujet de ce rapport, une exploitation de l'Enquête emploi permet d'identifier et de comptabiliser les personnes en multisalariat et fournit des précisions sur les caractéristiques de ces personnes, et pour chacune sur le nombre d'emplois occupés et le nombre d'employeurs concernés, ainsi sur les emplois occupés (secteur d'activité, type de profession en nomenclature PCS, durée de travail, types d'horaires). Malheureusement, l'exploitation complète la plus récente publiée date de 2005⁴⁷, et l'extraction globale permettant de chiffrer le multisalariat repose sur des données de 2009.

[266] Plus généralement, il apparaît que le multi-emploi comme levier des politiques de l'emploi n'est un objet de politique publique que par exception et de manière embryonnaire. Ainsi les GEIQ, outils de politiques d'insertion professionnelle pour des publics en difficulté, font-ils l'objet d'une réglementation particulière et de dispositifs particuliers, qui ont fait récemment l'objet d'améliorations (modernisation du dispositif de labellisation, revalorisation de l'aide). La plupart des dispositifs tel le portage salarial ou le CDI intérimaire ont essentiellement fait l'objet d'un portage par les partenaires sociaux (portage salarial, CDI intérimaire), le monde associatif ou des initiatives locales, l'Etat se limitant pour l'essentiel à une transcription dans le droit positif lorsqu'elle est nécessaire.

[267] Plus récemment, dans le cadre du plan gouvernemental « Tout pour l'emploi », une politique d'ensemble a été esquissée :

⁴⁶ *Pluri-actif : un concept à géométrie variable*, in *Les revenus d'activité des indépendants*, F. Evain, INSEE, 2009

⁴⁷ *En 2005, plus d'un million de salariés ont plusieurs employeurs*, M. Beffy, INSEE Première, n°1081, 2006.

- [268] - appelant à la définition d'une offre de services globale des services de l'Etat, de leurs opérateurs et de leurs partenaires en vue d'aider les TPE et PME à recruter et à gérer l'emploi. Cette offre de services est en cours de mise en place et sera déclinée territoire par territoire (déploiement de 4000 conseillers entreprises Pôle emploi, aides au conseil en recrutement, mise en place d'un service de conseil à la mise en œuvre du code du travail dans le cadre du projet de loi dit « El Khomri », etc.) ;
- [269] - assumant que le groupement d'employeurs puisse constituer l'une des solutions possibles pour aider les TPE à créer de l'emploi en organisant de manière commune certains recrutements qu'elles ne peuvent, pour des raisons de savoir-faire opérationnel ou de capacité à financer un ETP, réaliser séparément. Une série de mesures favorables à la création et au développement des groupements d'employeurs est annoncée (adaptation du régime de TVA, relèvement du plafond de la provision de responsabilité solidaire, extension de l'application de la déduction de cotisations patronales, simplification de la détermination de la convention collective applicable, création d'une prestation d'appui méthodologique...).
- [270] Il reste à formuler une politique d'ensemble sur le tiers emploi, qui croise l'objectif de développement des gisements d'emploi, notamment dans les TPE et dans les territoires, avec un objectif d'insertion professionnelle, pour que ces dispositifs ne bénéficient pas qu'à des salariés qualifiés comme c'est parfois le cas, et de lutte contre la précarité, afin que le cumul d'employeurs finaux ne soit pas préjudiciable aux conditions de travail et aux droits sociaux du salarié.
- [271] Il serait également nécessaire, en s'appuyant sur le développement du numérique et de l'économie collaborative, d'outiller les salariés et les employeurs pour favoriser les démarches raisonnées de multisalariat car elles exigent typiquement la mise en réseau de plusieurs employeurs et salariés, et des outils d'aide à la décision permettant de raisonner sur des emplois à temps partiels pouvant se cumuler dans le temps, du côté du salarié, et se partager de manière simultanée, du côté des employeurs. Avec pole-emploi.fr, Pôle emploi gère actuellement le premier site emploi d'Europe en termes de visites. Ce site diffuse chaque année 4 millions d'offres d'emploi, enregistrées par Pôle emploi ou par ses partenaires. Aujourd'hui, le site internet de Pôle emploi ne permet toutefois pas véritablement de faire de l'ingénierie de temps partiels dans le cadre de l'intermédiation entre:
- [272] - Les actifs, qui précisent actuellement s'ils recherchent un emploi à temps partiel, et si tel est le cas, le nombre d'heures par semaine maximum désiré, ce qui ne permet notamment pas de préciser les plages horaires où l'on souhaite travailler, ou celles à exclure. De plus, il ne fournit a fortiori pas d'aide à la constitution d'une solution de multi-emploi (simulation d'agencement de plusieurs contrats de travail, gestion des candidatures multiples...).
- [273] - Les employeurs, qui déposent une offre d'emploi en indiquant la durée du travail, sans préciser la répartition de cette durée dans le temps. Il ne permet pas non plus de repérer des employeurs qui auraient des besoins similaires, ce qui permettrait d'identifier des complémentarités.
- [274] De fait, fort peu d'offres à temps partiel transitent par Pôle emploi ou les divers sites emploi. A titre d'exemple, Jobijoba, premier agrégateur d'offres d'emploi national, sur un trafic de quelque 800 000 offres d'emploi à un instant t, compte près d'une offre sur deux sur laquelle la quotité de temps est renseignée, et parmi celles-ci seulement 2% d'offres à temps partiel. C'est dire que les employeurs, notamment les TPE, n'ont pas encore le réflexe de tenter des recrutements, à temps partiel ou en mode partagé avec d'autres employeurs, lorsqu'ils n'ont pas besoin d'un ETP entier.

2.3 Les politiques de flexibilisation du temps de travail ont atteint aujourd'hui une limite au-delà de laquelle l'efficacité sur l'emploi est dépassée par les effets pervers

[275] La variabilité du temps de travail peut être bénéfique pour l'emploi. En termes quantitatifs, en permettant rapidement à l'entreprise d'ajuster sa capacité de production aux variations de la demande elle permet à chaque entreprise d'améliorer sa compétitivité hors coût (réactivité) et à l'ensemble des entreprises d'optimiser le taux d'utilisation de l'appareil productif. Si, en outre, on émet l'hypothèse que dans certains cas la flexibilité interne est moins onéreuse que la flexibilité externe, elle améliore la compétitivité-coût des entreprises ainsi que le coût relatif du travail par rapport au capital. En termes qualitatifs, en permettant un ajustement permanent du temps de travail des salariés aux besoins et contraintes de l'entreprise, elle rend plus attractif le recrutement de main d'œuvre pérenne par rapport au recours à la flexibilité externe (contrats courts, sous-traitance).

[276] En la matière, deux grands types de pistes ont été explorées, parfois séparément et parfois simultanément : d'une part, l'incitation plus ou moins forte à recourir aux heures supplémentaires, et par conséquent à dépasser un seuil de référence qui lui peut rester stable tout au long de l'année ; d'autre part, la capacité à faire varier, à la baisse comme à la hausse, ce seuil de référence au cours de l'année, que nous désignerons, au prix de quelques approximations, par annualisation.

2.3.1 En période de faible croissance, les politiques qui favorisent le recours aux heures supplémentaires, dont la logique s'oppose aux politiques de RTT, ont un effet négatif sur l'emploi

2.3.1.1 Entre 2003 et 2010, se sont succédées de nombreuses lois qui visaient à encourager le recours aux heures supplémentaires dans un objectif d'augmentation de la durée individuelle de travail

[277] Dans la mesure où la durée légale du travail ne constitue pas une durée maximale mais un seuil de déclenchement des heures supplémentaires, faciliter le recours aux heures supplémentaires constitue une mesure d'allongement de la durée individuelle de travail des salariés. Cette facilitation du recours aux heures supplémentaires peut prendre plusieurs formes qui peuvent aller de la possibilité de recourir à un nombre plus élevé d'heures supplémentaires par salariés, via notamment l'augmentation du contingent d'heures supplémentaires jusqu'à des mesures visant à réduire le « surcoût » d'une heure supplémentaire, à travers par exemple des dispositions qui abaissent le taux de majoration de ces heures supplémentaires.

[278] C'est d'ailleurs l'ensemble de ces dispositifs qui a été mobilisé à partir de 2003. Les principales dispositions relatives aux heures supplémentaires contenues dans ces lois sont les suivantes⁴⁸ :

[279] Tout d'abord, deux lois ont visé à introduire plus de flexibilité sur les règles encadrant le temps de travail, et dans certains cas à réduire l'impact de l'abaissement de la durée légale du travail :

⁴⁸ Une description plus détaillée est disponible en annexe 4 du présent rapport sachant que ces différentes lois ne se sont pas limitées à la question des heures des heures supplémentaires et prévoyaient notamment, dans le domaine de la durée du travail, plusieurs dispositions visant à allonger la durée individuelle du travail en permettant aux salariés de renoncer à une partie de leurs jours de repos.

[280] - La loi Fillon du 17 janvier 2003 introduit la possibilité de déroger au taux de majoration légal des heures supplémentaires (25% pour les huit premières, 50% pour les suivantes) par un accord de branche, dans la limite d'une majoration minimale plancher de 10%. Le contingent d'heures supplémentaires est relevé de 130 heures à 180 heures (ce qui correspond à un temps de travail hebdomadaire de 39 heures). Ce contingent est porté à 220 heures par le décret du 9 décembre 2004.

[281] - La loi du 31 mars 2005 permet au salarié qui le souhaite, en accord avec son employeur, d'effectuer des heures supplémentaires au-delà du contingent prévu dans l'entreprise à condition qu'une convention ou un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement le prévoie. Par ailleurs, le régime dérogatoire applicable aux entreprises de moins de 20 salariés en matière de bonification des heures supplémentaires (10% pour les quatre premières heures, au lieu de 25%) est prolongé de trois ans.

[282] Ensuite la loi du 21 août 2007 « en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat » (TEPA), renforce les incitations à recourir aux heures supplémentaires via l'introduction d'une réduction forfaitaire des cotisations patronales et salariales et l'instauration d'une exonération d'impôts sur les revenus issus de ces heures supplémentaires (voir *infra*).

2.3.1.2 Ces diverses mesures d'assouplissement, et plus particulièrement la loi TEPA, ont permis de rendre le recours aux heures supplémentaires attractif pour les employeurs comme pour les salariés

► La loi TEPA renforçait significativement l'incitation à recourir aux heures supplémentaires

[283] La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA », avait instauré des dispositions incitatives en matière de recours aux heures supplémentaires⁴⁹. En effet, elle introduisait une réduction forfaitaire des cotisations patronales (1,5 € par heure supplémentaire pour les entreprises de moins de 20 salariés, 0,5 € pour les autres) ainsi qu'une exonération d'impôts et de cotisations salariales pour les salariés (taux de réduction maximum de 21,5%). Cumulées à la possibilité, instaurée via la loi Fillon du 17 janvier 2003, pour un accord de branche de fixer le taux de majoration des huit premières heures supplémentaires à 10% (contre 25% auparavant), ces dispositions abaissaient considérablement le surcoût d'une heure supplémentaire par rapport à celui d'une heure normale, puisque celui-ci pouvait tomber à 7,5% dans le cas d'une entreprise de 20 salariés et plus et à 2,5% pour une entreprise de moins de 20 salariés.

Tableau 5 : Comparaison du coût d'une heure supplémentaire pour un salarié dont le taux horaire « superbrut » est de 20 €

	Coût d'une heure normale de travail	Coût d'une heure supplémentaire sans application du taux de majoration de 10% et sans dispositif TEPA	Coût d'une heure supplémentaire pour une entreprise de moins de 20 salariés dans laquelle le taux de majoration est fixé à 10% et qui bénéficie du dispositif TEPA	Coût d'une heure supplémentaire pour une entreprise de moins de 20 salariés dans laquelle le taux de majoration est fixé à 10% et qui bénéficie du dispositif TEPA
--	-------------------------------------	---	--	--

⁴⁹ Ces dispositions ont été supprimées par la loi de finances rectificative du 16 août 2012, à l'exception de l'exonération forfaitaire patronale sur les heures supplémentaire qui subsiste pour les entreprises de moins de 20 salariés.

Coût « superbrut » de l'heure	20 €	25 €	22 €	22 €
Réduction forfaitaire TEPA	N/A	N/A	1,5 €	0,5 €
Nouveau coût pour l'employeur une fois la réduction TEPA appliquée	N/A	N/A	20,5€	21,5€
Taux de majoration effectif de l'heure supplémentaire pour l'employeur	N/A	25%	2,5%	7,5%

[284] Du côté des salariés, les incitations à effectuer davantage d'heures supplémentaires étaient aussi renforcées, puisque le taux de majoration effectif de l'heure supplémentaire pouvait aller jusqu'à 40,1% (contre 25% auparavant) et ceci sans compter le gain éventuel supplémentaire procuré par l'exonération d'impôt sur le revenu prévue par la loi TEPA.

Tableau 6 : Comparaison de la rémunération effective d'une heure supplémentaire pour un salarié dont le taux horaire « superbrut » est de 20 €

	Heure normale de travail	Heure supplémentaire sans application du taux de majoration de 10% et sans dispositif TEPA	Coût d'une heure supplémentaire pour une entreprise de moins de 20 salariés dans laquelle le taux de majoration est fixé à 10% et qui bénéficie du dispositif TEPA	Coût d'une heure supplémentaire pour une entreprise de salariés et plus, dans laquelle le taux de majoration est fixé à 10% et qui bénéficie du dispositif TEPA
Coût « superbrut »	20 €	25 €	22 €	22 €
Rémunération brute de l'heure (application du taux de cotisations patronales en vigueur en 2008)	13,2 €	16,5 €	14,5 €	14,5 €
Rémunération nette de l'heure (application du taux de cotisations salariales en vigueur en 2008 et exonérations totale dans le cadre TEPA)	10,4 €	13 €	14,5 €	14,5 €
Taux de majoration effectif de l'heure supplémentaire		25 %	40,1 %	40,1 %

2.3.1.3 Dans une période de faible croissance et de fort chômage, ces mesures facilitant le recours aux heures supplémentaires ont pesé négativement sur l'emploi

► Un débat théorique sur les effets sur l'emploi

[285] Hors période de plein emploi il existe un risque de substitution entre recours aux heures supplémentaires et création d'emplois. En effet, si le recours aux heures supplémentaires présente des effets positifs en cas de raréfaction de l'offre de travail, notamment en limitant les éventuelles tensions inflationnistes, il présente le risque de réduire les créations d'emplois en période de fort chômage.

[286] Les concepteurs des lois Aubry avaient identifié ce risque contre lequel ils avaient souhaité se prémunir, pour renforcer le potentiel de création d'emplois des « 35 heures ». C'est pourquoi la diminution de la durée légale de travail avait été accompagnée de mesure désincitatives concernant le recours aux heures supplémentaires (abaissement de la 43^{ème} heure à la 42^{ème} heure du seuil de déclenchement du repos compensateur de 50% puis avec la loi Aubry II, l'absence d'accord collectif entraînait la bonification des quatre première heures supplémentaires sous forme de repos compensateur obligatoirement).

[287] Compte tenu de ce possible effet de substitution, les mesures qui encouragent le recours aux heures supplémentaires présentent le risque de limiter, du moins à court terme⁵⁰, les créations d'emploi, voire de détruire de l'emploi, les employeurs pouvant alors préférer, si le surcoût des heures supplémentaires est inférieur aux coûts fixes liés à une embauche (frais de recrutement, formation...), embaucher 9 personnes à 39 heures (effectuant donc 4 heures supplémentaires « structurelles »), plutôt que 10 personnes à 35 heures.

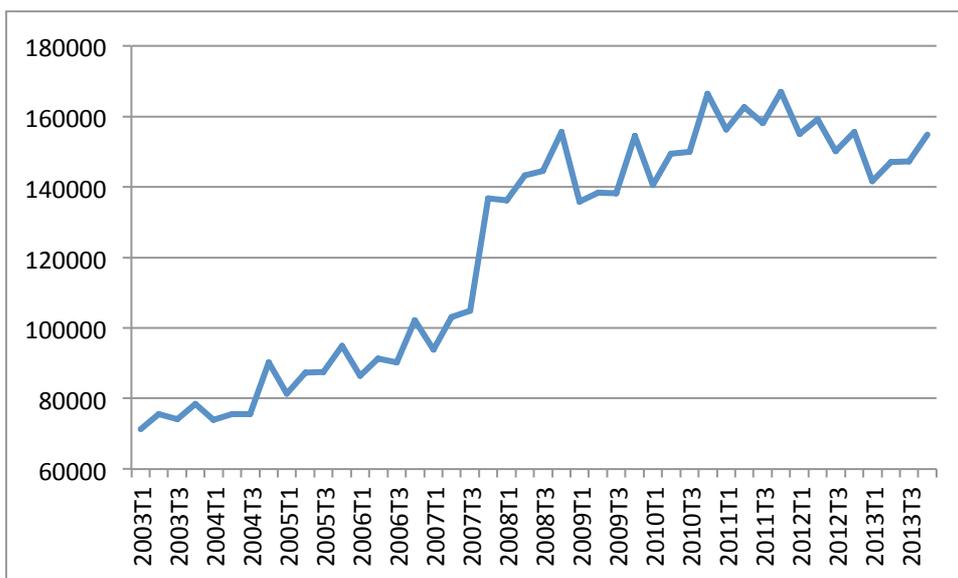
[288] Ces possibles effets négatifs sur l'emploi amènent d'ailleurs Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg, dans un rapport remis au CAE en 2007, à considérer que « un allègement de la fiscalité sur les heures supplémentaires a aussi un impact ambigu sur l'emploi [et] présente l'inconvénient de susciter des comportements opportunistes qui peuvent le rendre très coûteux pour les finances publiques ».

► Le nombre d'heures supplémentaires a augmenté très significativement à partir de la fin d'année 2007 et n'a plus diminué depuis, malgré une conjoncture défavorable

[289] L'évolution du volume total des heures supplémentaires montre une rupture manifeste à partir de la fin de l'année 2007. On constate en effet un saut significatif à partir du 4^{ème} trimestre 2007 (les dispositions relatives aux heures supplémentaires de la loi TEPA ont été applicables à partir du 1^{er} octobre 2007), le volume trimestriel passant de 105 millions d'heures supplémentaires au 3^{ème} trimestre 2007 à 137 millions au 4^{ème} trimestre 2007 (+ 30%), pour atteindre un pic de 155 millions au 4^{ème} trimestre 2008 (+ 48%).

⁵⁰ A plus long terme, la diminution du coût du travail qu'entraîne cette réduction du coût des heures supplémentaires pourrait renforcer la compétitivité.

Graphique 13 : Evolution du volume total d'heures supplémentaires rémunérées (entreprises de plus de 10 salariés du secteur marchand non agricole – milliers d'heures)



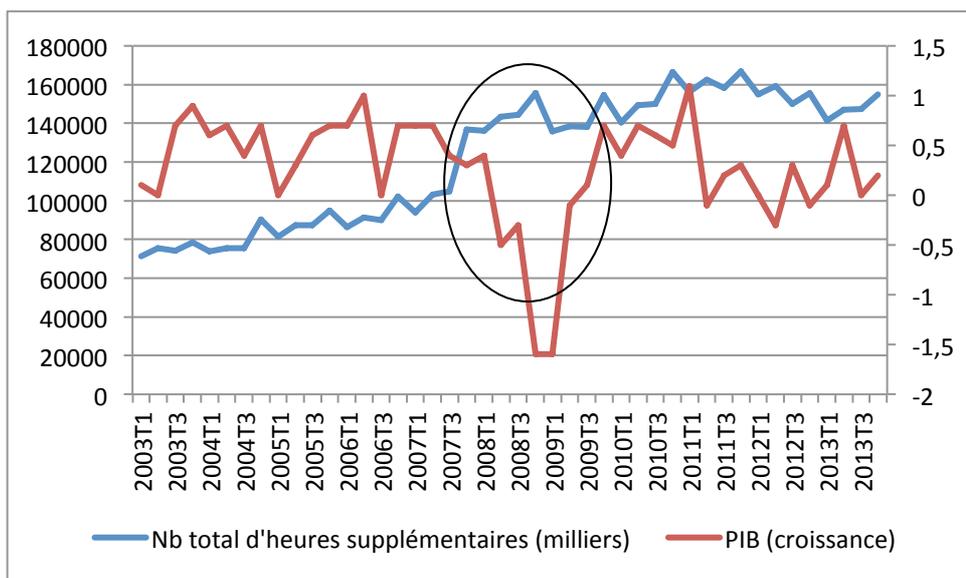
Source : DARES, INSEE, calculs mission IGAS

[290] Par ailleurs, des données plus qualitatives viennent confirmer ce caractère incitatif de la loi TEPA. C'est le cas par exemple d'une enquête menée par la DARES en septembre 2008⁵¹, soit un an après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi TEPA, auprès des chefs d'entreprises. Parmi les entreprises interrogées et déclarant avoir accru leur recours aux heures supplémentaires, 56% ont mentionné que l'un des motifs de ce recours accru était leur caractère moins coûteux depuis la loi TEPA.

[291] Au-delà de cette augmentation du nombre d'heures supplémentaires à partir de 2007, l'autre phénomène marquant réside dans la stabilité de ce nombre d'heures supplémentaires à partir de 2008. En effet, sur la période 2008-2013, celui-ci fluctue entre 140 millions et 160 millions par trimestre sans lien apparent avec la conjoncture économique. Ainsi, en 2009, année de plus grande récession depuis l'après-guerre, le volume total d'heures supplémentaires ne chute que de 2,2% par rapport à 2008. De même, durant les 12 mois correspondant à la période du 3^{ème} trimestre 2011 au 2^{ème} trimestre 2012, au cours de laquelle la croissance économique est quasi nulle, le volume total d'heures supplémentaires atteint 640 millions, soit une hausse de 10% par rapport à l'année 2008.

⁵¹ Recours aux heures supplémentaires et complémentaires et rachat de jours RTT durant les premiers mois de mise en œuvre des lois relatives au pouvoir d'achat, O.Chagny, L.Gonzalez, S.Zilberman, DARES analyses n°029, mai 2010

Graphique 14 : Evolution du nombre total d'heures supplémentaires rémunérées et du PIB



Source : DARES, INSEE, calculs mission IGAS

► **Une partie significative de l'augmentation provient d'une diminution de la sous-déclaration**

[292] Il serait faux d'affirmer que cette augmentation du nombre d'heures supplémentaires est une augmentation effective. En effet, la DARES⁵² estime qu'avant la loi TEPA, les heures supplémentaires étaient notoirement sous-déclarées, notamment au sein des entreprises qui n'étaient pas passées à 35 heures et qui recouraient de façon structurelle aux heures supplémentaires.

[293] Il reste toutefois difficile d'évaluer quelle était l'ampleur de cette sous-déclaration. La DARES a tenté d'évaluer pour l'année 2006 le nombre réel d'heures supplémentaires pour l'année 2006 et aboutit à une estimation, « entourée d'une marge notable d'incertitude » de 630 millions pour le secteur marchand non agricole. Il convient de noter que cette estimation mobilise des sources différentes de celles utilisées par la mission dans les graphiques précédents. Pour tenter d'évaluer quelle est dans l'augmentation du nombre total d'heures supplémentaires la part réellement due à la loi TEPA, ce chiffre ne doit pas être comparé aux données des graphiques 1 et 2, qui mobilisent des sources différentes. La comparaison avec les données de l'ACOSS (qui dispose de l'ensemble des heures supplémentaires donnant lieu à réduction de cotisation sociales) est plus pertinente.

[294] Sur la période du 2^{ème} trimestre 2010 au 2^{ème} trimestre 2012, la moyenne glissante sur quatre trimestres consécutifs du nombre d'heures supplémentaires est de 720 millions⁵³. Si compte tenu des approximations liées au fait que l'on compare deux sources différentes (estimation de la DARES d'un côté, heures déclarées à l'ACOSS d'un autre côté) et de la fragilité de l'évaluation du nombre d'heures supplémentaires pour l'année 2006, il convient de rester prudent, on peut estimer grossièrement que la loi TEPA a conduit à une augmentation de 90 millions d'heures supplémentaires. Encore faut-il mentionner que cette estimation constitue un minimum dans la mesure où cette estimation ne neutralise pas l'effet de la conjoncture économique.

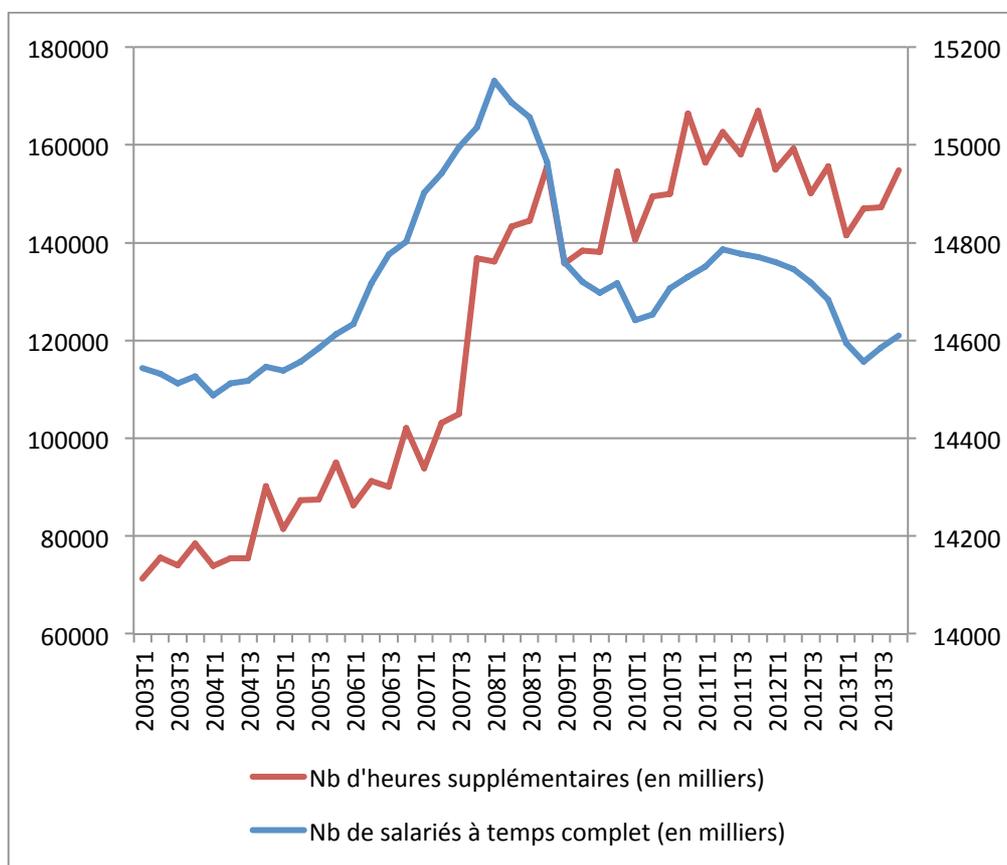
⁵² Recours aux heures supplémentaires et complémentaires... (Op cit)

⁵³ Les données de l'ACOSS sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.acoss.fr/home/observatoire-economique/publications/acoss-stat/acoss-stat-n157.html>

- **L'observation conduit à conclure que dans un contexte de faibles créations d'emplois, il existe un effet de substitution heures supplémentaires/emploi, qui plaide pour limiter le recours aux heures supplémentaires**

[295] Cette augmentation de 90 millions d'heures supplémentaires (qui équivaut à 56 000 ETP) dans une période caractérisée par une réduction du nombre de salariés à temps complet peut laisser penser à l'existence d'un effet de substitution entre heures supplémentaires et emploi. L'observation de l'évolution du nombre d'heures supplémentaires et du nombre de salariés à temps complet sur cette période montre effectivement qu'en période de baisse d'activité, l'ajustement s'opère davantage sur le nombre de salariés que sur les heures supplémentaires. Surtout, passé ce choc, la faible reprise d'activité repose davantage sur une élévation du nombre d'heures supplémentaires que sur des embauches, si bien que l'on peut considérer qu'il existe une forme « d'effet cliquet » associé aux heures supplémentaires.

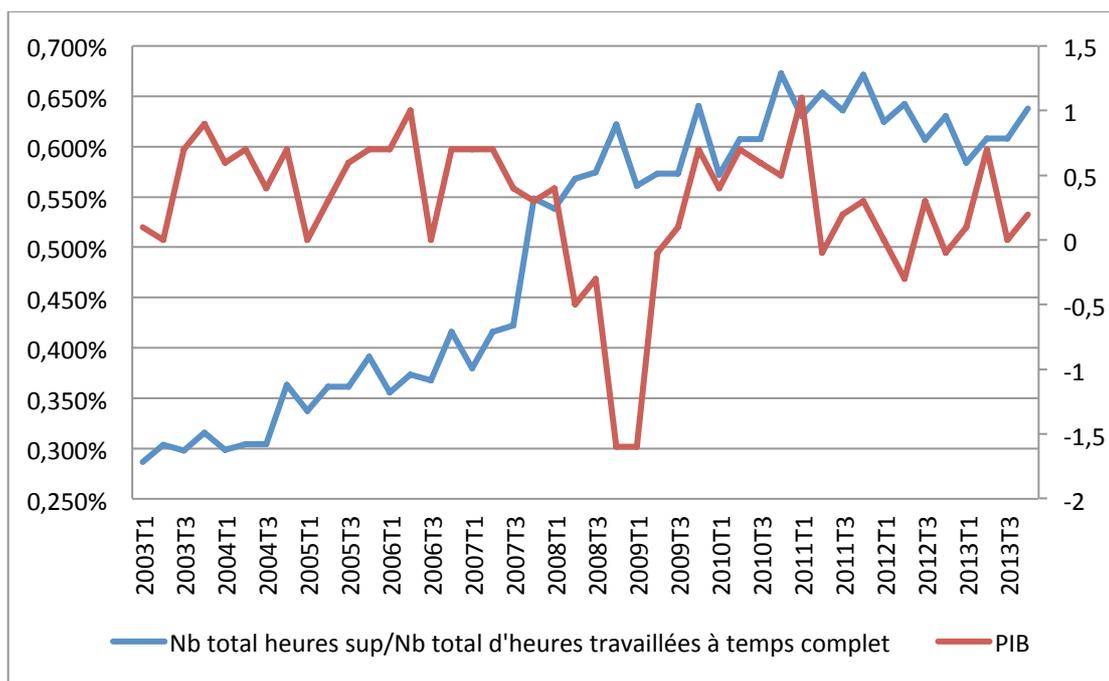
Graphique 15 : [Comparaison de l'évolution du nombre d'heures supplémentaires déclarées et du nombre de salariés à temps complet \(entreprises de plus de 10 salariés, secteur marchand non agricole\)](#)



Source : DARES, INSEE, calculs mission IGAS

[296] Cet effet est encore plus marquant lorsque l'on examine l'évolution de part des heures supplémentaires par rapport au nombre total d'heures travaillées à temps complet. On constate en effet une augmentation tendancielle de la part des heures supplémentaires, cette évolution étant peu perturbée par la conjoncture économique.

Graphique 16 : Evolution de la part des heures supplémentaires et du PIB



Source : DARES, INSEE, calculs mission IGAS

[297] Si ce phénomène n'est pas contre intuitif, les employeurs pouvant préférer, dans une période de forte incertitude et de faible visibilité, limiter les embauches et s'appuyer davantage sur les heures supplémentaires, cette préférence ou cet arbitrage en faveur des heures supplémentaires ont cependant été renforcés par la loi TEPA, ce qui a nuit à l'emploi. Cet effet négatif des heures supplémentaires sur l'emploi est confirmé dans une étude de 2010, qui estime qu'une élévation de 1% des heures supplémentaires détruirait près de 6500 emplois dans le secteur marchand⁵⁴, sachant que cet effet négatif peut être supérieur si cette augmentation repose sur des mesures comme celles de loi TEPA, qui représentent un coût élevé pour les finances publiques⁵⁵. Dans ce cas, les pertes d'emplois ont été estimées pour l'année 2011 dans une fourchette comprise entre 52 000 et 95 000⁵⁶.

2.3.2 Les règles permettent déjà une grande flexibilité interne, plutôt que les modifier encore, il importe de consolider les acteurs dans leur mise en œuvre et de mieux réguler le recours à la flexibilité externe

2.3.2.1 Un droit déjà très souple sur lequel les entreprises ont souvent établi un compromis qu'ils ne souhaitent pas bousculer

► Un droit du temps de travail très souple et qui souffre d'instabilité plus que de lourdeur

⁵⁴ « Les marchés du travail dans la crise », M.Cochard, G.Cornilleau, E.Heyer, Economie et Statistique n°438-440, 2010

⁵⁵ Ce coût est estimé à 4,5 Mds € pour l'année 2011.

⁵⁶ « La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ? », E.Heyer, Revue de l'OFCE 2012

[298] Comme le montre de manière plus détaillée l'annexe 4 sur le droit applicable en matière de temps de travail, le code du travail permet déjà une grande variété d'horaires atypiques (week-end, nuit, équipe alternée...), largement mobilisée par certains secteurs d'activité. En termes d'annualisation, les réformes successives menées depuis le début des années 80 permettent aujourd'hui à l'accord d'entreprise de mettre en place des formules d'annualisation très souples. Certains accords analysés par la mission permettaient une variation de la durée hebdomadaire de 0 heure à 44 heures par semaine tout au long de l'année, avec un délai de prévenance de quelques jours ouvrables, et de 48 heures en cas d'urgence, avec des modalités de décompte des heures supplémentaires également calées sur l'année.

[299] Le compte épargne-temps, dont la mise en œuvre sera évoquée de manière plus détaillée en partie 2.4, fournit aux entreprises qui savent se l'approprier un moyen de réguler de manière pluriannuelle l'activité des salariés qui en bénéficient.

[300] Enfin, le forfait jours, spécificité du droit du travail français autorise une flexibilité maximale pour certaines professions, dont le champ a tendance à s'élargir bien au-delà des cadres autonomes. Comme le montre l'annexe 2, le temps de travail des cadres a tendance à devenir de plus en plus instable, intense, et ample. 40 % des cadres travaillent aujourd'hui plus de 49 heures par semaine.

[301] La détermination des règles relatives au temps de travail est en outre largement décentralisée depuis 2008, avec par principe une fixation par accord d'entreprises, par exception la capacité de la branche de verrouiller certains sujets (majoration des heures supplémentaires, minimums hebdomadaires pour le temps partiel), et à défaut d'accord d'entreprise et de branche, un pouvoir de décision unilatérale encadré de manière relativement large par le code du travail.

[302] De fait, en comparaison internationale, comme on le voit de manière détaillée dans l'annexe 8, la France se situe au-dessus (horaires atypiques) ou dans la moyenne (part des salariés soumis à forte variabilité) sur la mise en œuvre effective de la flexibilité.

► **Les entreprises ont atteint le plus souvent un compromis social durable sur l'organisation et le temps de travail**

[303] L'annexe 3 fournit une analyse détaillée des pratiques au niveau de l'entreprise. Elle repose notamment sur une exploitation des enquêtes de la DARES et sur une exploitation par la mission d'un panel de 80 accords d'entreprises de taille et de secteurs diversifiés. De ces travaux, et des échanges que la mission a pu mener avec des praticiens du niveau de la branche ou de l'entreprise, il ressort que les lois Aubry, puis la loi Bertrand, ont permis aux entreprises de mettre sur la table de la négociation le temps du travail, mais également les éléments de rémunération et d'organisation du travail qui lui sont indissociables. 55 % des établissements de 20 salariés ou plus ont initié une négociation sur le temps de travail entre 2002 et 2004, contre 48 % entre 1996 et 1998, à l'époque qui a suivi la loi Robien. Dans les deux années qui ont suivi la loi Bertrand, 34% des établissements de 20 salariés ou plus ont initié des négociations. Le plus souvent il en est ressorti un compromis durable, parce qu'il s'agit là de sujet structurants qui n'ont pas vocation à être modifiés à court et moyen terme, et parce que le moment des lois Aubry, ont constitué une occasion de produire des logiques gagnant-gagnant qui sont difficiles à rééditer à l'échelle d'une entreprise isolée.

[304] Les accords observés par la mission montrent que les possibilités de flexibilité interne ont souvent été mobilisées autant que nécessaire, notion qui varie d'un secteur à l'autre. Et des échanges menés, la mission a acquis la conviction que même en l'absence d'accord, bien souvent, les entreprises avaient élaboré des compromis informels mais durables sur le temps de travail.

[305] Bien évidemment, il est des situations, notamment dans certains secteurs ou territoires, où le contexte de l'entreprise nécessite des modifications en matière de gestion du temps de travail : restructurations, évolution du marché concurrentiel, opportunités partagées telle la loi TEPA (cf. supra), stratégies de groupes... Elles expliquent une partie des accords qui continuent d'être signés mais elles ne suffisent pas toujours à remettre les acteurs autour de la table.

[306] Car au total, les partenaires sociaux de l'entreprise ont bien souvent le sentiment que démarrer des négociations sur le temps de travail, toujours coûteuses en temps, en énergie, et parfois en termes financiers, risque au surplus de conduire à la déconstruction d'un compromis qui bon mal an satisfait l'ensemble des parties. De ce point de vue, la mission a clairement senti un hiatus entre les acteurs de terrain, pour lesquels, hormis certains secteurs très spécifiques, le sujet des règles relatives au temps de travail étaient souvent d'une importance seconde au regard d'enjeux de coût du travail, de maintien de l'emploi, de rémunération des salariés, de conditions de vie au travail. Par ailleurs certains des interlocuteurs rencontrés par la mission ont aussi indiqué qu'il n'existait pas vraiment de possibilités de négociation, à la différence du moment des lois Aubry, où les possibilités de contreparties étaient nombreuses (flexibilisation interne, hausse du salaire horaire compensée par des allègements de cotisations sociales...)

► **Le rôle des partenaires sociaux au niveau de la branche est appelé à se réduire, mais plus encore à se transformer**

[307] La loi Bertrand a clairement poussé les branches dans leurs retranchements : là où la convention de branche jouait de longue date le rôle de « loi de la profession », elle a été progressivement depuis les lois Auroux, et quasi totalement avec la loi Bertrand, repositionnée sur un rôle supplétif, la convention s'appliquant à défaut d'accord d'entreprise, et de manière totalement résiduelle à un rôle de régulation (heures supplémentaires, temps partiel...).

[308] Les branches sont aujourd'hui à la croisée des chemins, dans un contexte où on attend d'elles qu'elles réduisent drastiquement leur nombre et qu'elles se repositionnent sur une capacité de déterminer une stratégie globale et intégrée de gestion de l'emploi, des compétences, et des conditions de travail de leurs salariés.

[309] Dans cette logique décentralisatrice, qui a ses vertus dès lors qu'un accord est trouvé au niveau de l'entreprise, il importe de tout faire pour que l'accord de branche fixe les règles qui devront s'appliquer à défaut d'accord d'entreprise. A cet effet, le rôle supplétif des branches doit être dynamisé : la logique installée par la loi Bertrand, poursuivie dans l'actuelle réforme, nécessite plus que jamais que les branches soient en situation de rapidement produire des solutions supplétives de qualité, en particulier pour les PME (ces solutions peuvent d'ailleurs être différenciées en fonction de la taille des entreprises), afin d'éviter autant qu'il est possible que les entreprises ne soient en situation de devoir fixer unilatéralement les règles en matière de temps de travail, notamment d'annualisation. Cela nécessite un accompagnement et un pilotage qui pourraient être articulés avec le suivi de la restructuration des branches.

[310] Au-delà, la mission a acquis la conviction que le rôle de la branche ne doit pas être purement supplétif. Il peut être dans certains cas celui de la production d'un cadre dérogatoire au droit commun : si certains secteurs peuvent avoir des motifs objectifs de mettre en place des solutions très atypiques liées à leur saisonnalité, à la variabilité extrême de l'activité, etc., il n'y a pas de raison que l'ensemble du droit commun du travail s'adapte à ces spécificités, ce qui aurait pour effet d'étendre à l'ensemble des secteurs des pratiques a priori défavorables au salarié et qui ne seraient nécessaires que dans des domaines circonscrits. La branche peut, comme elle l'a souvent été dans le passé, être le lieu de la gestion de la dérogation, laquelle peut être transposée a

posteriori en décret dans le code du travail. Par ailleurs la branche doit rester, sur quelques points clés, le lieu de la régulation des pratiques (concurrentielles, managériales, financières) : rémunération, durées maximales dérogatoires de travail, forfait, limites à émiettement du temps sont des sujets à encadrer en fonction de la donne concurrentielle secteur par secteur. La fixation des critères permettant de définir les sujets où la branche doit rester compétente pour proposer des dérogations au droit commun ou fixer les règles dans le cadre de ce dernier, sont par nature un sujet à mettre à la table de la négociation interprofessionnelle.

➤ **Une participation insuffisante des salariés français dans la mise en œuvre des règles négociées qui peut nuire au bon fonctionnement des entreprises**

[311] Les comparaisons internationales le montrent : la France est en retrait par rapport à des pays tels que les Etats scandinaves dans la participation des salariés à la définition des plannings, des horaires de travail, etc. La participation des salariés n'est pas contradictoire avec l'accroissement de la flexibilité interne, au contraire : les salariés ont tendance à demander une individualisation des horaires, et à ne pas rejeter la flexibilité interne dès lors qu'elle ne contredit pas, voire qu'elle facilite, la conciliation des temps de la vie.

[312] La mission, dans ses échanges avec les praticiens, a constaté que lorsque les salariés étaient consultés sur leurs priorités en termes d'objectifs, de besoins, et de contraintes professionnelles et personnelles et sur les solutions organisationnelles qui en découlent, ces dernières avaient tendance à être plus efficaces pour tout le monde.

[313] La participation des salariés, bien évidemment dans le cadre négocié avec les partenaires sociaux, à la codétermination de leurs modalités concrètes de travail, devrait être encouragée. Il y a une logique gagnant-gagnant dans la flexibilité interne si celle-ci est correctement mise en œuvre. Ainsi, indépendamment des considérations habituellement évoquées qui amènent une entreprise à recourir à celle-ci (adaptation aux variations de la demande, réduction des coûts, gestion défensive de l'emploi...), l'introduction d'une flexibilité interne donnant au salarié voix au chapitre sur ses horaires, et lui garantissant un minimum de visibilité sur ses plannings a pour effet d'augmenter sa satisfaction au travail (61% des salariés interrogés), et de mieux adapter ses horaires à la charge (54%), ce qui est a priori gage de performance durable. Du côté de l'entreprise, la première cause de satisfaction liée à la flexibilité interne est la réduction de l'absentéisme (27% des employeurs interrogés) devant même la réduction des coûts liés aux heures supplémentaires (22%)⁵⁷.

2.3.2.2 [Des possibilités de flexibilité interne qui n'ont de sens que si l'on prend en compte la préférence pour la flexibilité externe qui caractérise les entreprises françaises](#)

➤ **Il existe un arbitrage entre les différentes formes de flexibilité**

[314] Pour accompagner les variations de la demande, l'entreprise peut soit faire varier la durée de travail de ses salariés, et recourir ainsi aux diverses formules d'aménagement prévue par le code du travail (forfait, annualisation, etc.) soit solliciter ponctuellement un apport externe, sous forme de contrats courts (principalement CDD et intérim) ou de prestations externalisées.

⁵⁷ Riedmann et al., op. ci.

[315] Cet arbitrage a fait l'objet de nombreux travaux en micro-économie⁵⁸. En pratique, les termes peuvent être très sommairement rappelés dans le tableau ci-dessous. L'arbitrage variera en fonction des secteurs et des métiers, selon notamment l'importance relative de la qualité et du coût sur le marché concerné. Il dépendra également de l'état des ressources : compétence de la main d'œuvre interne, qualité de l'offre de CDD, d'intérimaires ou de prestations, et des possibilités de substituabilité entre les deux, certaines compétences rares n'existant à court terme qu'en interne aux entreprises. Enfin, elle dépend des coûts relatifs, qui varient d'un secteur et d'un métier à l'autre, mais aussi d'une entreprise à l'autre selon sa politique salariale.

	Flexibilité interne (CDI déjà en présence⁵⁹)	Flexibilité externe (recrutement d'un CDD)
Coût	Compensations salariales et en récupération	Recrutement, coût d'intégration Prime de précarité Marge du prestataire Salaires souvent plus bas
Qualité	Main d'œuvre compétente	Main d'œuvre souvent inexpérimentée
Stratégie RH	Fidélisation	Rapport de force
Souplesse de gestion	Souplesse totale, mais dans le cadre des durées mini et maxi prévues par l'accord d'annualisation	Souplesse totale sur le choix ou non du recours au CDD, mais quasi impossibilité d'interrompre un CDD en cours

[316] Et de fait, le passage aux 35 heures a suscité des stratégies diversifiées suivant les entreprises, qui ont opéré des mix très différents entre création d'emplois pérennes, création d'emplois précaires et gains de productivité. Une étude menée par la DARES⁶⁰ sur la base d'une analyse approfondie de 700 cas d'établissements ayant mis en place les 35 heures, montre que face à cet arbitrage, quatre grands types de stratégies ont été adoptés :

[317] - Les établissements « vertueux » (25% du total) ont joué le jeu en réduisant significativement le temps effectif de travail (-8,2%) et en fournissant des efforts substantiels de création d'emploi pérennes (le recours à l'intérim chute de 7%), logique le plus souvent accompagnée de modifications profondes de l'organisation du travail ;

[318] - Les établissements « passifs » (18%), à l'autre bout du spectre, ont plutôt essayé de limiter au maximum l'impact du passage aux 35 heures (-2,9%) en réduisant la durée de travail effectif que très modérément (par exemple en jouant sur la définition des temps de pause, des congés, etc.), et en n'augmentant les effectifs que de manière très limitée (+2,8% en moyenne) ;

[319] - Les établissements « modulateurs » (35 %) ont baissé significativement le temps effectif de travail (-6,3%), mais essentiellement via un plus grand recours à l'annualisation, sans véritablement faire évoluer l'organisation du travail, avec un impact sur l'emploi particulièrement limité (+2,5%), et une augmentation forte du recours à l'intérim (+12%) ;

⁵⁸ Voir par exemple *Le renchérissement des CDD peut être favorable à l'emploi : une analyse des décisions des entreprises en environnement incertain*, M. Pucci, J. Valentin, annales d'économie et de statistiques, n°78, 2005 ; ABOARD J.M., CORBEL P. et KRAMARZ F. (1998). – « The Entry and Exit of Workers and the Growth of Employment: an Analysis of French Establishments », mimeo, CREST, mars ; MAURIN E. (2000). – « Les contrats à durée déterminée et les coûts de licenciement nuisent-ils à l'embauche stable ? ».

⁵⁹ Evidemment, le raisonnement ici simplifié pour des vertus pédagogiques doit être appliqué au moyen terme, où on compare le recrutement d'un CDI avec une succession de recours à des CDD à certaines périodes, en intégrant notamment l'évolution du salaire, les coûts de formation et de licenciement des salariés en CDI.

⁶⁰ ⁶⁰ *Négociation sociale et performance économique : le cas des 35 heures*, T. Coutrot, N. Guignon, travail et emploi n° 92, 2002

[320] - Les établissements « maximisateurs » (22%) ont le plus fortement réduit la durée effective de travail (-8,2%), mais en recourant à toutes les formes de flexibilité disponibles à la fois (annualisation en interne, mais également sous-traitance, contrats courts...). Ici, la réduction du temps de travail a été l'occasion d'une réorganisation profonde de la gestion de l'emploi, relativement profitable à l'emploi (+5,4%), même s'il l'est moins que dans le cas des « vertueux », et même si c'est surtout à un emploi précaire que ce type d'évolution a profité, notamment l'intérim (+13%).

[321] Au total, il est clair qu'une politique privilégiant la flexibilité interne dans un objectif de maintien ou de développement de l'emploi sera d'autant plus efficace que le recours à la flexibilité externe sera relativement moins intéressant. De même, il apparaît qu'une politique de réduction du temps de travail – qui dans le cas des lois Aubry s'est d'ailleurs accompagnée d'un assouplissement considérable des règles en matière d'annualisation du temps de travail – produira un effet plus ou moins fort en emplois pérennes selon qu'il sera plus ou moins intéressant de recourir à la flexibilité externe sous forme de contrats courts.

► **La France se caractérise par une forte préférence pour le recours aux contrats courts**

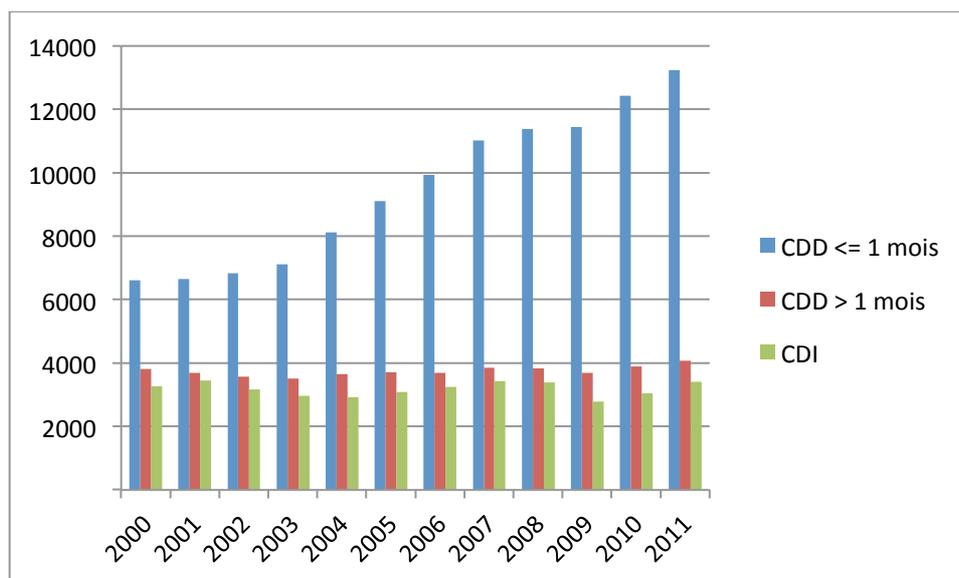
[322] Comme on l'a vu précédemment, la France est l'un des pays d'Europe où la propension à recourir aux CDD est la plus forte, et c'est particulièrement vrai pour les CDD de moins d'un mois.

en %	France	Allemagne	Autriche	Royaume-Uni	Pays-Bas	Suède	Danemark	Italie	Belgique	Espagne
Part de CDD dans la population salariée	17	12,9	8,9	6	22	16,7	9,2	14,2	8,9	25,1
Dont CDD de moins d'un mois	2,3	NC	NC	0,1	0,1	1	0,3	0,5	1,9	1,4

Source : Eurostat, 2015

[323] L'explosion des CDD de moins d'un mois est particulièrement flagrante depuis le début des années 2000.

Graphique 17 : Evolution du nombre d'embauches par type de contrat (en milliers)



Source : ACOSS, 2016

► **Une politique valorisant la flexibilité interne peut créer de l'emploi pérenne si elle est assortie d'une meilleure régulation du recours aux contrats courts**

[324] Il n'est pas rare que les contrats courts, voire très courts, soient utilisés à de multiples reprises sur un même poste, en dépit des règles du code du travail qui en réservent l'utilisation pour des cas ponctuels ou conjoncturels (remplacement, surcroît d'activité...).

[325] Une étude de Pôle emploi réalisée pour la mission sur la base des déclarations préalables (DPAE) à l'embauche hors intérim et intermittents du spectacle sur la période janvier 2013 à décembre 2015 montre qu'environ 3,6 millions de demandeurs d'emploi ont été embauchés par un même employeur au moins deux fois, pour un total de 21,8 millions de DPAE. En moyenne sur la période, un demandeur d'emploi concerné par plusieurs contrats chez un employeur a connu 6 contrats, successifs ou non.

[326] Le tableau ci-dessous présente en fonction de la nature du contrat le plus long que le demandeur d'emploi a connu chez son employeur, la durée totale passée en CDD chez l'employeur ainsi que le nombre de contrats concernés :

Type de contrat le plus long	effectif/ %	durée totale des CDD / nombre de contrats
CDI	380 000 10,6%	133 jours 4,5
CDD de plus d'un an	40 000 1,1%	749 jours 5,6
CDD de 6 à 12 mois	345 000 9,6%	498 jours 4,0
CDD de 1 à 6 mois	930 000 25,8%	188 jours 5,4
CDD de moins d'un mois	1 905 000 52,9%	55 jours 7,1
Total	3 600 000	21 830 000

- [327] Les chiffres qui précèdent, méritent de plus amples analyses et ont leurs limites (par exemple, pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé pour plusieurs employeurs et pour chacun plusieurs fois, sera compté autant de fois que d'employeurs). Pour autant ils fournissent un ordre de grandeur du potentiel de transformation de situations de précarité, où la personne travaille, sur trois ans, plus du tiers du temps, voire plus de la moitié, pour le même employeur, en situations d'emploi pérenne, dès lors qu'il serait plus intéressant pour un employeur de recruter en CDI, même à temps partiel, sous une forme très annualisée, plutôt que de recruter en CDD, au fil des besoins.
- [328] De même, si une politique de réduction et de partage du temps de travail devait être initiée, ses effets en termes d'emploi seraient d'autant plus traduits en termes d'emplois pérennes que la régulation du recours abusif aux CDD (successions de CDD sur un même poste) serait renforcée.

2.4 Les politiques de l'emploi en France ne se sont pas encore emparées de la notion de temps de travail tout au long de la vie, qui pourtant peut être féconde en termes d'employabilité comme de partage de l'emploi

- [329] Le temps de travail est souvent abordé au sein de l'entreprise à une échelle de temps quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle. Parfois une contrainte extérieure (cycles d'affaires pluriannuels pour l'employeur, contraintes personnelles nouvelles pour le salarié) conduit à des modifications durables des horaires, ou même de la quotité de temps. Mais ce n'est que par exception que le temps de travail est envisagé de manière anticipée, comme une stratégie de gestion par l'individu de son temps de travail tout au long de sa vie professionnelle, où la variabilité du temps de travail (par abaissement de la quotité de temps, ou par césure longue) permet d'aborder de manière anticipée des étapes clés de la vie active : conciliation entre vie professionnelle et événement familial (naissance, dépendance d'un proche...), évolution professionnelle (formation, réorientation, création d'entreprise...), implication dans une activité bénévole d'utilité sociale, prévention de l'usure ou de la pénibilité professionnelles.
- [330] Le temps partiel, abordé précédemment peut en effet concourir à la gestion du temps tout au long de la vie. Force est de constater qu'il n'est qu'exceptionnellement mobilisé dans cette optique, qui doit être anticipée, choisie, maîtrisée, réservée prioritairement à des quotités élevées de temps et ne constituer qu'une phase dans un parcours d'activités, professionnelles ou dans d'autres contextes de travail, qui doit permettre d'assurer le maintien de l'employabilité, cœur du sujet de ce rapport, mais aussi le développement personnel et la sécurité économique de l'individu tout au long de sa vie.
- [331] Les césures longues existent dans notre droit et dans la pratique, bien que celle-ci soit mal connue. Mais là encore, elles ne sont pas toujours mobilisées par l'individu dans le cadre d'une stratégie maîtrisée. Pourtant, par les temps forts de formation, de développement de projet, d'immersion dans d'autres domaines d'activités, qu'elles permettent, elles pourraient concourir au renforcement de l'employabilité et au développement professionnel des salariés tout au long de leur vie. Elles sont par ailleurs indissociables du processus de remplacement du salarié absent pour longue durée, qui à la fois conditionne ces césures, et constitue une opportunité de création d'emploi, dans la logique de ce qu'il est convenu parfois d'appeler *job rotation*.

[332] Le compte épargne-temps aurait pu être l'outil du développement de ce type de démarches. Il a, à cet égard, constitué un rendez-vous raté. Plus fécond semble être le futur compte personnel d'activité, qui doit être mis en place au premier janvier 2017.

2.4.1 La connaissance quantitative et qualitative de l'utilisation des dispositifs de césure longue est très lacunaire

➤ Le code du travail prévoit plusieurs types de congés longs

[333] Le projet de loi travail actuellement en discussion contient des dispositions visant à simplifier les dispositions relatives aux congés, à préciser ce qui relève d'un socle législatif et ce qui relève de la négociation sociale, ne modifie pas, dans la version connue par la mission au moment de la rédaction du présent rapport, les grandes caractéristiques communes aux congés longs :

[334] - ils sont pris à l'initiative du salarié, pour des motifs qui lui sont propres (contrainte familiale, projet de création ou de reprise d'entreprise, participation à une mission d'utilité sociale),

[335] - leur durée maximale varie selon les dispositifs,

[336] - ils requièrent la validation de l'employeur, dont la capacité à refuser la demande ne doit pas être négligée,

[337] - la demande et son traitement par l'employeur sont revêtus d'un certain formalisme,

[338] - pendant la durée du congé, le contrat de travail est suspendu, notamment au plan de la rémunération,

[339] - à l'issue du congé long, le salarié a le droit de retrouver le poste occupé précédemment ou un poste de niveau au moins équivalent,

[340] - pour financer tout ou partie de sa rémunération le salarié peut utiliser son compte épargne temps, demander le déblocage anticipé de son épargne salariale ou cumuler une partie de ses congés payés. Le salarié peut en effet demander à reporter les congés payés annuels qui lui sont dus en plus de vingt-quatre jours ouvrés. Ils peuvent être cumulés au maximum sur 6 années.

[341] Parmi les divers congés longs prévus par le code du travail (et qui peuvent être complétés par des congés fixés dans le cadre de conventions collectives, on en dénombre certains qui sont susceptibles de constituer une césure longue (de plusieurs mois)⁶¹ :

[342] - **le Congé de solidarité familiale** (articles L. 3142-16 à L. 3142-21, et des articles D. 3142-6 à D. 3142-8-1 du code du travail ; articles L. 161-9-3, L.168-1 à L. 168-7 ainsi que des articles D. 168-1 à D. 168-10 du code de la sécurité sociale)

⁶¹ La présentation qui suit s'inspire directement d'un recensement exhaustif fourni par la DGT.

- [343] Ce congé permet à tout salarié de demander à s'absenter pour assister l'un de ses proches souffrant d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou qui se trouve en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause. Le congé est de droit : il ne peut être ni reporté, ni refusé. Il est d'une durée maximale de 3 mois, renouvelable une fois. Il prend fin soit à l'expiration de cette période, soit dans les 3 jours qui suivent le décès de la personne assistée, soit à une date antérieure. Dans tous les cas, le salarié doit prévenir l'employeur de la date de son retour au moins 3 jours à l'avance. Avec l'accord de l'employeur, ce congé peut être transformé en période d'activité à temps partiel.
- [344] Les personnes bénéficiaires du congé de solidarité familiale conservent leurs droits aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès pour toute la durée du congé.
- [345] Les accords ou conventions collectives applicables à l'entreprise peuvent prévoir des dispositions plus favorables aux salariés. Cependant les bénéficiaires du congé de solidarité familiale et ceux qui l'auront transformé en période d'activité à temps partiel peuvent bénéficier de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie créée par la loi n° 2010-209 du 2 mars 2010.⁶²
- [346] - **Congé de soutien familial (devenu « congé de proche aidant »)** (articles L. 3142-22 à L. 3142-31 et des articles D. 3142-9 à D. 3142-13 du code du travail ainsi que les articles L. 378-1 et L. 381-1 du code de la sécurité social).
- [347] Les salariés, ayant au moins 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise, peuvent demander à bénéficier du congé de soutien familial afin de s'occuper d'un proche (conjoint, ascendant, descendant, collatéral jusqu'au 4^{em} degré) présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité et n'étant pas pris en charge par un établissement spécialisé. La durée du congé de soutien familial est de 3 mois renouvelable et ne peut excéder la durée d'un an pour l'ensemble de la carrière. Dès lors que les conditions sont remplies, ce congé, non rémunéré, est de droit pour le salarié qui en fait la demande.
- [348] Pendant son congé, le salarié ne peut exercer aucune activité professionnelle. Il peut toutefois être employé par la personne aidée dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 232-7 ou au deuxième alinéa de l'article L. 245-12 du code de l'action sociale et des familles :
- [349] - dans le premier cas, la personne aidée doit être bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : elle peut alors employer un ou plusieurs membres de sa famille, à l'exception de son conjoint ou de son concubin ou de la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ;
- [350] - dans le second cas, la personne aidée doit être bénéficiaire de la prestation de compensation du handicap (PCH) : elle peut alors employer un ou plusieurs membres de sa famille, y compris son conjoint, son concubin ou la personne avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité.

⁶² Pour bénéficier de l'allocation, la personne en fin de vie doit ainsi être accompagnée à domicile (de la personne accompagnée, de la personne accompagnante ou d'une tierce personne), au sein d'une maison de retraite ou au sein d'un établissement pour personnes âgées dépendantes. La demande de bénéfice de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie doit être adressée à la caisse primaire d'assurance maladie, accompagné notamment d'un document de l'employeur attestant que le salarié bénéficie d'un congé de solidarité familiale ou qu'il a été transformé en période d'activité à temps partiel. Le montant de l'allocation est fixé à 55,15 € par jour. Elle est fixée à 27,58 € si le salarié a transformé son congé de solidarité familiale en activité à temps partiel. Elle est versée de manière journalière, dans la limite maximale de 21 jours (ou 42 jours en cas de réduction de travail à temps partiel), ouvrables ou non.

- [351] Le salarié bénéficiaire du congé de soutien familial est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse des parents au foyer (qui relève du régime général), pour autant que ses ressources ou celles du ménage ne dépassent pas le plafond du complément familial.
- [352] - **Congé de solidarité internationale** (articles L. 3142-32 à L. 3142-40 et D. 3142-14 à D. 3142-16 du code du travail).
- [353] Les salariés, ayant au moins 12 mois d'ancienneté (consécutifs ou non) dans l'entreprise, peuvent demander à bénéficier d'un congé de solidarité internationale afin de participer à une mission d'entraide située hors de France et relevant soit d'une association humanitaire, soit d'une organisation internationale dont la France est membre. La liste des associations concernées est fixée par arrêté. Le congé est d'une durée maximale de 6 mois.
- [354] L'employeur peut refuser l'octroi du congé s'il estime qu'il aura des conséquences préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise ou s'il établit que le nombre de salariés, par établissement, bénéficiant déjà du congé à la date de départ envisagée par le salarié atteint une proportion fixée par le code du travail. L'employeur doit communiquer semestriellement, au comité d'entreprise ou aux délégués du personnel, la liste des demandes de congé de solidarité internationale avec l'indication de la suite qui leur a été donnée, ainsi que les motifs de refus de demande de congé.
- [355] - **Congé et période de travail à temps partiel pour la création ou la reprise d'entreprise** (articles L. 3142-78 à L. 3142-90, L. 3142-96 à L. 3142-99 et des articles D. 3142-41 à D. 3142-16 et D. 3142-49 à D. 3142-53 du code du travail.)
- [356] Les salariés qui créent ou reprennent une entreprise ou qui exercent des responsabilités de direction au sein d'une jeune entreprise innovante peuvent demander à bénéficier d'un congé ou demander à travailler à temps partiel. Dans le premier cas, le contrat de travail du salarié concerné est suspendu. Dans le second cas un avenant au contrat de travail est conclu. Pour en bénéficier, le salarié concerné doit remplir une condition d'ancienneté de 24 mois dans l'entreprise (ou dans une entreprise du même groupe), consécutifs ou non.
- [357] Le congé est d'une durée maximale d'un an, qui peut être prolongée au plus d'un an. Toute prolongation de la période d'activité à temps partiel doit faire l'objet d'un nouvel avenant au contrat de travail. Pour bénéficier d'une autre période à temps partiel ou d'un autre congé pour création ou reprise d'entreprise ou exercer des responsabilités de direction au sein d'une jeune entreprise innovante, le salarié doit respecter un délai de 3 ans.
- [358] Le défaut de réponse de l'employeur dans les 30 jours à compter de la présentation de la lettre de demande du salarié vaut accord. Dans ce délai, l'employeur peut refuser d'accorder le congé (ou le passage à temps partiel dans les entreprises de moins de 200 salariés), sur décision motivée, s'il estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, qu'il aura des conséquences préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise. Il peut également différer le départ en congé dans la limite de 6 mois à compter de la date de réception de la demande. Il peut enfin reporter les demandes de congé s'il y a déjà trop de salariés en congé pour création d'entreprise (dans des conditions précisées par le code du travail).
- [359] - **Congé sabbatique** (articles L. 3142-91 à L. 3142-95, L. 3142-96 à L. 3142-99 et des articles D. 3142-47 à D. 3142-53 du code du travail).

[360] Les salariés, justifiant d'une ancienneté d'au moins 36 mois, consécutifs ou non, dans l'entreprise et de 6 années d'activité professionnelle, peuvent demander le bénéfice d'un congé sabbatique qui permet de suspendre temporairement leur contrat de travail, quel qu'en soit l'objectif poursuivi par le salarié. Ils ne doivent pas avoir bénéficié, dans les 6 années précédentes au sein de l'entreprise, d'un congé sabbatique, d'un congé pour création d'entreprise ou d'un congé individuel de formation de 6 mois ou plus. La durée du congé est de 6 mois minimum et de 11 mois maximum.

[361] Le défaut de réponse de l'employeur dans les 30 jours à compter de la présentation de la lettre de demande du salarié vaut accord. Dans ce délai, l'employeur peut refuser d'accorder le congé (dans les entreprises de moins de 200 salariés), sur décision motivée, s'il estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, qu'il aura des conséquences préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise, ou différer le départ en congé dans les 6 mois à compter de la date de réception de la demande, ou 9 mois à compter de la date de réception de la demande (dans les entreprises de moins de 200 salariés), ou enfin reporter les demandes de congé s'il y a trop de congés simultanés (dans des conditions prévues par le code du travail).

➤ **Hormis le congé parental le recours aux césures longues est très mal connu**

[362] En 2009, 58% des quelque 324 000 bénéficiaires du CLCA à taux plein, déclaraient être en congé parental⁶³. Comme on l'a vu plus haut, le fait d'interrompre son activité dans le cadre d'une garde de jeunes enfants est plutôt défavorable à l'emploi, et à terme à l'employabilité de la personne. La très grande majorité des personnes qui ont perçu le CLCA dans le cadre d'un congé parental reprennent leur emploi en sortie de dispositif.

[363] Il n'existe pas de statistiques de la mobilisation de ces différents types de congés. Certaines peuvent être très grossièrement approchés par le biais de dispositifs qui leur sont liés ou en évaluant le potentiel des publics concernés.

Type de congé	Dispositifs liés/publics concernés	Nombre annuel de potentiel personnes concernées	Observation
Congé de solidarité familiale	Allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie	1000 personnes (estimation du ministère des affaires sociales, 2013)	Cette allocation est également versée aux personnes ayant opté pour un temps partiel. Elle est très mal connue du grand public.
Congé de proche aidant	Pas d'estimation disponible		Il peut être transformé en période d'activité à temps partiel
Congé de solidarité internationale	Pas d'estimation disponible		

⁶³ Situation professionnelle à l'entrée et à la sortie du CLCA, E. Legendre et S. Vanovermeier, DREES, Etudes et Résultats, n°750, 2011

Congé pour création ou reprise d'entreprise	550 000 créations d'entreprises par an (INSEE) 19% des créateurs d'entreprise conservent une activité rémunérée pendant la phase de création (CCI France)	100 000	Une partie probablement non négligeable des salariés créent leur entreprise en temps masqué ou en prenant un temps partiel
Congé sabbatique	Pas de statistiques disponibles		

2.4.2 Le CET s'est répandu mais reste confiné, du côté de l'employeur, à la gestion conjoncturelle de l'emploi, et du côté du salarié à un usage financier ou d'accompagnement de fin de carrière

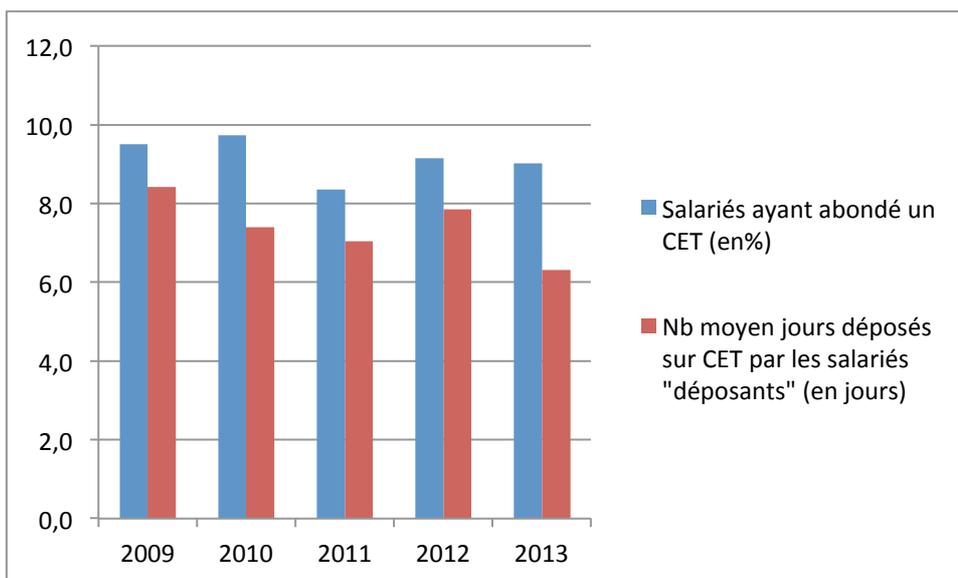
► Un développement difficile à évaluer précisément mais qui est réel

[364] Si un tiers des salariés est couvert par un accord permettant l'ouverture d'un compte épargne temps (CET), seuls 12% des salariés ont effectivement ouvert leur CET, et plus particulièrement 32% des salariés au forfait jours (DARES). Les accords de branche et d'entreprise observés par la mission marquent toujours la tendance à l'extension du champ du CET. Chaque année, les salariés déposent approximativement 12 millions de jours dans leur CET. En revanche, le niveau annuel de l'utilisation de ces jours, et le niveau du stock, ne sont pas connus.

[365] On note quand même que la très grande majorité des salariés disposant d'un CET a tendance à l'abonder chaque année ou très régulièrement et que les pratiques d'abondement sont globalement relativement stable d'une année sur l'autre.

Graphique 18 :

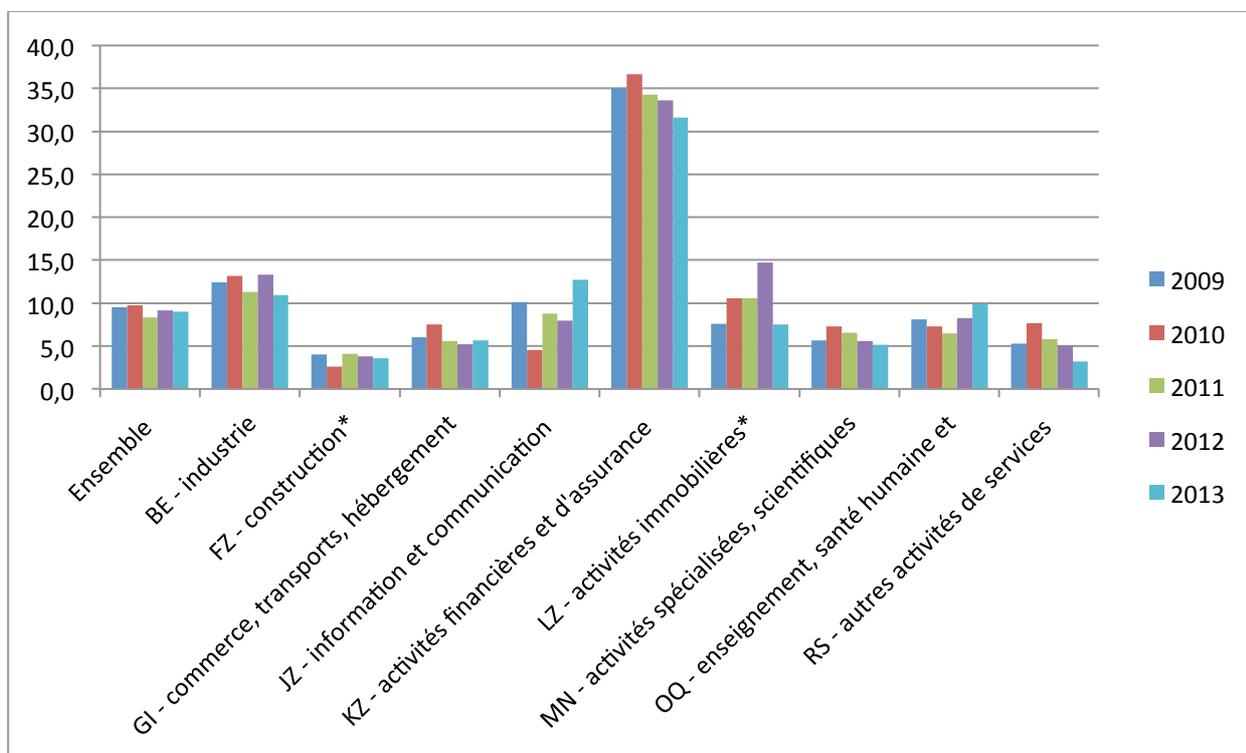
Evolution de la part de salariés abondant leur CET chaque année et du nombre moyen de jours déposés



Source : DARES, enquête ECCMOSS, 2016

[366] La tendance des salariés à déposer des heures est très variable d'un secteur à l'autre, au-delà même de la composition en catégories socioprofessionnelles (les cadres au forfait ayant par construction plus tendance à déposer des jours). Ainsi, la banque et l'assurance se caractérisent par une forte propension à déposer, même si celle-ci décroît avec le temps (le secteur a particulièrement souffert de la crise de 2009, qui a pu entraîner des diminutions d'activité) ; à l'inverse le BTP, toujours très touché par la crise, et où la pratique de poser des congés entre les chantiers peut être répandue, se caractérise par une faible propension à épargner.

Graphique 19 : Part des salariés déposant des heures sur leur CET, par secteur et par année

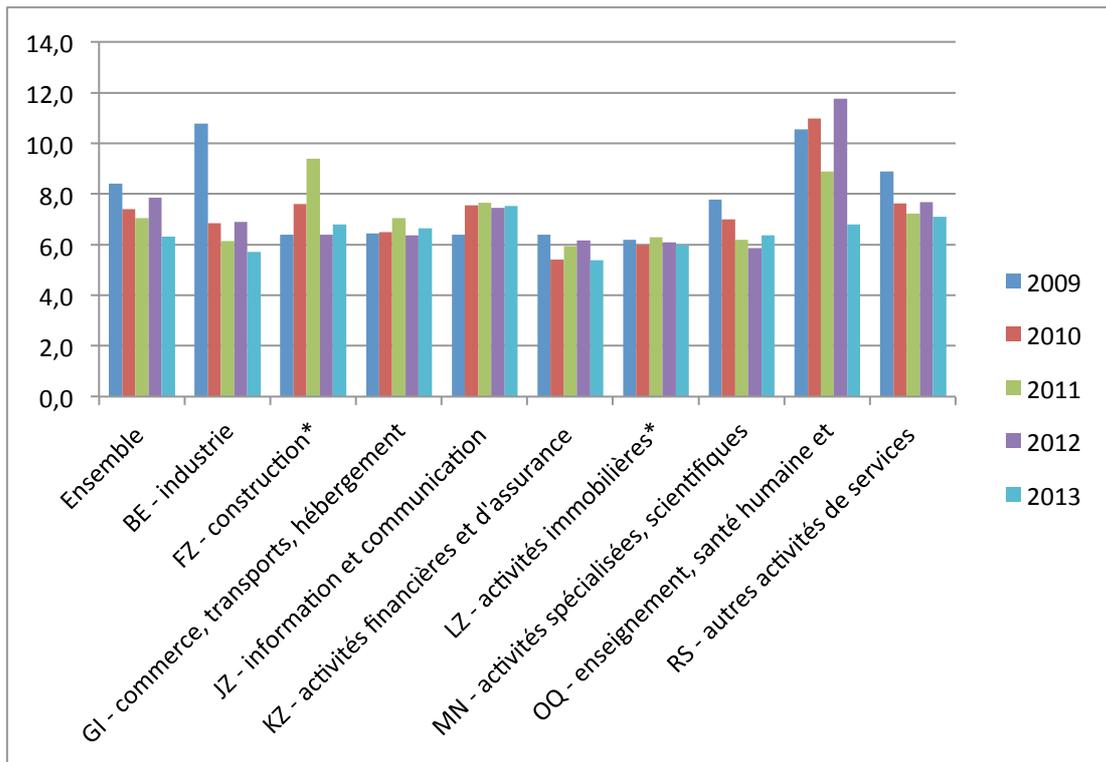


Source : DARES, enquête ECCMOSS, 2016 (* : effectif trop faible pour constituer un échantillon représentatif au niveau du secteur)

[367] On observe une relative homogénéité d'un secteur à l'autre, à part dans les années où certains secteurs ont particulièrement été marqués par des baisses d'activité (industrie en 2009, construction en 2011), et hormis le cas du domaine enseignement-santé-social, où, en particulier s'agissant des soignants, dont la situation est connue, un grand nombre de jours est stocké chaque année.

Graphique 20 :

Nombre de jours déposés chaque année par les salariés déposants, par secteur



Source : DARES, enquête ECCMOSS, 2016

► **Un usage du CET plutôt comme levier conjoncturel à la main de l'employeur, ou comme solution de complément financier pour le salarié**

[368] Les salariés peuvent demander à leur employeur le rachat de jours stockés dans leur compte épargne temps si l'accord d'entreprise relatif au CET le permet, et par simple accord de l'employeur dans le cadre de la loi relative au pouvoir d'achat. Par ailleurs le CET est converti en rémunération différée lorsque le salarié quitte l'entreprise (les cas de portabilité sont extrêmement rares). Et de fait, 10 % des salariés estime avoir ouvert un CET en ayant à l'esprit qu'il pouvait constituer une source de rémunération complémentaire ; plus de 30% déclarait ne souhaiter s'en servir que pour se constituer une réserve de temps libre⁶⁴.

[369] A l'inverse, l'employeur a tendance à éviter que le CET ne constitue une dépense différée. Les accords d'entreprise abordant la question du CET observés par la mission ne prévoyaient pas de possibilités de monétisation ou encadraient celles-ci fortement. Ainsi en 2009, si 9 % des salariés titulaires d'un CET déclaraient avoir renoncé à des jours de repos (dont des jours de CET) en échange d'un supplément de rémunération, il est probable que ce taux aurait été plus élevé sans une relative réticence des employeurs, en particulier dans un contexte de crise, sauf le cas d'entreprises où précisément l'employeur a demandé un surcroît de travail de la part de ses salariés parce que telle était sa stratégie pour faire face à la baisse d'activité (baisse du recours aux contrats courts, à la sous-traitance, diminution des effectifs, etc.).

⁶⁴ Heures supplémentaires et rachat de jours de congé, E. Demoly, DARES analyses, n°54, 2011

[370] De fait, le CET a pu constituer un important levier de régulation du temps de travail de l'entreprise à l'occasion de la crise de 2009 : la libération des CET a pu permettre aux salariés de certaines entreprises dont l'activité baissait fortement, de diminuer leur temps de travail sans porter atteinte à leur rémunération.

[371] Potentiellement, le CET peut même jouer un rôle d'amortisseur dans les périodes d'activité plus intense. L'utilisation du compte épargne temps est très répandue en Allemagne et a permis d'accompagner le retour de la croissance avant 2008, en offrant de vastes possibilités d'augmenter le temps de travail tout en évitant le paiement d'heures supplémentaires et le recrutement de personnel. Puis après l'éclatement de la crise, il a permis de réduire le temps de travail sans diminution de salaire pour les employés. Certains économistes estiment que la mobilisation des comptes épargnes temps a permis à l'Allemagne d'absorber une grande partie (jusqu'à 40%, potentiellement) de la diminution de l'activité d'abord en organisant une tension des effectifs dans la période antérieure, puis en évitant des réductions dans la période postérieure (le reste étant pris en charge par la réduction des rémunérations et d'autres formes de réduction de la durée du travail)⁶⁵.

[372] On peut d'ailleurs observer que la demande actuelle des représentants des employeurs de pouvoir étendre les formules d'annualisation à des périodes pluriannuelles peut d'ores et déjà trouver une réponse dans la mobilisation des CET. Aujourd'hui, certains accords prévoient en effet que l'employeur peut décider de la date de mobilisation d'une partie des jours du CET. Et de fait, l'employeur demande certaines années aux salariés de stocker des jours dans leur CET, et d'autres années d'en consommer. Il s'agit là d'une manière de gérer la variation pluriannuelle du temps de travail des salariés, certes à la maille du jour ou de la demi-journée plutôt que sur le nombre d'heures travaillées par semaine, qui peut être décliné plus finement en variation des horaires quotidiens.

► Une utilisation en césure longue qui se heurte à de nombreux freins

[373] Même si les utilisations du CET ne sont pas connues (cf. annexe 1), l'utilisation du CET pour des césures longues se heurte à un certain nombre de limites :

[374] - juridiques et conventionnels : le CET est de fait plafonné dans son alimentation même si cela autorise déjà une certaine souplesse ; il est parfois plafonné au niveau du stock par l'accord d'entreprise, etc. ;

[375] - financiers et comptables : le CET crée un engagement financier pluriannuel qui, s'il s'accumule, peut engendrer un risque de gestion non négligeable pour l'entreprise, sachant que les pratiques de provisionnement des dépenses, si elles ne sont pas connues de manière précise, semblent pour le moins hétérogènes. Cela pousse une partie des employeurs à inciter les salariés à ne pas accumuler trop de jours dans le CET ;

[376] - culturels : les césures longues ne sont pas entrées dans les mœurs, tant du côté des salariés, qui craignent de passer pour moins investis dans la vie de l'entreprise, moins motivés par leur travail, que pour les employeurs, qui craignent de donner au salarié l'occasion de changer d'emploi à l'occasion ou à l'issue de sa césure, en particulier, évidemment, si l'objet en est la création d'entreprise ou la formation ;

⁶⁵ What explains the German labour market miracle in the Great recession, M.C. Bruda, J. Hunt, Econstor Working paper, n°31, 2011

[377] - opérationnel : du point de vue du salarié, les jours épargnés ne sont pas portables (même la loi prévoit qu'ils peuvent être mis en réserve auprès de la Caisse des dépôts et consignations, celle-ci n'a enregistré qu'un nombre infime d'opérations à ce titre) et par conséquent sont systématiquement monétisés à chaque rupture de contrat. Du point de vue de l'employeur, les départs longs de salariés sont souvent vécus comme des ruptures de l'organisation de travail qui rendent celle-ci moins performante.

[378] Il y a par conséquent tout lieu de croire, en l'absence de statistiques disponibles, que les comptes épargne temps sont, le plus souvent, soit monétisés ou libérés sous forme de jours très régulièrement, et n'atteignent jamais un niveau de stock permettant d'envisager une césure longue, soit sont libérés en fin de carrière pour permettre au salarié d'anticiper son départ à la veille de la liquidation de ses droits à retraite. Et il est probable que la libération du compte épargne temps pour financer des césures longues reste relativement exceptionnelle.

► **La mise en place du compte personnel d'activité constitue une occasion de refonder une politique de la gestion des temps tout au long de la vie**

[379] Les césures longues, alors qu'elles pourraient être un levier d'employabilité pour les salariés, et des opportunités d'emploi, même temporaires, pour les demandeurs d'emploi, sont mal connues, très probablement sous-utilisées, en particulier parce que les salariés ne peuvent y accéder financièrement, et qu'ils ne peuvent mobiliser le CET que par exception, car cela suppose qu'ils en aient un, que celui-ci soit crédité d'un grand nombre de jours, et que l'employeur ne s'oppose pas à la libération en un seul coup de l'ensemble du stock.

[380] Or la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015 dispose qu'un compte personnel d'activité (CPA) est créé à compter du 1^{er} janvier 2017 est ouvert à chaque individu dès son entrée sur le marché du travail et « rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel ». Ces droits, qui restent à définir dans le cadre de la concertation et de la discussion de l'actuel projet de loi travail, peuvent potentiellement concerner :

[381] - l'accès à diverses aides ou prestations : formation, accompagnement à la définition du professionnel, à la création d'entreprise..., financement de dépenses liées à la recherche d'emploi ;

[382] - la capacité à compléter certains droits sociaux de la protection sociale, par exemple les droits à l'assurance chômage ;

[383] - le financement d'un passage à temps partiel ou d'un congé long, lequel peut permettre par exemple de suivre une formation en dehors du temps de travail.

[384] France stratégie, chargé d'animer la concertation sur le CPA a esquissé un scénario, parmi d'autres, où ce dernier constituerait un outil de gestion du temps de travail tout au long de la vie à la main de l'individu. Ainsi, le CPA serait alimenté, non seulement tout au long du parcours du salarié au fur et à mesure de ses années activités ou d'exposition à certains risques, par exemple la pénibilité professionnelle, mais il pourrait également être abondé volontairement par le salarié (transfert du compte épargne temps ou de l'épargne salariale) ou, pourquoi pas, d'autres financeurs, notamment ceux de la formation professionnelle. A moyen terme, le titulaire du compte aurait accumulé suffisamment de points sur son compte pour pouvoir financer sa rémunération (tout ou partie du salaire de référence) pendant une césure professionnelle de plusieurs mois. Ce type d'utilisation du CPA serait centré sur des motifs liés à la gestion de la vie active : formation (aujourd'hui, le compte personnel de formation ne permet de financer que les coûts pédagogiques et contraint donc le salarié à se former

soit sur le temps de travail et avec l'accord de l'employeur, soit hors temps de travail), création d'entreprise, immersion dans un milieu de travail, voire bénévolat.

2.4.3 Les difficultés de remplacement sont un frein au départ en césure longue des salariés

[385] On l'a vu, les césures longues, si elles devaient se développer parce que le frein financier aurait été levé et les réticences culturelles progressivement abaissées, poseraient à l'employeur la difficile question du remplacement du salarié.

[386] Indépendamment des césures longues, qui supposent l'interruption du contrat de travail, la question se pose de remplacer les salariés qui, tout en restant dans le cadre de leur contrat de travail avec l'employeur, s'éloignent durablement de leur poste de travail, par exemple pour suivre une formation sur le temps de travail. L'employeur est souvent réticent à consentir à un éloignement durable du poste de travail, même pour un investissement dans une formation lourde dont il sait qu'à terme il aura le retour en termes de qualité de la production ou d'accroissement de la productivité. Car à court terme, le remplacement du salarié a un coût, celui de la rémunération du remplaçant, voire celui de son recrutement, de sa mise à niveau et de sa montée en compétence.

[387] Au total donc, la question du remplacement des salariés quittant leur poste – en-dehors ou à l'intérieur du temps de travail normal - pour une durée longue, de plusieurs mois voire de plus d'un an, constitue une donnée clé de la gestion du temps de travail tout au long de la vie. C'est notamment le cas dans les PME, et tout particulièrement d'une majorité de petites entreprises⁶⁶.

[388] Pour remédier à cette situation, le Gouvernement français a annoncé, à l'occasion de la conférence sociale de 2014, la mise en place, à titre expérimental, un dispositif de *job rotation*, à l'instar de ceux mis en place à l'étranger, tout particulièrement au Danemark dans les années 1994-1998. Le principe est simple : il s'agit de financer pour des entreprises le remplacement de salariés partant en formation, ou en congés parentaux, etc., par un demandeur d'emploi, si besoin formé préalablement. L'employeur perçoit une aide financière de l'ordre de 26 €/h pour les employeurs privés, 23 €/h pour les employeurs publics. Mis en place avec succès au Danemark dans les années 90, il avait été suspendu avec le retour à un chômage très bas ; il a été réactivé en 2012 en réponse à la crise qui se prolonge. A son plus-haut, le dispositif a concerné 80 000 participants à temps plein. Une évaluation de la mise en œuvre du dispositif dans le Nord du Jutland a montré que trois quarts des demandeurs d'emploi passés par la *job rotation* a occupé un emploi très rapidement après sa sortie du dispositif, ce qui est sensiblement supérieur au ratio usuellement observé pour la même population. Par ailleurs, même si l'évaluation ne le prend pas en compte, on peut inférer que la propension des employeurs à envoyer leurs salariés en formations longues ou à leur accorder des césures longues a été considérablement augmentée.

[389] Cette expérimentation n'est toujours pas mise en place. Initialement pensée pour diminuer le taux de chômage des seniors, elle pourrait être mise en place de manière plus ciblée afin de favoriser à la fois le développement de la formation dans les PME, la propension des employeurs à accepter le départ de leurs salariés en césure longue dans une logique d'investissement social, et le développement de l'emploi dans une logique de partage en faveur des demandeurs d'emploi.

⁶⁶ Selon une étude du CEREQ, 60 % des entreprises de 10 à 49 salariés ne recourent jamais ou très peu à la formation professionnelle. Parmi celles qui n'y recourent jamais, 60 % invoquent l'impossibilité de gérer la charge de travail si le salarié s'absente. (*Variété des politiques de formation continue dans les petites entreprises*. CEREQ, Bref n°310)

3 RECOMMANDATIONS

[390] Les constats et l'analyse exposés dans les deux premières parties du présent rapport conduisent la mission à élaborer dix recommandations dont l'objectif est de créer des emplois en jouant sur la durée du travail. Les dispositifs recommandés sont de nature et d'ampleur variables et peuvent pour certains être substituables, l'idée étant de proposer un panorama de mesures le plus large possible. Ces recommandations peuvent être regroupées en trois familles :

- **Des recommandations visant à réduire la durée du travail dans une perspective prioritaire de création d'emplois. Il s'agit des recommandations suivantes :**

Recommandation n°1 : proposer aux entreprises qui le souhaitent une réduction collective de la durée du travail de 10% assortie d'une réduction de cotisations sociales

[391] Comme cela a été vu au 2.1, la réduction de la durée du travail constitue un dispositif efficace de lutte contre le chômage à court terme à condition, d'une part, que celle-ci soit mise en place dans une période caractérisée par un niveau élevé de chômage conjoncturel et, d'autre part, de ne pas provoquer de hausse du coût du travail.

[392] Le niveau actuel du chômage, supérieur à 10%, alors que le taux de chômage d'équilibre de la France est estimé à 8%⁶⁷ ainsi que son caractère durable, qui présente l'inconvénient de renforcer l'effet d'hystérèse⁶⁸, constituent donc des arguments forts en faveur de la mise en place d'un dispositif de réduction du temps de travail.

[393] Compte tenu de la volonté actuelle de privilégier le dialogue social au niveau de l'entreprise, de la grande diversité de situation des entreprises au regard de leur potentiel de gains de productivité et de la nécessité de disposer d'une période d'expérimentation de nature à apaiser le débat sur la question de la RTT, il n'apparaît pas souhaitable de proposer la mise en place d'une réduction générale et obligatoire de la durée légale du temps de travail et ceci même si la mission est consciente du fait que la nature incitative du dispositif peut réduire son potentiel de création d'emplois. La mission recommande donc que cette réduction du temps de travail soit incitative et mobilisable via la signature d'un accord d'entreprise. Sur la base de la manière dont les acteurs s'approprient le dispositif, il pourra être décidé, le cas échéant, d'en faire évoluer le paramétrage ou de le rendre obligatoire sur un champ à déterminer.

[394] S'agissant des modalités de cette mesure d'incitation à la réduction négociée de la durée du travail, la question de la calibration du dispositif est centrale, afin que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas une hausse du coût du travail qui pourrait être défavorable en matière d'emploi.

[395] Deux solutions sont alors possibles, la première consistant à promouvoir un dispositif sans compensation salariale (le salaire horaire reste stable), la seconde, consistant à reprendre la logique des lois Robien et Aubry, c'est-à-dire compenser la compensation salariale due au maintien du salaire (du moins au niveau des bas salaires) par des allègements de cotisations sociales. La deuxième solution semble préférable sur le plan social comme sur le plan économique (dans la période actuelle, les baisses de salaires pourraient compromettre une éventuelle reprise économique).

⁶⁷ Estimation par les institutions internationales du taux de chômage d'équilibre de la France (« Quelle France dans 10 ans ? », France Stratégie, juin 2014)

⁶⁸ Pour plus de détails sur l'effet d'hystérèse, se référer à l'annexe 5 du présent rapport.

- [396] S'agissant du financement de ce dispositif, si l'on peut estimer qu'il pourrait être financé *ex post* par les recettes supplémentaires liées aux créations d'emplois, il serait préférable de disposer d'un financement *ex ante* qui permette d'amorcer le dispositif de réduction de la durée du travail, voire de renforcer son caractère incitatif par des allègements généreux sur les premières années. Compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires, la solution du redéploiement devrait être privilégiée par redéploiement d'exonérations ou exemptions d'assiette applicables aux cotisations sociales dont le montant prévisionnel total pour 2015 est de 40,6 Mds €. Le redéploiement d'un montant d'un milliard d'euros permettrait de faire bénéficier 350 000 salariés d'une aide incitative d'un montant actualisé équivalent à celui de l'aide accordée dans le cadre de la loi Robien⁶⁹.
- [397] Concernant l'ampleur de cette réduction de la durée du travail, celle-ci devra être de 10% (sans modification des modalités de décompte) tandis que l'employeur devra s'engager à augmenter ses effectifs d'au moins 6%. Par rapport au dispositif Robien dont la recommandation est inspirée, l'augmentation des effectifs demandée pour bénéficier du dispositif d'aide est moins importante (6% contre 10%) afin de tenir compte du fait que les gains potentiels de productivité sont inférieurs à ce qu'ils étaient en 1996.
- [398] Enfin, pour éviter les comportements d'optimisation de la part des employeurs et éviter que dans les faits il n'y ait pas de réduction effective de la durée du travail, la convention signée par les partenaires sociaux devra obligatoirement prévoir que les huit premières heures supplémentaires donnent lieu à un repos compensateur majoré de 25% ou à une majoration minimale de 25% du taux horaire.

Recommandation n°2 : proposer à toutes les entreprises qui le souhaitent une démarche de régulation de l'emploi des cadres :

- [399] Le taux de chômage des diplômés du supérieur, est de 10,3% pour les personnes sorties des études depuis 4 ans ou moins, de près de 6% pour celles sorties entre 5 et 10 ans, et de 4,2% pour celles sorties depuis plus de 10 ans. (INSEE, 2013). Par rapport aux pays européens comparables, le taux d'emploi des diplômés du supérieur est relativement bas en France, où il dépasse à peine 84%, contre 86% au Danemark, 88% en Allemagne, 88% aux Pays-Bas ou encore un peu plus de 85% au Royaume-Uni.
- [400] Par ailleurs, la structure de l'emploi en France se caractérise par une sous-représentation de l'emploi cadre, que l'on ne trouve guère que dans les pays méditerranéens ou en Allemagne et en Autriche, très marquées par le système de l'apprentissage. Ce phénomène est d'autant plus marquant que notre pays se situe dans la moyenne en termes de niveau de qualification de la population de 25 à 54 ans.

	Pourcentage de cadres parmi les salariés (2009)	Pourcentage de diplômés du supérieur sur l'ensemble des 25-54 ans (2014)
France	18,7 %	37%
Allemagne	16,6%	27,6%
Autriche	14,5%	32,3%
Belgique	28,4%	40%
Danemark	20,3%	38,4 %
Espagne	15,2%	38,2%
Finlande	26,4%	44,5%
Irlande	27,4%	45%
Italie	10,7%	18,3%
Pays-Bas	25,7%	36,8%

⁶⁹ Le montant des aides accordées par emploi dans le cadre de la loi Robien avait été estimé à 14 000 F, soit 2134 € (voir « 35 heures : réduction réduite », Eric Heyer, Xavier Timbeau, Revue de l'OFCE n°74, juillet 2000). Actualisé en 2015, cela représente 2836 €.

Royaume-Uni	28,5%	42,6 %
Suède	23,8%	41,4 %
Moyenne	21,35 %	36,8 %

Source : Eurostat

- [401] Ces comparaisons devraient être affinées à l'aide de méthodes plus scientifiques, tenant compte notamment de la structure de l'économie et de la composition de la population, mais aussi des pratiques de chaque pays concernant la délivrance de diplômes et les grilles de classifications professionnelles. Mais à ce stade, on peut émettre l'hypothèse que la France a quelque peu concentré l'emploi de ses cadres sur un nombre de postes de travail plus réduit que ce que son potentiel démographique et éducatif pourrait permettre.
- [402] Enfin, nous avons vu que le travail des cadres en France était particulièrement intense et qu'une partie des cadres (40%) travaille en moyenne au-delà de 49 heures, et qu'un malaise grandissant était constaté dans cette population, qui n'est probablement pas sans lien avec la montée de sa charge de travail qu'elle ressent (une description détaillée du phénomène est donnée en annexe 2).
- [403] Il semble par conséquent qu'il y ait lieu de mieux réguler le temps et la charge de travail de la partie de l'encadrement qui travaille au-delà de la durée maximale de droit commun (48 heures sur une semaine), et d'instaurer une logique de partage qui permette de créer des postes d'encadrement, et de fournir ainsi un emploi qualifié à l'ensemble des demandeurs d'emploi qualifiés, en particulier les jeunes diplômés.
- [404] **La mission ne s'est pas risquée à explorer la piste d'une régulation globale de l'emploi des cadres où un temps maximal en heures par an serait imposé d'ordre public pour l'ensemble des cadres et personnels autonomes** hors cadres dirigeants, et où, sur le modèle des lois Aubry, une contrepartie financière (exonérations, aide forfaitaire) serait donnée à l'entreprise qui signerait un accord sur l'emploi des cadres et personnels autonomes assorti d'engagement à créer des postes d'encadrement et de personnels autonomes.
- [405] En revanche, il apparaît qu'une version alternative du dispositif faisant l'objet de la recommandation n°1, et par conséquent également **sur la base du volontariat des entreprises**, pourrait être mise en place, et qui présenterait les caractéristiques suivantes :
- [406] - nécessité d'un accord d'entreprise précisant des objectifs chiffrés en termes de création de postes de cadre, de plafonnement de la durée hebdomadaire maximale de travail des cadres au forfait (par exemple à 44 heures hebdomadaires), de mise en place d'un système de suivi hebdomadaire des heures travaillées, incluant les temps de connexion hors lieu de travail ;
- [407] - versement d'une aide forfaitaire, sur cinq ans, dégressive dans le temps pour chaque cadre présent dans l'entreprise, conditionnée par l'existence de l'accord ci-dessus.
- [408] Bien évidemment, une partie non négligeable des postes de cadres sont uniques dans l'organigramme, en tout cas pour les responsables d'unités de production ou de services, et ne se remplacent pas un pour un. Cela n'empêche, par exemple, pas de créer des postes d'adjoint ou de rajouter un poste dans la hiérarchie intermédiaire, qui peut épauler les équipes ou les managers en mode projet, et effectuer les intérim des managers intermédiaires absents. Par ailleurs un grand nombre de cadres n'exercent qu'une fonction d'encadrement limitée voire aucune fonction d'encadrement (ingénieurs par exemple).

[409] Cette mesure serait particulièrement adaptée aux grandes entreprises et aux PME à forte valeur ajoutée, généralement positionnées sur des produits ou des services à fort contenu technologique et fortement présentes sur le marché international. En cela, elle contribuerait au développement de l'innovation et de la compétitivité hors coût de notre économie.

Recommandation n°3 : Favoriser le temps partiel à forte quotité et encadrer sa mise en place pour qu'il ne pénalise pas les femmes

[410] Non encadré, le développement du temps partiel possède des effets pervers. D'une part, il peut, lorsque les quotités sont trop faibles, enfermer les salariés dans des petits boulots qui ne déboucheront pas sur un emploi qui permette de sortir de la précarité. D'autre part, il peut être non choisi ou contraint et ceci, au détriment des femmes.

[411] C'est pourquoi, si l'on souhaite développer le temps partiel, lequel peut être créateur d'emploi, il convient de se prémunir contre ces deux effets pervers. Ceci passe par la création d'un dispositif favorisant de fortes quotités, qui n'entraîne pas une perte de salaire trop importante pour rester attractif et qui soit mobilisé par les femmes comme par les hommes.

[412] Ceci pourrait prendre la forme **d'un temps partiel d'une quotité égale à 80% ou 90%**, avec obligation de travailler sur 4 jours hebdomadaires dans les deux cas pour éviter que la réduction de la durée de travail soit peu attractive pour les salariés⁷⁰ impliquant **une baisse de salaire en partie compensée (80% payé 90% du temps plein, 90% payé 95% du temps plein) grâce à une aide de l'Etat** versée à l'entreprise pendant 3 ans. Pour percevoir cette aide, l'entreprise devrait signer un accord d'entreprise dans lequel elle s'engage à ce que la proportion de femmes dans le dispositif ne dépasse pas la proportion de femmes figurant dans les effectifs pérennes de l'entreprise.

- **Des recommandations qui visent à réduire le temps de travail avec un double objectif d'emploi et de meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée :**

Recommandation n°4 : Assurer la montée en puissance de la retraite progressive

Le dispositif de retraite progressive présente a priori toutes les conditions pour connaître un regain d'intérêt qui rende son impact significatif sur le taux d'emploi des seniors âgés de plus de 60 ans. Il convient désormais d'en assurer la montée en charge à bon niveau :

⁷⁰ Une personne travaillant 7h30 à qui il serait proposé de travailler 6h par jour, soit une réduction de 20% de la durée du travail, pourrait trouver ce dispositif peu intéressant dans la mesure où les gains en termes de qualité de vie et de diminution des coûts attachés à l'exercice de l'activité professionnelle (coûts des transports ou de la garde d'enfant) seraient peu attractifs.

- [413] - En intégrant ce dispositif dans l'offre de services que Pôle emploi peut mobiliser en faveur des demandeurs d'emploi de plus de 60 ans et ayant réuni 150 trimestres de retraite. Pour se figurer un ordre de grandeur du potentiel, on peut rappeler qu'aujourd'hui, d'après les estimations de Pôle emploi, 38 000 demandeurs d'emploi sont allocataires de l'ASS ou du RSA, sont âgés d'au moins 60 ans, nés en 1954 ou 1955 et ont validé le nombre de trimestres ouvrant droit à la retraite à taux plein et ont été indemnisables à l'assurance chômage au moins un jour sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, et n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite. Des propositions d'emplois à temps partiels, notamment dans le cadre de contrats aidés pour ceux souscrivant aux critères de ciblage, pourraient être faites de manière ciblées sur ces demandeurs d'emploi (et plus généralement sur celles approchant des 60 ans et ayant leurs 150 trimestres) en mettant en avant les possibilités de cumuls avec les allocations existantes (RSA, ASS, PTS...) et la possibilité de recourir à la retraite progressive.
- [414] - En sensibilisant toutes les entreprises déposant un accord senior en DIRECCTE à l'existence du dispositif pour qu'elles le valorisent auprès de leurs salariés seniors.
- [415] - En automatisant un envoi par la CNAV à tout salarié approchant de 60 ans d'une documentation relative à la retraite progressive en le présentant comme une bonne alternative au départ volontaire par rupture conventionnelle.
- [416] Nul doute que ces mesures risquent de considérablement dynamiser la mobilisation du dispositif, ce qui, au moins à court et moyen terme, va occasionner un surcroît de dépenses pour la CNAV. Il pourrait être envisagé, si le coût est important :
- [417] - un bouclage financier avec l'UNEDIC, qui de son côté réaliserait des économies sur les allocations chômage et surcroît de cotisations) et/ou avec le budget de l'Etat (économies sur les allocations de solidarité et l'AER/ATS,
- [418] - si le dispositif devait prendre une dimension encore plus considérable, une taxation des ruptures conventionnelles des salariés âgés de plus de 60 ans, pourrait être envisagée.

Recommandation n°5 : Faire du CPA l'outil de gestion du temps de travail tout au long de la vie

- [419] L'actuel projet de loi travail fait un pas de plus vers cette logique, esquissée par France stratégie à l'occasion de la concertation menée au cours de l'été 2015, en disposant que les bénévoles et les volontaires (dont ceux du service civique) se voient créditer des points : il prend donc en compte des périodes d'activité qui ne sont pas strictement professionnelles. Le prolongement logique serait de permettre aux titulaires du CPA de mobiliser leurs points pour financer des césures liées au volontariat ou au bénévolat.
- [420] Par ailleurs, un CPA orienté « gestion du temps tout au long de la vie » pourrait, si les employeurs s'en saisissaient, constituer un levier déterminant en matière de gestion des carrières. Le code du travail impose désormais un entretien professionnel relatif aux perspectives d'évolution professionnelle pour chaque salarié, tous les deux ans. La loi articule d'ailleurs cet entretien avec le compte personnel de formation (abondement supplémentaire et possibilités accrues de formations sur le temps de travail en cas de non respect de l'obligation) et avec les césures longues, puisqu'un tel entretien doit par ailleurs être mené au retour du salarié parti pour une de ces césures.

- [421] Il est donc proposé de **lancer des négociations interprofessionnelles pour amener les partenaires sociaux à consacrer une partie des fonds de la formation professionnelle pour financer des points supplémentaires, qui viendraient s'ajouter aux points incrémentés chaque année** :
- [422] - par tout salarié (actuellement au titre du compte personnel de formation, demain à celui du compte personnel d'activité)
- [423] - autoriser l'utilisation des points du CPA pour financer des compensations, totales ou partielles, de perte de revenu pour césure longue ou réduction de la quotité de temps, dès lors que celles-ci sont utilisés à des fins de sécurisation des parcours professionnels (formation, immersion dans une nouvelle activité, gestion de contraintes personnelles rendant impossible le maintien à temps plein)
- [424] - rechercher des financements complémentaires de la protection sociale, la CNAF pouvant contribuer au financement de césures pour les personnes ayant des charges familiales particulièrement lourdes, la CNAMTS et la CNSA pour des dépenses liées à la prise en charge de personnes gravement malades dépendantes. En effet, la prise en charge par l'actif de personnes relevant potentiellement de structures collectives permet de réaliser une économie sur l'usage de ces dernières pour ces organismes de protection sociale, qui peuvent avoir un intérêt à donner des points à des salariés placés dans des contraintes particulières.
- [425] - **Le CET serait supprimé et les jours actuellement contenus dans les comptes existants seraient transférés dans le CPA** (moyennant un plan de transfert étalé sur plusieurs années, dont les modalités seraient également fixées par les partenaires sociaux) avec plafonnement 5j par an de cette alimentation du CPA

Recommandation n°6 : changer fondamentalement la logique de la PREPARE

- [426] La réforme de la PREPARE a initié une trajectoire qui était indispensable aux dispositifs d'aide financière aux parents de jeunes enfants, qui doivent être prioritairement orientés sur le maintien dans l'activité. Le système précédent était trop polarisé entre un retrait d'activité principalement choisi par des femmes à faible revenu et de moindre niveau de qualification, et un temps partiel plutôt choisi par des femmes plus qualifiées et disposant de revenus supérieurs. Il faut désormais prendre le temps de voir de quelle manière il va infléchir les comportements, et améliorer notre connaissance des déterminants des décisions des familles, et de l'évolution des besoins en matière de garde d'enfants, territoire par territoire, afin d'ajuster l'offre, en tenant compte de l'objectif d'élever la part des femmes choisissant le temps partiel plutôt que le retrait dans le cadre du programme de construction de 250 000 crèches initié par le gouvernement en 2013.
- [427] A terme, **une fois l'offre de garde d'enfants adaptée, notamment, à l'essor prévisible de familles dont l'un des parents passe à temps partiel pendant le jeune âge du premier et du deuxième enfant, la PREPARE pourra connaître une deuxième phase de son évolution, qui consisterait essentiellement à recentrer l'aide à taux complet sur les familles de 3 jeunes enfants et plus, et de relever très significativement le niveau de l'aide à taux réduit, en particulier pour celle concernant les quotités supérieures ou égales à 50 %.**

- [428] L'enjeu est de taille. En moyenne et indépendamment de la conjoncture, le nombre de femmes optant pour le taux plein, donc le retrait d'activité, est de 250 000 par an, dont $\frac{3}{4}$ travaillaient avant de rentrer dans le dispositif, et dont 25%, soit en ordre de grandeur 60 000 femmes, ne reprennent pas le travail après, au risque d'être écartées durablement, voire définitivement, du marché du travail. Or le profil des bénéficiaires de la PREPARE, en termes de niveau de qualification, de passé professionnel et d'âge, est caractérisé par un taux d'accès à l'emploi relativement faible taux de reclassement à 6 mois (36%, selon les données fournies par Pôle emploi, et plus précisément 34,7% pour les mères d'un enfant, et 35,2% pour celles de deux enfants, et 22,7% pour les mères de trois enfants ou plus).
- [429] Là encore, il suppose qu'un bouclage financier soit fait :
- [430] - le montant de l'aide doit être calibré pour véritablement assurer la compensation, au-delà de la PAJE, de l'ensemble des dépenses liées à la reprise d'activité à temps partiel (garde d'enfant, transports, etc.) ;
- [431] - une partie du financement de la mesure est assuré par le recentrage de l'aide à taux plein sur les familles de 3 enfants ou plus ;
- [432] - le reste peut être financé par une contribution de l'UNEDIC en fonction des économies réalisées par l'évitement du chômage d'une partie des femmes qui aujourd'hui se retirent de l'activité et reprennent, au bout d'un temps, une recherche d'emploi en s'inscrivant à Pôle emploi.

Recommandation n°7 : Mettre en place un congé de soutien familial ambitieux

- [433] oLa France va devoir faire face à des besoins croissants en matière de dépendance (augmentation de l'espérance de vie conjugée à une stagnation de l'espérance de vie en bonne santé) qui entraînera une mobilisation accrue des familles. Mal organisée cette mobilisation peut peser négativement sur la vie professionnelle des aidants familiaux qui éprouvent des difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale.
- [434] oDévelopper un congé de soutien familial d'une durée significative et qui n'engendre pas une perte de revenus trop importante pourrait donc permettre de faire face aux défis posés par le vieillissement de la population sans pénaliser l'emploi. La mission propose donc de créer **un congé de soutien familial d'une durée de 3 ans, consistant en un temps partiel supérieur ou égal à 60% avec prise en charge d'une fraction de la perte de revenus**. Le bouclage financier de cette mesure pourrait être assuré via des transferts de crédits de la CNSA (l'augmentation du nombre d'aidants devant permettre de réduire les besoins en termes de prestations (APA) et de financement en établissements d'accueil).

- **Des recommandations qui visent moins à améliorer l'emploi sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, en permettant notamment de réduire la précarité de certains salariés :**

Recommandation n°8 : Faire de la flexibilité interne un levier de pérennisation de l'emploi

- [435] La flexibilité interne au sens de la variabilité des horaires d'une semaine sur l'autre ou d'un jour sur l'autre a peu progressé en France depuis le début des années 80, et cela en dépit d'un droit du travail relativement souple en ce domaine. Comme on l'a vu, une majorité d'entreprises a élaboré un compromis stable sur le sujet au début des années 2000 et direction comme représentants des salariés sont souvent réticents à prendre le risque d'une renégociation. Pour autant, nous avons également vu que les salariés étaient plutôt demandeurs d'individualiser les horaires, quitte à permettre une variabilité et un atypisme supplémentaire, dès lors qu'ils étaient codécideurs des plannings.
- [436] A l'inverse, la flexibilité externe, en particulier le recours aux contrats courts, a véritablement explosé en France, particulièrement depuis le début des années 2000, notamment pour les contrats de moins d'un mois. Et nous avons vu que les employeurs établissaient des arbitrages entre flexibilité interne et flexibilité externe, qui peuvent se substituer ou se compléter, parfois au détriment de l'emploi pérenne.
- [437] Les débats actuels sur le projet de loi travail explorent de nouvelles voies de flexibilisation du temps de travail. Compte tenu de l'état de la négociation et des pratiques tels qu'analysés par la mission, il ne semble pas prioritaire d'aller plus loin dans l'assouplissement du cadre de l'annualisation. En revanche, pour donner leur plein sens aux possibilités du droit telles qu'actuellement inscrites dans le code du travail, il semble nécessaire :
- [438] - **d'inscrire dans le droit un principe de participation collective des salariés à la détermination de leurs horaires.** Ainsi l'actuel article L3122-23 pourrait être modifié par adjonction de la phrase suivante entre crochets :

« **Article L3122-23**

[En application des accords mentionnés aux articles L. 3122-1 à 6 l'horaire collectif ainsi que les possibilités de dérogations individuelles sont fixés pour chaque unité de travail avec la participation du personnel concerné].

Pour répondre aux demandes de certains salariés, les employeurs sont autorisés à déroger à la règle de l'horaire collectif de travail et à pratiquer des horaires individualisés sous réserve que le comité d'entreprise ou, s'il n'en existe pas, les délégués du personnel n'y soient pas opposés et que l'inspecteur du travail ou le fonctionnaire de contrôle assimilé soit préalablement informé. »

- [439] - **d'assortir les éventuels assouplissements supplémentaires des dispositions du code du travail relatives au temps de travail d'un renforcement de la régulation du recours aux contrats courts.** Ce n'est pas le recours en tant que tel aux contrats courts qu'il s'agit ici de sanctionner, mais le recours récurrent sur un même poste à des contrats courts alors même que les variations d'activité pourraient être gérées par la variation du temps de travail d'un salarié en CDI, fût-il à temps partiel. C'est donc la part de recrutements en CDD par rapport à l'effectif de l'entreprise qui doit constituer l'indicateur du recours abusif, un ratio anormalement élevé dénotant a priori un cumul injustifié de CDD sur un nombre limité de postes. Les négociations de la convention d'assurance chômage pourraient par conséquent prévoir, dans une logique d'expérience rating, une modulation de la cotisation d'assurance chômage qui serait fonction du ratio nombre de recrutements en CDD sur l'année n / effectif pérenne moyen sur l'année n. Le taux, progressif avec l'élévation du ratio, serait fixé pour l'année n+1 en fonction du comportement observé lors de l'année n. Les données nécessaires à son calcul sont intégrées dans la DADS et dans la DSN. Le calcul du ratio peut a priori aisément être automatisé dans les logiciels de paie. Le taux pourrait également être négatif, en forme de bonus, pour les entreprises ayant un ratio particulièrement bas.

Recommandation n°9 : faire de la pluriactivité un véritable outil de développement de l'emploi des TPE et de lutte contre le sous-emploi des salariés

- [440] La pluriactivité est un phénomène qui tend à se développer. Mal régulé, il est subi par le salarié et participe de l'émiettement des emplois existants. Correctement encadré et bien pensé, il peut être, du côté des employeurs,, un moyen de réaliser des recrutements impossibles en raisonnant ETP par ETP, et de faire émerger les gisements d'emploi inexploités que recèle le tissu de TPE. Du côté des actifs, outre de nouvelles opportunités d'emploi, s'il est assorti des protections adéquates, il peut permettre à chacun d'agencer divers emplois pour que le tout corresponde à des horaires et une durée du travail conformes à ses besoins et ses contraintes.
- [441] Ainsi, il est d'abord proposé de **mettre en place une politique globale d'aide au développement groupements d'employeurs qui permette à cette solution de véritablement prendre son essor** dans le pays dans lequel elle est née.
- [442] Indépendamment du développement du CDI intérimaire, dont le cadre a récemment été assoupli, mais qui ne saurait concerner que des emplois où l'utilisateur est prêt à payer un surcoût (prime de précarité, frais de gestion et marge de l'ETT), et des perspectives liées au développement de l'économie collaborative, qui posent nombre de questions sur le niveau de protection des travailleurs concernés et sur la régulation du marché, il semble que la formule du groupement d'employeurs permette de répondre de manière satisfaisante à des besoins spécifiques :
- [443] - La construction de solutions sur mesure en partant des contraintes et besoins du salarié. L'exemple particulier des GEIQ montre à quel point le groupement d'employeur, s'il est structuré, fournit au salarié un accompagnement pour trouver les employeurs adéquats, organiser avec eux l'articulation optimale entre les postes, les temps de travail, les relations entre chacun, et assure une gestion des ressources humaines professionnelles, tant au plan administratif qu'au plan du développement des compétences.
- [444] - La réponse coordonnée à des besoins de recrutements auxquels des PME et TPE n'ont aujourd'hui pas accès, faute de pouvoir absorber individuellement un recrutement à temps plein ni d'avoir les moyens de répondre au besoin par l'achat de prestations ou le paiement d'une mission d'intérim.

- [445] Cette politique reposerait sur trois piliers :
- [446] 1. Une adaptation de l'environnement fiscal et juridique pour que la création d'un groupement d'employeur soit simple et sécurisante et que les salariés des groupements d'employeurs soient traités de la même manière que les salariés à temps plein de droit commun. On ne peut ici que rappeler et soutenir les préconisations émises par le conseil économique, social et environnemental, dont certaines ont été réaffirmées par le Premier ministre dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les PME et les TPE » présenté le 15 juin 2015 et qui concernaient notamment :
- [447] - La mise en place par les partenaires sociaux d'une convention collective nationale des groupements d'employeurs, qui s'articulerait avec les conventions de branche pour les groupements d'employeurs sectoriels.
- [448] - L'adaptation des règles fiscales afin que l'adhésion à un groupement d'employeur ne pénalise jamais une entreprise. Il s'agirait notamment, à l'instar des GEIQ, que les GE bénéficient de l'ensemble des exonérations et aides à l'emploi dont bénéficient les employeurs membres.
- [449] - L'adaptation et la clarification du régime fiscal et social des groupements d'employeur.
- [450] - La mise en place d'un système de garantie financière qui ne déresponsabilise pas les employeurs membres tout en offrant aux salariés des garanties suffisantes en cas de cessation de paiement
- [451] - L'adaptation du code du travail aux spécificités de la situation d'emploi des salariés de groupements d'employeurs, notamment en matière de période d'essai, les prises en compte des temps de déplacement...
- [452] 2. La création, partout sur le territoire, d'une offre de services d'aide et d'incitation à la création des groupements d'employeurs. Dans le cadre de l'offre de services en direction des TPE et PME actuellement développée par le ministère de l'emploi au niveau central et déconcentré, un système d'aides au développement de l'emploi est en cours d'élaboration, avec notamment une aide au conseil RH. Une aide à la création de groupements d'employeur pourrait être mise en place. Distribuée par les DIRECCTE, son montant serait fixé au cas par cas en fonction du potentiel de création d'emplois et de la qualité de ceux-ci, dans le cadre d'un barème national, et moyennant un pilotage permettant de suivre les créations de GE et de quantifier et qualifier les emplois induits.
- [453] 3. Au-delà du seul objectif de développement des groupements d'employeurs, la mise en place par Pôle emploi d'une plateforme nationale de l'emploi partagé, qui permettrait le rapprochement entre employeurs recherchant des salariés à temps partagé et actifs cherchant à se construire un multi-emploi sur mesure. Pôle emploi pourrait développer un outil qui permettrait de gérer les appariements sur plusieurs postes simultanément :
- [454] - Du côté de l'employeur, l'outil permettrait facilement de décrire, dans le cadre d'une offre à temps partiel les plages de temps de travail souhaitées ; sur demande de l'employeur, il permettrait également de partager les informations avec d'autres employeurs cherchant des profils similaires, également à temps partiel, voire de se coordonner avec eux pour proposer des solutions intégrées aux candidats, ou pour construire ensemble un groupement d'employeurs

- [455] - Du côté de l'actif, l'outil permettrait de préciser les plages de travail souhaitées ou exclues, de construire des scénarios de multi-emploi et de repérer les offres d'emploi susceptibles d'y correspondre, de dialoguer avec un ou plusieurs employeurs partenaires pour ajuster les périodes de travail aux besoins et contraintes des uns et des autres pour organiser le multi-emploi, et de gérer les candidatures multiples avec plusieurs employeurs.
- [456] - Les conseillers de Pôle emploi pourraient utiliser cet outil en situation de prospection d'entreprise, de suivi des offres d'emploi et de conseil au demandeur d'emploi.

Recommandation n°10 : mettre en place un système de job rotation à la Française

- [457] La recommandation qui précède vise notamment à rendre normale pour l'employeur et pour le salarié l'idée que ce dernier puisse interrompre sa trajectoire professionnelle pendant quelques mois pour mieux maîtriser sa vie en général, et sécuriser son parcours professionnel en particulier en se formant, en tentant de créer une entreprise, ou en s'impliquant dans une activité nouvelle.
- [458] Il faut plus généralement normaliser autant que possible le départ prolongé d'un salarié, que ce soit par choix, dans le cadre d'une césure, par contrainte, par exemple dans le cas d'une maladie, ou par choix de l'employeur, dans le cas d'une formation correspondant aux besoins de l'entreprise. Un des principaux freins à lever est la question du remplacement du salarié qui s'absente longtemps. Faciliter ces remplacements, permet certes à certains salariés de poursuivre des objectifs de développement personnel et à certains employeurs de développer les compétences de leurs salariés pour améliorer la performance de leur entreprise, mais engendre également des besoins de remplacements qui sont autant d'opportunités d'emploi pour des demandeurs d'emploi.
- [459] Il est donc proposé de mettre en place **un système de job rotation, qui, sur le modèle danois précédemment évoqué, présenterait les caractéristiques suivantes :**
- [460] - Il serait **centré sur les TPE et PME de moins de 250 salariés** (50% des salariés), qui sont les moins enclines à accepter que leurs salariés quittent leur poste pendant plusieurs mois car le coût de remplacement est souvent ressenti comme rédhibitoire.
- [461] - Il porterait sur **les absences supérieures à 3 mois**, qui correspondent à un minimum pour des formations relativement lourdes ou à des projets relativement structurés ;
- [462] - Le remplacement devrait être effectué par **un demandeur d'emploi au chômage depuis 6 mois au moins** (plus de 40 % des demandeurs d'emploi), Pendant sa période de remplacement, il est en contrat de travail de droit commun, rémunéré par l'employeur utilisateur, acquiert une expérience professionnelle valorisable et reconstruit ses droits à assurance chômage ;
- [463] - **La rémunération du salarié remplaçant serait partiellement prise en charge par Pôle emploi** à hauteur des allocations chômage qu'aurait perçues le demandeur d'emploi ;

- [464] - **Elle peut être complétée par l'OPCA** si celui-ci le décide (une concertation avec l'ensemble des OPCA sera lancée par le CNEFOP pour obtenir un engagement d'un maximum de secteurs), à concurrence d'un reste à charge pour l'employeur, qui permet d'éviter l'effet d'aubaine pur et assure symboliquement l'implication pleine et entière de l'employeur ;
- [465] - **Pôle emploi met à contribution des conseillers entreprise** pour aller au-devant des besoins de remplacement des TPE et PME, les aider à anticiper les départs de salariés à remplacer, et met en place une offre de services garantissant que le remplacement sera effectué dans les délais, par un demandeur d'emploi dont les compétences auront préalablement été évaluées, remises à niveau si besoin, et validées.

CONCLUSION

- [466] Au total, il ressort de ce qui précède que **si une politique de réduction du temps de travail, à l'instar de toute politique de l'emploi ne saurait suffire en matière de lutte contre le chômage, elle peut contribuer à le réduire**. La logique de « partage » du temps a opéré en ce sens, en France comme ailleurs, et peut encore fournir des pistes, soit à travers une réduction de la durée collective assortie de certaines conditions précises, notamment le caractère volontaire et incitatif du dispositif, soit à travers une mobilisation ciblée du temps partiel.
- [467] A l'inverse, la poursuite de la flexibilisation du *droit* du temps de travail apparaît toucher ses limites, tant le code du travail est déjà souple dans ce domaine et tant les freins à la négociation en entreprise y sont autres que la supposée lourdeur du code du travail. En revanche, s'agissant de *la mise en œuvre* du droit, une meilleure utilisation des marges de manœuvre déjà contenus dans le code du travail semble possible moyennant, d'une part, une meilleure implication des salariés dans la détermination de leurs propres plannings, dans le cadre des règles négociées entre la direction et leurs représentants, et d'autre part une plus forte régulation du recours aux contrats de travail courts, pour lesquels l'engouement des employeurs est tel en France qu'ils ôtent bien souvent une grande partie de l'intérêt de la flexibilité interne.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : La mesure de la durée du travail, un exercice difficile qui conduit souvent à tirer des conclusions erronées
- Annexe 2 : Les Français et le temps de travail
- Annexe 3 : L'état du dialogue social sur le temps de travail
- Annexe 4 : Les évolutions du droit en matière de temps de travail depuis 1996
- Annexe 5 : Les enseignements de la théorie économique en matière d'ARTT
- Annexe 6 : Effet emploi des « 35 heures »
- Annexe 7 : Le temps partiel en France
- Annexe 8 : Comparaisons européennes

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

➤ Personnalités qualifiées

- Pierre Cahuc, professeur d'économie à l'Ecole polytechnique
- Stéphane Carcillo, professeur affilié au département d'économie de Sciences po
- Alain Gubian, directeur de la direction financière et de la direction des statistiques des études et des prévisions de l'ACOSS
- Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE
- Stéphane Jugnot, Chercheur associé à l'IRES
- Dominique Meda, professeur des universités, département master sciences des organisations, Paris-Dauphine

➤ Fédérations d'employeurs

- Fédération des entreprises de propriété et services associés (FEP)
 - ✓ Loys Guyonnet, Directeur de la direction juridique sociale et relations institutionnelles
 - ✓ Laëtitia Martins, Responsable du pôle droit social
- Fédération du commerce et de la distribution
 - ✓ Renaud Giroudet, Directeur Affaires sociales, emploi, formation
- Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)
 - ✓ Damien Delavallée – Directeur du droit du travail
 - ✓ Delphine Assal – Cheffe du service temps et revenus du travail à la direction du droit du travail

➤ DRH

- Sophie Moreau-Follenfant, DRH de DERICHEBOURG
- Michel de Virville, Conseiller honoraire de la Cour des comptes, ancien DRH de RENAULT

➤ ANACT

- Hervé Lanouzière, directeur général
- Julien Pelletier, responsable de la priorité Qualité de vie au travail

➤ Eurofund

- Agnès Parent-Thirion, Senior programme manager Working conditions
- Isabella Biletta, Research manager
- Greet Vermeylen, Research manager

➤ Administration

- DARES
 - ✓ Françoise Bouygard, directrice
 - ✓ Benoît Ourliac, chef de la mission analyse économique

- ✓ Patrick Pommier, chef du département relations professionnelles et temps de travail
- DSS
 - ✓ Aude de Viviès, adjoint à la sous-directrice des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire
 - ✓ Erwan Le Bras, chef du bureau des retraites
 - ✓ Muriel Pacaud, chef du bureau des prestations familiales et de l'aide au logement
 - ✓ Caroline Bussière, bureau des prestations familiales et de l'aide au logement
- DGT
 - ✓ Jean-Henri Pyronnet, sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail
 - ✓ Claire Scotton, adjointe au sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail
 - ✓ Florence Picot, bureau de la durée et des revenus du travail
- DIRECCTE Ile-de-France
 - ✓ Laurent Vilbeuf, Directeur régional
 - ✓ Unité territoriale 93
- Teraha Tassadit, responsable du service des accords
 - ✓ Unité territoriale 75
- Marc-Henri Lazar, Directeur
- Sylvère Dernault, Directeur adjoint des relations et services du travail
- Stéphane Lemaire, Responsable de l'unité de contrôle 8^{ème} Sud – section 10
- Françoise Kalinski, Responsable du service des accords
- Pôle emploi
 - ✓ Stéphane Ducatez, directeur des études et des statistiques
 - ✓ Reynald Chapuis, directeur de l'innovation