



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Évaluer le « *travailler plus pour gagner plus* »

Synthèse du rapport d'information n° 3615
présenté le 30 juin 2011

Rapporteurs : MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot

L'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi Tepas », visait à promouvoir la réalisation d'heures supplémentaires. Les gains de revenus ainsi suscités et l'augmentation du temps de travail des salariés devaient provoquer un surcroît de croissance, permettant de lutter contre le chômage. Il s'agissait de mettre en pratique la formule « *travailler plus pour gagner plus* ».

Le présent rapport est le fruit de la démarche d'évaluation de cette disposition, menée, à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC) par deux rapporteurs, l'un issu de la majorité et l'autre de l'opposition.

L'étude s'est concentrée, d'une part, sur l'estimation de l'efficacité du dispositif (son efficacité ramenée à ses coûts) et, d'autre part, sur les conditions d'élaboration de la décision publique.

L'article premier de la loi Tepas est une mesure incitative, augmentant les revenus des salariés et diminuant le coût de l'heure supplémentaire pour l'employeur. Ce dispositif, de structure complexe, repose sur cinq piliers distincts : exonération fiscale, exonération de cotisations sociales salariale et employeur, réforme de l'allègement sur les bas salaires et majoration de la rémunération des heures supplémentaires pour les entreprises de vingt salariés au plus.

Cette mesure emblématique, marquée par le contexte économique et politique de l'année 2007, décidée sans réelle étude *ex ante*, a connu une application rapide et massive. Le dispositif a bénéficié à plus de neuf millions de salariés, pour un gain moyen annuel d'environ 500 euros et un gain médian d'environ 350 euros.

Malgré les difficultés de l'évaluation, notamment liées à l'absence de recensement fiable des heures supplémentaires avant l'adoption de la réforme et à l'intensité de la crise économique de 2008–2009, les deux rapporteurs ont mis en évidence un faisceau d'indices soulignant que le « *travailler plus* » n'est pas identifiable : le nombre annuel d'heures supplémentaires n'a pas connu de hausse significative et la durée moyenne effective du travail n'a pas substantiellement augmenté. L'application du dispositif est marquée par un fort effet d'aubaine, un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées mais non déclarées comme telles avant la réforme ayant bénéficié des allègements fiscaux et sociaux.

Le dispositif a certes permis de gratifier certains salariés. Il a aussi, voire peut-être surtout, facilité les restructurations dans l'administration de l'État. Son application dans les hôpitaux publics a également entraîné une meilleure rémunération des personnels particulièrement sollicités et affectés par les modalités de la réduction du temps de travail.

Conçue en partie comme un instrument destiné à pallier certains inconvénients des lois portant réduction du temps de travail, la mesure a contribué à « cristalliser » la durée du travail à 35 heures, employeurs comme salariés ayant un intérêt commun à déclarer des heures supplémentaires.

Le « *gagner plus* » est effectivement identifié et a contribué à maintenir le pouvoir d'achat de certains salariés grâce au surcroît de revenus ainsi distribués. La mesure a entraîné des gains très variables : le dispositif n'a bénéficié ni aux non-salariés ni aux salariés n'effectuant pas d'heures supplémentaires. Il a peu bénéficié aux salariés à temps partiel. Seuls les foyers imposables ont pu effectivement bénéficier de la totalité du dispositif, le gain fiscal – non plafonné – étant par ailleurs fonction du taux marginal d'imposition. De même, l'effet de la mesure diffère sensiblement selon les secteurs et les régions.

Le coût total de la mesure est évalué à plus de 4,5 milliards d'euros. Son absence de financement par des prélèvements supplémentaires ou des redéploiements de dépense a permis, à court terme, de stimuler la demande intérieure et donc de contribuer à lutter contre la récession de 2009. Cependant, à moyen et à long terme, cette dépense peu efficace, financée par un surcroît de dette publique – dont les intérêts correspondant à la dépense annuelle atteignent environ 140 millions d'euros – ne manquera pas d'alourdir les prélèvements obligatoires futurs.

*

Compte tenu de ce constat, les deux rapporteurs formulent plusieurs propositions communes. Ils insistent d'abord sur la nécessité de l'évaluation préalable approfondie de ce type de décision, ainsi que sur l'adaptation indispensable de telles mesures de politique économique lorsque les modifications de contexte l'imposent.

Le choix de subventionner les contributions dues par l'employeur au titre de la rémunération de l'heure supplémentaire suscite des interrogations. Cette heure supplémentaire est en effet l'heure où la marge de l'entreprise est généralement maximale. Dans un contexte de sous-emploi persistant, plutôt que de subventionner la « dernière heure », ne conviendrait-il pas de faciliter l'embauche de salariés supplémentaires – la « première heure » ?

Une proposition réunit l'accord des deux rapporteurs. Sous réserve d'une évaluation préalable, ils recommandent la suppression des avantages bénéficiant aux employeurs au titre des heures supplémentaires. Cette mesure, dont l'enjeu financier s'élève à près de 1,3 milliards d'euros, permettra de mettre fin aux effets d'aubaine les plus marqués.

Le rapport examine ensuite les différentes options envisageables et se conclut sur des considérations plus générales visant, d'une part, à dresser les grandes lignes d'une réglementation du temps du travail qu'il conviendrait de fonder davantage sur la négociation sociale au niveau de la branche et, d'autre part, à envisager la suppression graduelle des aides publiques versées aux entreprises pour accompagner la réduction du temps de travail.