



## Résumé

Le rapport *Temps de travail : mettre fin aux blocages* poursuit les réflexions engagées par l'Institut Montaigne dès sa création pour améliorer la compétitivité de la France. Ce document présente un bilan inédit sur le temps de travail dans les secteurs public et privé, éclairé de nombreuses comparaisons internationales. Le constat

est sans appel : les salariés français à temps plein, qui représentent plus de 80 % du salariat français, travaillent moins que leurs voisins, dans des proportions inquiétantes, quelle que soit l'échelle de temps considérée (hebdomadaire, annuelle ou sur la durée totale d'une carrière).

### Le temps de travail représente un enjeu de compétitivité majeur

Durées hebdomadaires et mensuelles de travail basses, âge de départ à la retraite précoce, fort taux d'absentéisme, chômage élevé : tous ces facteurs concourent à limiter la quantité de travail et, de fait, la production du pays. Si la dégradation de la compétitivité française résulte évidemment d'une conjugaison de facteurs, le faible nombre d'heures travaillées ainsi que la dérive du coût salarial horaire, auxquels s'ajoute une productivité en berne, figurent parmi les facteurs ayant le plus handicapé l'économie française au cours des dix dernières années.

À l'heure où la France connaît une croissance atone et traverse une crise économique majeure, l'impact macroéconomique – à moyen et long terme – d'une réforme du temps de travail doit motiver un changement. Alors que près de deux Français sur trois se déclarent favorables à l'idée d'autoriser les entreprises et les branches à déroger à la législation sur les 35 heures en cas d'accord avec les organisations syndicales<sup>1</sup>, s'engager dans une réforme du temps de travail est devenu un enjeu majeur pour la santé économique de la France et le maintien de son système de cohésion sociale. Cette réforme, pour réussir, devra s'appuyer sur la négociation collective et s'accompagner d'une réflexion quant à l'organisation du travail et au management intermédiaire.

### Tous secteurs confondus, les salariés à temps plein travaillent en France moins que dans les pays européens et les économies comparables de l'OCDE

La faible durée du travail s'explique par une durée hebdomadaire de travail des salariés à temps complet basse, mais surtout par un nombre cumulé de congés et jours RTT très important et un absentéisme marqué<sup>2</sup>. Selon Coe-Rexecode, la durée effective annuelle de travail des salariés à temps plein est en France la plus faible (avec la Finlande) de tous les pays européens : 1 661 heures en 2013, soit 186 heures de moins que l'Allemagne, 120 heures de moins que l'Italie et 239 heures de moins que le Royaume-Uni. Enfin, la France fait partie des pays où l'âge effectif de départ à la retraite est le plus bas, les Français achevant leur vie professionnelle entre trois et quatre ans plus tôt que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

### Le temps de travail est très inégalitaire en fonction des secteurs d'activité et des métiers

La situation des actifs français est extrêmement disparate : certains salariés bénéficiant de volumes horaires très faibles alors même que d'autres, notamment les salariés des petites entreprises et surtout les travailleurs indépendants, connaissent des durées de travail parmi les plus élevées d'Europe.

Les statistiques apportent ainsi deux enseignements forts :

- la durée effective annuelle du travail est plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé<sup>3</sup> d'une part ;
- au sein du secteur privé, les salariés des grandes entreprises travaillent moins que ceux des petites entreprises<sup>4</sup>, d'autre part.

De fortes inégalités sont également constatées entre salariés en matière de jours de congés<sup>5</sup>.

### Le secteur public est marqué par une absence de données inquiétante et de fortes disparités entre fonctions publiques

Les trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et hôpitaux) se caractérisent par un manque préoccupant de données sur la durée effective de travail des 5,5 millions d'agents publics. Il n'existe à ce jour aucune obligation pour l'employeur public de rendre disponibles les données agrégées concernant ses agents.

<sup>1</sup> 62 % selon un sondage Odoxa pour l'émission CQFD et *Le Parisien - Aujourd'hui en France* rendu public le 28 août 2014 et 65 % selon un sondage Ifop pour *Sud Ouest* rendu public le 30 août 2014.

<sup>2</sup> Selon les estimations d'Alma consulting group (2014), l'absentéisme aurait coûté près de 8,83 Mds€ en 2013 aux entreprises du secteur privé.

<sup>3</sup> En raison de l'obsolescence des statistiques sur le temps de travail pour le secteur public, les derniers chiffres comparables datent de 2003 – 2004. En moyenne, la durée annuelle moyenne de travail des salariés à temps plein était alors de 1 580 heures dans le secteur public contre 1 670 heures dans le secteur privé.

<sup>4</sup> En 2003-2004, l'écart était ainsi de 110 heures par an (les salariés à temps plein des entreprises de moins de dix salariés travaillant en moyenne 1 730 heures par an contre 1 620 pour ceux d'entreprises de plus de 500 salariés). En 2013, près de 30 % des salariés à temps plein des entreprises de moins de 20 salariés travaillaient plus de 39 heures par semaine, contre moins de 2 % dans les entreprises de plus de 500 salariés.

<sup>5</sup> Le nombre moyen de jours de congés s'élève à 45 jours ouvrables pour les trois versants de la fonction publique (hors enseignants et personnel militaire) alors qu'il n'est en moyenne que de 36 jours ouvrables dans les entreprises privées et les associations.

Au-delà de ce constat, la faible durée du travail constatée au sein du secteur public en France par rapport aux autres pays européens<sup>6</sup> résulte de plusieurs facteurs :

- de nombreux dispositifs dérogatoires permettent de diminuer légalement la durée du travail demandée ;
- les agents travaillant à 80 % ou 90 % bénéficient d'un surplus de rémunération ;
- très peu de cadres de la fonction publique sont soumis au régime du forfait<sup>7</sup>, entraînant une multiplication des congés ;
- enfin, l'absentéisme est particulièrement marqué, notamment dans les collectivités locales.

<sup>6</sup> Selon l'OCDE, en 2010 le nombre annuel moyen d'heures de travail pour les fonctionnaires des administrations centrales de 21 pays européens de l'OCDE était de 1 697 heures, contre 1 573 heures en France.

<sup>7</sup> À peine 6 % des agents publics travaillent au forfait contre près de 13 % dans le secteur privé.

<sup>8</sup> Dans un rapport de 2008, le Conseil d'analyse économique chiffre ce coût à environ 12 milliards d'euros annuels. Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy, *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, Conseil d'Analyse Économique, 2008.

## La faible durée du travail en France représente des coûts importants pour les finances publiques

Le coût total de l'application des 35 heures dans le secteur privé résulte essentiellement des allègements de cotisations sociales mis en place<sup>8</sup>.

Dans les trois fonctions publiques, ce coût est essentiellement lié à l'impact budgétaire des créations d'emplois (53 000 emplois créés dans la fonction publique entre 2002 et 2005) auquel il faut ajouter le coût des jours stockés sur les comptes épargne-temps ainsi que celui des heures supplémentaires.

# Propositions

## I. Augmenter le temps de travail dans les secteurs public et privé

**Pour le secteur privé, deux scénarios sont possibles :**

- un scénario progressif : augmenter la durée légale annuelle à une durée comprise entre 1 740 et 1 830 heures (équivalent annuel de 38 à 40h hebdomadaires) sans remise en cause des accords existants. Pour les entreprises s'engageant dans cette voie, la loi pourrait prévoir l'absence de compensation salariale totale et l'accord collectif négocié s'imposerait au contrat de travail des salariés. Les nouvelles entreprises seraient directement régies par nouvelle la durée légale ;
- un scénario plus volontariste : supprimer la durée légale du travail (seuls seraient conservés les seuils plafonds déterminés par les textes européens). La durée du travail serait ainsi fixée par accords collectifs de branche ou d'entreprise. En cas d'absence d'accord, la décision unilatérale du chef d'entreprise serait autorisée.

**Pour le secteur public : augmenter la durée légale de travail dans la fonction publique**

- déplacer le seuil de déclenchement des heures supplémentaires à une durée annuelle comprise entre 1 740 et 1 830 heures sans compensation salariale. Cette absence de compensation salariale pourrait être limitée à trois ans ;
- s'appuyer sur le dialogue social et octroyer un délai de deux ou trois ans pour renégocier les modalités d'organisation du travail.

## II. Lutter contre l'absentéisme

- instaurer au moins un jour de carence dans la fonction publique comme dans le secteur privé, où il serait rendu obligatoire ;
- donner au management intermédiaire de la fonction publique les moyens de mener une véritable GRH de proximité : formation des managers aux enjeux liés au temps de travail, indexation des primes d'objectifs à l'effectivité du temps de travail des agents, généralisation des badgeuses, renforcement des contrôles.

## III. Augmenter la durée de travail effective des agents publics

- mettre en place des outils de suivi du temps de travail dans la fonction publique en élaborant des statistiques détaillées (absentéisme, congés, etc.) de manière harmonisée dans les trois fonctions publiques ;
- rendre obligatoire la publication annuelle de ces données ainsi qu'une discussion au Parlement sur les heures effectives de travail réalisées dans les trois versants de la fonction publique dans le cadre du Projet de loi de finances ;
- supprimer l'incitation financière pour les agents à 80 % et 90 % ;
- augmenter fortement l'application du régime du forfait aux cadres A.

## IV. Agir en fonction des spécificités de chaque fonction publique

- pour la fonction publique territoriale : indexer la dotation de l'État aux collectivités locales sur la durée effective de travail des agents ;
- pour les enseignants : annualiser le temps de travail des enseignants du secondaire, limiter les décharges de service obsolètes et favoriser la polyvalence des enseignants ;
- pour la fonction publique hospitalière : agir sur la connaissance et le management du temps de travail des médecins à travers la mise en place d'outils de suivi et le renforcement du binôme chef de service / cadre de santé.

## V. Donner plus de souplesse aux entreprises pour organiser le travail

Permettre qu'une partie des sujets concernant l'organisation du travail soit décidée de façon unilatérale par le chef d'entreprise qui en informerait les partenaires sociaux *via* la procédure d'information-consultation (par exemple pour la mise en place d'astreintes, les équipes alternantes hors horaires de nuit ou encore la création de CET).