



**Comité d'évaluation et de contrôle  
des politiques publiques**

**Évaluer le « travailler plus pour gagner plus »**

Recommandations et réflexions concluant  
le rapport d'information n° 3615  
présenté le 30 juin 2011

Rapporteurs : MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot

Les recommandations des rapporteurs concernent deux domaines distincts : les modalités d'élaboration de la décision publique (I) et l'opportunité d'apporter des aménagements au dispositif de l'article premier de la loi Tepas (II).

## **I. LA NÉCESSITÉ DES ÉTUDES D'IMPACT PRÉALABLES ET DE L'ADAPTABILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Une partie des propositions des rapporteurs, tirant les conclusions des modalités d'élaboration du dispositif de l'article premier de la loi Tepas, concerne les modalités de préparation des politiques publiques par l'exécutif et les relations entre l'exécutif et le Parlement.

### **A. DE LA NÉCESSITÉ DE LA RÉALISATION DES ÉTUDES D'IMPACT ET DE LEUR TRANSMISSION AU PARLEMENT**

#### **1.- L'absence de réponse du Gouvernement ne permet pas de conclure à l'existence d'une étude d'impact *ex ante***

Les auditions auxquelles les rapporteurs ont procédé démontrent qu'un important travail de conception, exigeant une concertation interministérielle substantielle, a bien présidé à l'élaboration du processus, en amont et en aval des débats parlementaires. En particulier, des prévisions de coûts budgétaires, même marquées par une certaine imprécision<sup>(1)</sup>, ont bien été effectuées. Les textes d'application, de grande qualité, ont été adoptés dans des délais très brefs, quelques semaines après la date de publication de la loi.

Cependant, rien n'indique formellement qu'une véritable étude d'impact *ex ante* ait bien été réalisée. Une telle étude permet de recenser les effets probables de la mesure dont l'adoption est projetée, et d'apprécier ainsi son efficacité et son coût. Ce type d'étude exhaustive, généralement réalisée de manière approfondie par les exécutifs des collectivités

---

<sup>(1)</sup> En raison de la surestimation initiale du montant des heures supplémentaires.

territoriales en cas de projet d'investissement ou par la Commission européenne, semble pourtant nécessaire en raison du montant de la dépense publique.

Compte tenu de l'absence de communication des documents préparatoires et des éventuelles études d'impact *ex ante*, les rapporteurs ne peuvent apprécier avec la rigueur nécessaire les conditions dans lesquelles la mesure a été élaborée. Cette absence de communication des documents aux rapporteurs, éminemment regrettable, souligne les progrès que doit effectuer l'administration dans la valorisation de l'activité de l'évaluation des politiques publiques, qu'elle soit réalisée *ex ante* ou *ex post*.

Le droit en vigueur issu de la réforme organique de 2009<sup>(1)</sup> prévoit qu'une étude d'impact est jointe aux projets de lois déposés sur le bureau de la première assemblée saisie depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009. En application de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique du 15 avril 2009, il convient de noter qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ de l'obligation organique les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, dont les dispositions non exclusives font l'objet d'une « *évaluation préalable* », qui figurent dans une annexe aux projets.

Même si l'article premier de la loi Tepas ne relève pas, en tout état de cause et à ce jour, du domaine exclusif des lois de finances<sup>(2)</sup>, l'absence de transmission d'évaluation préalable transmise au Parlement donne matière à réflexion. Il souligne la nécessité, pour les parlementaires, de disposer d'études d'impact de qualité.

Ainsi, les rapporteurs soulignent la nécessité que les « évaluations préalables » jointes aux dispositions « exclusives » des projets de loi de finances et de financement fassent bien l'objet de travaux approfondis. En la matière, il serait peu approprié de se satisfaire d'un respect uniquement formel d'une obligation destinée à améliorer la transparence démocratique et la qualité de la législation.

## **2.- Comment renforcer l'expertise économique du Parlement ?**

L'évaluation du dispositif de l'article premier de la loi Tepas a mis en évidence la nécessité d'une amélioration de l'expertise du Parlement, notamment lorsqu'il discute d'un projet de loi de nature économique.

Cette expertise devrait d'abord passer par une transparence accrue des informations et analyses détenues par le Gouvernement sur le dispositif dont l'adoption est proposée au Parlement. À cet égard, il serait opportun de rendre publics les rapports du Conseil d'analyse économique (CAE) le plus rapidement possible, après leur présentation au Premier ministre ou au ministre ayant commandé l'étude.

Le cas échéant, compte tenu de sa relative indépendance, de la qualité des membres et des travaux du Conseil d'analyse économique, il pourrait être proposé de rapprocher le CAE du Parlement en instaurant un « droit de tirage » sur les travaux du Conseil. À un rythme à déterminer, les parlementaires pourraient demander au CAE de travailler sur un thème précis. Les travaux du CAE pourraient ainsi enrichir directement les travaux

---

<sup>(1)</sup> Loi organique du 15 avril 2009 prise sur le fondement du nouvel article 39 de la Constitution issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

<sup>(2)</sup> Le projet de loi constitutionnelle en cours de navette a prévu, dans sa version originelle le « monopole » des lois de finances pour les mesures fiscales. La circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 en vigueur impose également ce monopole s'agissant de la pratique du Gouvernement.

parlementaires. Le cas échéant, il serait intéressant d'envisager que le Parlement puisse formellement demander au CAE une évaluation préalable des coûts et des avantages des mesures proposées par le Gouvernement.

## **B. ADAPTER RAPIDEMENT LES POLITIQUES PUBLIQUES AUX CHANGEMENTS OBSERVÉS**

### **1.– Stabilité de la norme législative et nécessaire adaptabilité**

S'agissant des textes législatifs, il y a un compromis à trouver entre, d'une part, la nécessaire stabilité de la norme, exigence soulignée auprès des rapporteurs par certaines personnes auditionnées, et, d'autre part, son adaptabilité indispensable aux changements de contexte et de circonstances.

Les représentants des employeurs, particulièrement des artisans et des petites entreprises, entendus par les rapporteurs, ont insisté sur les coûts d'ajustement aux nouvelles normes et ont souligné la nécessité d'une certaine visibilité en la matière. Cependant, l'impératif de stabilité, cher aux acteurs économiques, doit également se conjuguer avec la nécessité de l'évaluation et donc de l'ajustement indispensable des politiques publiques aux changements de situation. Cet ajustement rapide est d'autant plus nécessaire lorsque l'évaluation rend compte d'une efficacité réduite de la dépense publique.

Ainsi, le déclenchement de la profonde récession intervenue en 2008 – 2009 aurait dû inciter le gouvernement à s'interroger sur le maintien en l'état du dispositif de l'article premier de la loi Tepa, mécanisme conçu et adopté dans un contexte macro-économique différent.

### **2.– Procéder régulièrement à une revue des dispositifs d'exonération fiscale et sociale**

Il faut donc procéder à un réexamen régulier et approfondi de l'opportunité des mesures fiscales et sociales, particulièrement des mesures d'exonération, de manière à évaluer rapidement la nécessité d'adapter ces mesures aux changements macro-économiques. Cette mesure permettrait de lutter contre le processus de sédimentation législative qui caractérise les dispositifs des « niches » fiscales et sociales.

Ainsi, les rapporteurs souhaitent souligner l'intérêt des conclusions de la mission d'information commune sur les exonérations sociales de l'Assemblée nationale. Le rapport préconisait en effet de borner dans le temps la portée des exonérations ou des niches créées par la loi. Le rapporteur de cette mission estimait qu'une durée de trois ans pourrait constituer la norme générale à appliquer à une mesure d'exonération ou d'exemption d'assiette. Il était proposé que le cas échéant, ces mesures ne soient adoptées que pour un nombre limité d'exercices, leur reconduction formelle étant subordonnée au dépôt d'une évaluation précise des coûts et des avantages du dispositif considéré.

## II. COMMENT AMENDER LE DISPOSITIF ?

Cette partie comporte les développements relatifs aux recommandations des rapporteurs concernant le dispositif.

À titre liminaire, il convient de noter qu'il n'y a pas lieu de proposer de revenir sur l'une des dispositions de l'article premier de la loi Tepas : la fin anticipée du régime dérogatoire de la majoration des heures supplémentaires des salariés d'un certain nombre d'entreprises.

### A. LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION SOULIGNENT LA DIFFICULTÉ À SUPPRIMER UNE MESURE DE REVENUS

#### 1.– Les salariés et les entreprises se sont approprié la mesure

L'article premier de la loi Tepas a introduit un dispositif innovant. Les salariés et les entreprises se sont approprié la mesure : ce dispositif est maintenant, au bout de près de quatre années d'application et malgré la relative complexité qu'il a apportée, complètement intégré au comportement des employeurs et des salariés. Leurs décisions économiques individuelles prennent bien en compte les incitations de la mesure. Malgré ses inconvénients, ses coûts et ses ambiguïtés, la mesure de défiscalisation et d'exonération de cotisations sociales fait bien partie, depuis l'automne 2007, de « l'équation comportementale » des agents économiques concernés, employeurs (publics et privés), salariés et agents publics.

#### 2.– Un contexte défavorable à une suppression brutale

Les rapporteurs n'ignorent pas la difficulté politique majeure à remettre en cause un tel dispositif dans une période marquée par trois évolutions principales :

– la progression du pouvoir d'achat des ménages semble insuffisante à une proportion grandissante de Français, en particulier des salariés ;

– un des moteurs de la croissance du PIB français est la consommation privée, alimentée partiellement par les revenus issus des salaires ;

– dans certaines branches ou entreprises, les rémunérations des salariés ne progressent que très peu en volume et il leur est difficile d'obtenir des revalorisations conséquentes.

Un raisonnement similaire s'applique aux pans de l'économie affrontant une concurrence internationale : la mesure de l'article premier de la loi Tepas a pu, même marginalement et à court terme, diminuer le coût du travail et donc améliorer légèrement la compétitivité des entreprises. Cette affirmation est à nuancer en fonction des branches, dont une grande partie ont utilisé la loi Tepas sans avoir à faire face, directement, à la compétition internationale (exemple des hôtels, cafés et restaurants).

Enfin, le caractère assez massif de l'application de la mesure (plus de neuf millions de bénéficiaires) rend sa modification, et *a fortiori* sa suppression brutale, particulièrement délicate à réaliser.

L'intérêt de la mesure renvoie moins à une solution – complexe – aux éventuels problèmes posés par la réduction du temps de travail qu'à l'insuffisante rémunération nette perçue par les salariés. Ce point est particulièrement important s'agissant des personnels de la fonction publique d'État et hospitalière : le dispositif s'y est appliqué, sans avantage financier pour l'employeur, avec un succès sans doute partiellement imputable à l'insuffisante reconnaissance des efforts individuels effectués en matière de temps de travail.

### **3.– Des modifications pourtant nécessaires**

Néanmoins, il semble aux rapporteurs que la démarche d'évaluation a mis en évidence des problèmes importants et qu'il est nécessaire de modifier la mesure considérée. Certains effets positifs du dispositif mentionnés plus haut pourraient sans doute être atteints par d'autres moyens ou politiques publiques présentant une complexité moindre, avec des effets indésirables moins importants ou à des coûts minorés. Compte tenu du coût de la mesure pour l'État, de son caractère peu efficient, des inégalités qu'elle suscite et de l'état dégradé des finances publiques, le *statu quo* ne semble donc pas possible.

Pour autant, une suppression complète, telle que préconisée par le Conseil des prélèvements obligatoires, pourrait emporter des effets négatifs brutaux et surtout induire des coûts d'ajustement importants pour les acteurs. Elle pourrait bouleverser à nouveau les relations de travail.

Compte tenu de ces contraintes, les rapporteurs ont préféré identifier une « proposition – socle » minimale qui leur semble susceptible de recueillir le consensus le plus large : la suppression des avantages sociaux forfaitaires bénéficiant aux employeurs. Ce volet du dispositif leur paraît en effet le moins fondé en opportunité.

Cette proposition centrale est complétée par un certain nombre de développements ayant vocation à alimenter le débat et exposant les avantages et les inconvénients des autres modifications possibles du dispositif.

## **B. LA SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES ET LA MODIFICATION DU CALCUL DE L'ALLÈGEMENT GÉNÉRAL SUR LES BAS SALAIRES (FILLON)**

### **1.– La subvention du coût de l'heure supplémentaire s'est révélée peu efficiente**

#### ***a) La subvention de la « dernière » heure du travail du salarié se justifie-t-elle encore aujourd'hui ?***

Du point de vue de l'employeur, le volet du dispositif relatif à la déduction de cotisations sociales patronales s'apparente à la subvention par l'État d'une heure d'activité où la marge de l'entreprise est la plus élevée. Généralement, les coûts fixes de l'employeur (équipements et dépenses de formation des salariés par exemple) sont économiquement amortis sur les « heures normales » ; la marge est donc forte sur ces heures supplémentaires. Subventionner le coût des heures où la marge est particulièrement élevée ne peut donc que susciter des interrogations.

Ce point est cependant légèrement à nuancer compte tenu des effets différenciés de la mesure sur le coût de l'heure supplémentaire, notamment sur les entreprises de 20 salariés au plus. Ce dispositif dérogatoire de majoration des heures supplémentaires, dont la suppression (passage d'une majoration de 10 % à 25 %) pouvait justifier partiellement la déduction forfaitaire, devait en tout état de cause prendre fin au 31 décembre 2008. De plus, cette suppression est maintenant bien prise en compte par les entreprises visées.

***b) Ne faudrait-il pas privilégier la lutte contre le sous-emploi ?***

L'objectif de promotion de l'emploi et de lutte contre le chômage était un objectif de deuxième ou de troisième rang du dispositif, qui visait avant tout à augmenter la durée du travail et à accroître le pouvoir d'achat de certains salariés. La mesure reposait sur le double constat, effectué en 2007, d'une durée moyenne du travail des salariés jugée insuffisante et d'un pouvoir d'achat à augmenter.

Ne peut-on pas considérer que le diagnostic a changé en 2011, notamment en raison de la croissance du nombre de demandeurs d'emploi observée depuis 2008 ? En effet, dans un contexte de sous-emploi persistant, est-il encore fondé de continuer à subventionner les heures supplémentaires, heures sur lesquelles la marge de l'employeur est maximale ?

Afin de favoriser l'entrée dans l'entreprise de personnes sans emploi, il serait sans doute plus opportun de subventionner les « premières heures », ou du moins les premières embauches, plutôt que les heures supplémentaires. Cette politique est déjà partiellement mise en place *via* le contrat unique d'insertion (CUI), qui cible les personnes à l'employabilité réduite, mais ces mesures mériteraient sans doute d'être étendues à une population plus large.

\*

Compte tenu des risques d'optimisation liés à la substitution « d'heures supplémentaires » à des « heures normales », des effets massifs d'aubaine observés ainsi que du faible impact de la mesure sur la durée du travail considérée dans son ensemble, les rapporteurs estiment raisonnable de remettre en cause ce volet du dispositif. Cette remise en cause de l'avantage consenti aux employeurs se décline en deux volets distincts :

– d'une part, la suppression de la déduction forfaitaire des cotisations sociales dues par les employeurs ;

– d'autre part, la réintégration des heures supplémentaires au calcul du montant des allègements généraux sur les bas salaires.

Si ces mesures étaient envisagées, elles devraient faire l'objet d'une évaluation préalable approfondie afin d'en apprécier tous les coûts et tous les avantages. L'adoption de ces deux mesures permettrait, en première analyse, une économie d'environ 1 300 millions d'euros pour le budget de l'État.

**2.– Supprimer la déduction forfaitaire de cotisations sociales dues par l'employeur**

La suppression éventuelle de la déduction forfaitaire aurait un rendement correspondant au montant de la dépense, soit environ 700 millions d'euros. Afin d'éviter un choc d'adaptation subi par les employeurs – certes peu probable compte tenu des montants

relativement faibles – il serait possible d’envisager une suppression graduelle, au risque cependant de renforcer la complexité du dispositif. L’économie correspondant à la suppression de cette dépense pourrait soit contribuer à la réduction du déficit du budget de l’État, soit être réaffectée au financement de mesures jugées plus aptes à promouvoir les objectifs poursuivis par la mesure : l’augmentation du temps de travail, du PIB et du niveau de l’emploi par la réduction du coût du travail pour les entreprises.

Une autre voie pourrait être le conditionnement du bénéfice de cette aide à un certain nombre d’obligations. Elle réduirait le rendement de la mesure de la suppression mais permettrait d’orienter les décisions des employeurs de manière à favoriser des buts d’intérêt général, comme l’embauche de jeunes sans qualification ou la conclusion d’accords sur des thèmes à déterminer.

### **3.– Réintégrer les heures supplémentaires au calcul du montant des allègements généraux sur les bas salaires**

Les rapporteurs proposent également de réintégrer la rémunération des heures supplémentaires dans le calcul du montant de l’allègement général sur les bas salaires. La réintégration de ces rémunérations majorées diminuera mécaniquement le montant de l’allègement et donc la dépense qu’il constitue pour les finances publiques.

Une telle mesure permettrait à l’État d’économiser environ 600 millions d’euros.

Le rapport précité du CPO sur les niches sociales bénéficiant aux entreprises considère cette mesure comme l’ « *ajustement le plus modéré* » du dispositif de l’article premier de la loi Tèpa : « *l’exclusion des heures supplémentaires du calcul de l’allègement Fillon accroît (...) le caractère attractif du régime des heures supplémentaires, et donc les risques d’optimisation résidant dans la substitution nominale des heures supplémentaires au salaire correspondant au temps de travail normal. (...) Cette mesure pourrait toutefois pénaliser le recours aux heures supplémentaires pour les niveaux de salaires inférieurs à 1,6 smic.* »

## **C. L’EXONÉRATION SALARIALE ET L’EXONÉRATION FISCALE : LES OPTIONS POSSIBLES**

Les développements *infra* présentent les avantages et les inconvénients des éventuelles modifications des autres volets du dispositif. Ces analyses ont vocation à alimenter le débat, les rapporteurs ne se prononçant pas formellement sur l’opportunité de ces mesures.

### **1.– Le dispositif fiscal**

#### ***a) La suppression complète du dispositif fiscal ?***

Le CPO suggère de cibler la mesure sur les contribuables aux revenus les plus modestes en supprimant l’exonération de l’impôt sur le revenu.

En effet, alors que cette exonération fiscale accroît le coût du dispositif, elle est moins incitative que l’exonération de cotisations salariales en raison du décalage d’un an entre la réalisation de l’heure supplémentaire et la perception du gain fiscal correspondant. De plus, elle peut être considérée comme « anti-redistributive » dans l’hypothèse où des

personnes non imposables, par le truchement des impôts indirects, contribuent au financement d'une mesure bénéficiant, dans des proportions non négligeables, à des foyers percevant des revenus plus élevés. Par ailleurs, la suppression du volet fiscal du dispositif n'aurait pas d'impact sur le coût du travail et elle emporterait certainement un impact très modéré sur l'offre de travail par les ménages.

L'estimation du rendement de cette suppression correspondrait à la dépense fiscale, soit un montant d'environ 1,360 milliards d'euros.

### ***b) Le plafonnement de l'avantage fiscal ou du montant de son assiette ?***

Il pourrait être envisagé de limiter la portée de l'avantage fiscal afin, d'une part, de réduire la dépense et, d'autre part, de diminuer les inégalités afférentes.

Certes, le dispositif est bien encadré par les dispositions applicables du code du travail limitant le recours aux heures supplémentaires. De plus, l'article premier de la loi Teps dispose également que les « surmajorations » résultant d'un accord d'entreprise ne sont pas prises en compte.

Cependant, les rapporteurs estiment qu'il ne serait pas illégitime que les gains fiscaux résultant de la mesure ne soient pas excessifs. À la demande des rapporteurs, la DLF a travaillé sur les effets du plafonnement du montant de l'avantage fiscal et du plafonnement du montant des revenus tirés de la rémunération des heures supplémentaires.

- Le plafonnement du montant de l'avantage fiscal serait difficile à mettre en œuvre

La DLF indique qu'un éventuel plafonnement de l'avantage fiscal serait délicat : il obligerait à une double liquidation du montant de l'impôt dû, avec et sans l'exonération. La solution présenterait en outre un inconvénient pour les salariés, qui seraient incapables de savoir si les heures supplémentaires qu'ils accomplissent feront effectivement l'objet d'une exonération.

- Le plafonnement du montant des revenus tirés des heures supplémentaires

Ce plafonnement serait plus facile à mettre en œuvre. Il pourrait être réalisé soit en valeur absolue, soit en proportion du revenu fiscal de référence. L'articulation de ce plafonnement avec l'exonération de cotisations sociales et la déduction de cotisations sociales devrait également, dans ce cas, faire l'objet d'arbitrages. La mesure présenterait cependant l'inconvénient d'introduire une complexité supplémentaire dans le dispositif.

### ***c) Réduire l'assiette de l'avantage fiscal à la partie majorée de la rémunération de l'heure supplémentaire ?***

Une autre possibilité consisterait à limiter la subvention publique à la partie majorée de la rémunération de l'heure supplémentaire, à l'instar de plusieurs pays européens. À la demande des rapporteurs, en prenant l'hypothèse d'une rémunération majorée à un taux de 25 %, la DLF a ainsi estimé que le coût de l'exonération fiscale atteindrait 362 millions d'euros (contre 1 360 millions d'euros, coût du volet fiscal de la mesure au titre des revenus 2009). Cette mesure permettrait donc de réduire la dépense de près d'un milliard d'euros.



## **2.– L'exonération des cotisations salariales**

La mise en cause de l'exonération des cotisations salariales serait la plus difficile à appliquer compte tenu de son impact direct et immédiat sur le pouvoir d'achat des salariés concernés.

Compte tenu de son coût, elle pourrait être complètement ou partiellement supprimée, le cas échéant, graduellement. Elle pourrait aussi être sensiblement réduite en ne portant que sur la partie majorée de la rémunération. Le coût de la mesure pourrait alors être ramené à environ 800 millions d'euros contre 3,1 milliards d'euros actuellement.

La question des conditions de son maintien éventuel pour certains fonctionnaires et agents publics pourrait être posée.

### **III. UNE RÉFLEXION À ENGAGER SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL**

#### **A. LE TEMPS DE TRAVAIL DES SALARIÉS : PRIVILÉGIER UNE LOI-CADRE, UNE NÉGOCIATION PAR BRANCHE ET UNE STABILITÉ DE LA NORME**

##### **1.– Une mesure de contournement de la législation relative au temps de travail qui a généré ses propres effets indésirables**

Le dispositif de l'article premier de la loi Tepas a pu être envisagé comme une mesure de contournement du dispositif de réduction du temps de travail, que le Gouvernement jugeait trop rigide. Dans cette perspective, le mécanisme adopté présentait un « coût politique » réduit comparé à la remise en cause complète du dispositif de la réduction du temps de travail.

L'article premier de la loi Tepas s'est plutôt révélé comme une disposition complexe et générant ses propres effets pervers. Il a contribué à institutionnaliser le dispositif dont l'assouplissement était souhaité. De plus, la complexité juridique qui en résulte est préjudiciable aux petites entreprises.

Les rapporteurs estiment qu'en matière de temps de travail, il serait opportun de mettre fin à la succession de mesures et de contre-mesures. L'effet global sur la croissance et l'emploi de la succession de ces mesures, qui désorientent les agents économiques et emportent à chaque réforme des coûts d'ajustement parfois substantiels, devient par trop difficile à identifier.

##### **2.– Aborder différemment les politiques relatives aux temps de travail des salariés ?**

Les rapporteurs préconisent que la réglementation du temps de travail soit, pour l'essentiel, réalisée au niveau de la branche.

Il serait plus efficient et plus lisible que la loi fixe les grands principes de la définition du temps de travail, dont une « durée-repère » (35 heures) ainsi que les différents plafonnements destinés à protéger les salariés et leur santé. Cette loi serait, le cas échéant, complétée par un accord national interprofessionnel.

Des négociations menées au niveau de la branche, au plus près des besoins des entreprises et des préoccupations des salariés concernés, permettraient de déterminer les modalités précises du temps de travail, les majorations applicables aux heures supplémentaires, les modes de décompte ainsi que les éventuels repos compensateurs.

Cette mesure introduirait de la diversité dans le paysage normatif, compte tenu du nombre actuel de branches, qui est certes excessif (plus de mille selon la Direction générale du travail). Si les agents économiques sont aujourd'hui habitués à plus d'uniformité juridique en la matière, le droit élaboré suivant ces nouvelles prescriptions deviendrait plus

lisible et plus stable, permettant aux acteurs économiques de s'engager dans des relations durables, favorisant ainsi la croissance économique de long terme.

L'élaboration de la réglementation du temps de travail au niveau de la branche préserverait un certain équilibre dans les négociations entre représentants des employeurs et des salariés. La réduction concomitante du nombre de branches pourrait garantir l'expertise des négociateurs.

## **B. RÉFLÉCHIR À LA SUPPRESSION DES AIDES PUBLIQUES SUPPOSÉES ACCOMPAGNER L'APPLICATION DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL**

Près de dix ans après l'adoption des lois portant réduction du temps de travail, il serait légitime de considérer que les entreprises ont eu le temps de s'organiser pour absorber le réel surcoût correspondant, grâce la modération salariale, la hausse de la productivité horaire et l'introduction de dispositifs innovants de modulation du temps de travail des salariés.

Des aides publiques, sous la forme d'allègements de cotisations, ont également significativement contribué à cette adaptation. Ces aides se sont ajoutées à celles visant, depuis 1993, à favoriser l'emploi de personnes à faibles rémunérations. Le montant des dépenses correspondantes constitue aujourd'hui une charge conséquente pour les finances publiques tout en contribuant à générer des effets indésirables substantiels :

- un phénomène de « trappes à bas salaires » *via* un barème des cotisations sociales devenu progressif pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,6 smic,

- une insuffisante spécialisation de l'économie française sur les secteurs économiques à forte valeur ajoutée employant des salariés à haut niveau de qualification et à rémunération élevée,

- et enfin une complexité accrue des relations entre l'État et les régimes de la sécurité sociale.

Ces sommes, tous dispositifs confondus, dépassent 20 milliards d'euros par an (dont environ 12 milliards d'euros destinés à accompagner la réduction du temps de travail), montant auquel s'ajoute le coût du dispositif de l'article premier de la loi Tepas destiné, lui, à *augmenter* la durée du travail.

Compte tenu, d'une part, des dispositions ayant assoupli le dispositif de la réduction du temps de travail et, d'autre part, de la durée de dix ans ayant permis l'adaptation des employeurs, ne conviendrait-il donc pas de diminuer graduellement les aides correspondantes afin d'aboutir à leur suppression ?

Les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire d'évaluer *ex ante* les conséquences d'une diminution des aides publiques versées aux entreprises et supposées les aider à appliquer ces lois de réduction du temps de travail. Cette remise en cause devrait être graduelle et annoncée préalablement afin que les entreprises concernées puissent, le cas échéant, se réorganiser en conséquence.