



## Primaire de la droite et du centre : analyse des propositions

### Temps de travail dans la fonction publique

#### Table des matières

Principaux enjeux .....	2
Les propositions des candidats .....	2
Mise en œuvre .....	3
Historique de la proposition.....	3
La proposition à l'étranger .....	4
Le chiffrage des propositions des candidats .....	5
Jean-François Copé : supprimer les 35 heures, simplifier le code du travail, passer la durée du travail à 39 heures la fonction publique, avec une contrepartie financière .....	5
François Fillon : supprimer la durée maximale du travail, qui sera fixée entreprise par entreprise dans la limite européenne de 48 heures hebdomadaires. Dans la fonction publique, 39 heures pour tous, en redistribuant une partie des économies réalisées .....	7
Alain Juppé : sortir des 35 heures et laisser chaque entreprise libre de définir sa durée de travail avec ses salariés. Laisser deux ans aux entreprises pour négocier une durée comprise entre 35 heures et 39 heures. Par défaut, au bout de 2 ans, c'est la durée de 39 heures qui prévaudra.....	9
Nathalie Kosciusko-Morizet : renoncer à une durée légale du travail et augmenter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35 heures par semaine.....	11
Bruno Le Maire : fixer la durée du travail par accord d'entreprise, qui primera sur tout accord de branche et sur tout contrat de travail contraire ; porter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35 heures.....	14
Nicolas Sarkozy : liberté dans l'entreprise pour fixer le temps de travail, avec deux règles: un accord des salariés et toutes les heures travaillées devront être payées.....	17



## Principaux enjeux

La durée légale du travail concerne tous les Français en âge de travailler, soit 28,6 millions de personnes. Les effets macroéconomiques d'une augmentation du temps de travail sont incertains, même si de nombreux économistes considèrent que l'augmentation du temps de travail aurait un effet positif sur le PIB grâce à :

- une meilleure utilisation de la main d'œuvre disponible ;
- et éventuellement d'une hausse de la productivité horaire, si les heures additionnelles sont rémunérées à un taux horaire moindre que le taux actuel.

En Europe, la France est le seul pays où la durée hebdomadaire du travail est inférieure à 37 heures, tous les autres pays se situant dans une fourchette allant de 37 à 40 heures.

Cette proposition n'emporte pas de recettes immédiates pour l'État ou pour la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure génèrera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires.

En fonction des choix qui seront effectués s'agissant du temps de travail des agents publics, cette proposition peut en revanche avoir un coût très variable selon la compensation financière négociée et le périmètre concerné (entre 2,8 et 15 Md€ annuels), qui viendrait en déduction des économies réalisées par ailleurs sur le nombre de fonctionnaires.

Pour mémoire, plusieurs pays du sud de l'Europe ont, en période de crise, augmenté le temps de travail de leurs agents publics sans compensation financière.

## Les propositions des candidats

Candidat							
	Jean-François Copé	François Fillon	Alain Juppé	Nathalie Kosciusko-Morizet	Bruno Le Maire	Jean-Frédéric Poisson	Nicolas Sarkozy
Proposition	Supprimer les 35h, simplifier le code du travail. Passer la durée du travail à 39 heures la fonction publique, avec une contrepartie financière	Suppression de la durée maximale du travail, qui sera fixée par les entreprises, dans la limite européenne de 48h. Dans la fonction publique, 39h pour tous, en redistribuant une partie des économies réalisées	Sortir des 35h et laisser chaque entreprise libre de définir sa durée de travail avec ses salariés. Laisser deux ans aux entreprises pour négocier une durée comprise entre 35 heures et 39 heures. Par défaut, au bout de 2 ans, c'est la durée de 39 heures qui prévaudra.	Renoncer à une durée légale du travail. Augmenter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35h par semaine	Fixer la durée du travail par accord d'entreprise. Porter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35h.	Pas de proposition identifiée	Liberté dans l'entreprise pour fixer le temps de travail, avec deux règles simples: il faudra un accord des salariés et toutes les heures travaillées devront être payées
Chiffrage	<b>6,4 Md€ par an</b>	<b>6,4 Md€ par an</b>	<b>7,9 Md€ par an</b>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>	-	<b>12,6 Md par an€</b>



## Mise en œuvre

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La durée légale du travail est fixée par la loi (article L. 3121-27 du code du travail). Toute modification de cette durée légale passe donc par un processus législatif. Le candidat propose d'effectuer cette réforme par ordonnance, et également d'abroger l'article 1<sup>er</sup> du code du travail, qui impose une négociation préalable avec les partenaires sociaux.

La ratification de cette ordonnance devra néanmoins être suivie d'une négociation, entreprise par entreprise, de nouveaux accords sur le temps de travail. Il est raisonnable de penser que ces négociations seront complexes. À titre de comparaison la loi du 13 juin 1998 permettant le passage à 35h laissait près de deux ans aux entreprises pour négocier le passage à 35h, et près de quatre ans pour les entreprises de moins de 20 salariés. Il est donc vraisemblable que cette proposition ne produise d'effets sensibles que 2 à 4 ans après son adoption, soit entre 2019 et 2021 si elle est adoptée en début de quinquennat.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Entre **23,8 millions** de personnes (nombre de personnes occupant un emploi salarié à fin 2014, selon l'INSEE) et **28,6 millions** de personnes (population active en 2014, selon l'INSEE).

## Historique de la proposition

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

La durée légale hebdomadaire du travail a été modifiée à plusieurs reprises en France depuis un siècle : fixée à 40 heures en 1936, elle passe à 39 heures en 1982, puis à 35 heures en 1998. Cette durée n'a en revanche jamais été augmentée.

### Pour quels effets ?

Les impacts de la réduction du temps de travail (RTT), et notamment du passage à 35 heures font l'objet de débats sans qu'un consensus ne se dégage. Le rapport de l'Institut Montaigne d'octobre 2014 « temps de travail : mettre fin aux blocages » dresse un panorama complet de cette question. Quelques chiffres tirés de ce rapport illustrent bien la controverse entourant la question de la RTT :

- il n'est pas certain que la RTT ait permis de créer des emplois :
  - selon l'INSEE (2004), la RTT aurait permis de créer 210 000 emplois (hors effet des baisses de charges concomitantes) ;
  - en revanche selon le conseil d'analyse économique (CAE)<sup>1</sup>, les effets sur l'emploi auraient été quasi-nuls ;
- les effets sur le PIB par habitant seraient défavorables : le même rapport du CAE souligne ainsi que le revenu par habitant est de 30 % plus bas en France qu'aux États-Unis à cause d'une moindre utilisation des ressources en main-d'œuvre (qui s'explique pour moitié par un temps de travail hebdomadaire plus faible ;

Enfin la RTT a eu un effet défavorable sur la productivité horaire des salariés en place, les 35 heures étant « payées 39 ». Cet effet est défavorable à l'emploi à moyen et long terme. A l'inverse une hausse du temps de travail pourrait avoir un effet positif sur l'utilisation des ressources en main d'œuvre (et donc sur le PIB par habitant), d'une part, et également un effet positif sur la productivité et donc sur la croissance (si le coût pour les entreprises des heures additionnelles est inférieur au coût horaire actuel des salariés concernés).

---

<sup>1</sup> Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, CAE, Temps de travail, revenu et emploi, 2007.



### **La proposition a-t-elle déjà été proposée en France ? Quand ?**

Les débats entourant la durée légale du travail sont récurrents depuis 1998. La droite, revenue au pouvoir après 2002 n'a cependant jamais tenté de la modifier entre 2002 et 2012, préférant agir sur d'autres leviers, tels que l'assouplissement des heures supplémentaires<sup>2</sup>. Cette proposition consistant à augmenter la durée légale du travail n'a pris une place importante dans le débat public que depuis quelques années.

## La proposition à l'étranger

### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

En Europe<sup>3</sup>, seuls quelques pays ont fait varier à la baisse leur temps de travail depuis 1999 (France, Belgique, Slovaquie, Suède, République Tchèque). Parmi ces pays, la France est celui où la durée hebdomadaire du travail est la plus faible, celle de tous les autres pays européens étant compris entre 37 et 40 heures. Ces dernières années, seuls le Portugal et le Luxembourg ont fait varier à la hausse la durée légale du travail, pour revenir à des niveaux proches de ceux qu'ils connaissaient en 1999, entre 39 et 40 heures. Peu d'études fiables permettent d'apprécier les effets de ces réformes.

---

<sup>2</sup> Notamment, loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise

<sup>3</sup> Eurofound (2016), *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.



## Le chiffrage des propositions des candidats



Jean-François Copé : supprimer les 35 heures, simplifier le code du travail, passer la durée du travail à 39 heures la fonction publique, avec une contrepartie financière

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
Par le candidat:	-
Par l'Institut Montaigne :	<b>6,4 Md€</b> (dépenses incluant les cotisations sociales employeur, dont celles affectées au CAS pensions ; économies sur le nombre de fonctionnaire non incluses pour éviter les doubles comptes)
Estimation haute :	15 Md€
Estimation médiane :	<b>6,4 Md€</b>
Estimation basse :	2,8 Md€
<b>Répartition du coût</b>	(répartition approximative sur la base de la répartition de la masse salariale <sup>4</sup> , dépendant en pratique des diverses hypothèses)
Coût supporté par l'État	45 %
Coût supporté par les Collectivités	30 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	25 %

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Cette proposition n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État ou la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure génèrera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces ressources supplémentaires pourraient être contrebalancées, durant les toutes premières années, par une augmentation conjoncturelle du chômage.

Le seul coût direct pour les administrations publiques serait lié à l'augmentation du temps de travail en leur sein.

Le chiffrage détaillé présenté *infra* de cette mesure repose sur deux paramètres:

- la rémunération des heures additionnelles ainsi effectuées (entre 20 et 100 % de la rémunération horaire actuelle des agents) ;
- les publics concernés (fonction publique d'État, territoriale, hospitalière...).

Les éventuels effets positifs sur le PIB de la mesure ne sont pas pris en compte du fait de leur caractère incertain et temporellement distant.

<sup>4</sup> [www.fipeco.fr](http://www.fipeco.fr)



### Chiffrage détaillé de la proposition :

Au vu des prises de position de Jean-François Copé, trois scénarii ont été chiffrés, sur la base des données présentées dans les deux tableaux *infra* :

- hypothèse basse : passage de 35 à 39 h uniquement pour la fonction publique d'État, en compensant financièrement le temps de travail supplémentaire des agents à hauteur de 20 % du taux horaire des agents concernés : coût annuel de 2,8 Md€ ;
- hypothèse moyenne : passage de 35 à 39 h pour tous les agents publics, en compensant financièrement le temps de travail supplémentaire des agents à hauteur de 20 % du taux horaire des agents concernés : coût annuel de 6,4 Md€ ;
- hypothèse haute : même cas que le précédent, mais avec une compensation à hauteur de 50 % du taux horaire : coût annuel de 15 Md€.

Augmentation de la masse salariale publique en fonction de diverses hypothèses d'augmentation du temps de travail et de valorisation des heures travaillées au-delà de 35 h hebdomadaires.			
	Rémunération de l'heure travaillée supplémentaire (en pourcentage de la rémunération horaire actuelle)		
Temps de travail des agents publics	20 %	50 %	100 %
35 h	+ 0,0 %	+ 0,0%	+ 0,0 %
37 h	+ 1,1 %	+ 2,9 %	+ 5,7 %
39 h	+ 2,3 %	+ 5,7 %	+ 11,4 %

Exemple de lecture : si on paie le temps de travail supplémentaire à 50 % du taux horaire actuel, et qu'on passe le temps de travail à 37 h, la masse salariale augmente de 2,9 %.

Masse salariale par employeur public			
Employeur	Masse salariale (Md€)	En %	Source
État	120,8	43 %	2014, Cour des comptes
Collectivités locales	58,9	21 %	2014, Cour des comptes
Établissements publics de santé (hôpitaux)	42,7	15 %	2013, Cour des comptes
Autres	55,8	20 %	Par différence
<b>Total administrations publiques</b>	<b>278,2</b>	<b>100 %</b>	<b>2014, INSEE</b>

### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Le chiffrage de cette proposition, pour la fonction publique, est très incertain, puisque le coût final dépendra vraisemblablement d'une négociation sur le montant de la compensation financière et des économies sur le nombre total de fonctionnaires réalisées par ailleurs.

Le chiffrage intègre également les dépenses de cotisations sociales, qui pour l'État ne constituent pas *stricto sensu* une dépense budgétaire pour les fonctionnaires (à l'inverse des autres employeurs publics).



François Fillon : supprimer la durée maximale du travail, qui sera fixée entreprise par entreprise dans la limite européenne de 48 heures hebdomadaires. Dans la fonction publique, 39 heures pour tous, en redistribuant une partie des économies réalisées

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition renvoie la fixation de la durée légale du travail à des accords d'entreprise ou de branche, dans la limite européenne de 48 h hebdomadaires. En cela elle concerne tous les Français en âge de travailler, soit 28,6 millions de personnes.

François Fillon indique en revanche que dans la fonction publique, le temps de travail serait fixé à 39 heures. Les compensations salariales consisteraient à redistribuer une partie des économies réalisées grâce à l'allongement de la durée du travail, économies qui pourraient cependant n'apparaître qu'après quelques années, induisant donc un coût supplémentaire pour l'État, à moins que ces compensations ne soient très modestes, ce qui poserait un problème d'acceptabilité de la mesure.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
Par le candidat :	-
Par l'Institut Montaigne :	<b>En l'absence de précisions, trois scénarios sont présentés dans cette fiche par l'Institut Montaigne</b>

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Cette proposition n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage.

Le seul coût direct de la proposition concerne les administrations publiques, et serait lié à l'augmentation du temps de travail en leur sein. Ici, le candidat indique que tous les agents publics verraient leur temps de travail passer à 39 heures, sans préciser la compensation salariale envisagée. Le candidat précise néanmoins que les compensations salariales consisteraient à redistribuer une partie des économies réalisées grâce à l'allongement de la durée du travail, économies qui pourraient cependant n'apparaître qu'après quelques années.

Le chiffrage détaillé présenté *infra* joue donc sur le paramètre de la rémunération des heures additionnelles ainsi effectuées (entre 0 et 50 % de la rémunération horaire actuelle des agents) et ne tient pas compte des économies éventuellement réalisées par ailleurs grâce à une diminution du nombre de fonctionnaires pour proposer un chiffrage.

Les éventuels effets positifs sur le PIB de la mesure ne sont pas pris en compte du fait de leur caractère incertain et temporellement distant.



### Chiffrage détaillé de la proposition

Au vu des prises de position de François Fillon, trois scénarii ont été chiffrés, sur la base des données présentées dans les deux tableaux infra :

- hypothèse basse : passage de 35 à 39 heures sans compensation : coût annuel nul ;
- hypothèse moyenne : passage de 35 à 39 heures pour tous les agents publics, en compensant financièrement le temps de travail supplémentaire des agents à hauteur de 20 % du taux horaire des agents concernés : coût annuel de **6,4 Md€** ;
- hypothèse haute : même cas que le précédent, mais avec une compensation à hauteur de 50 % du taux horaire : coût annuel de **15 Md€**.

Augmentation de la masse salariale publique en fonction de diverses hypothèses d'augmentation du temps de travail et de valorisation des heures travaillées au-delà de 35h hebdomadaires.			
	Rémunération de l'heure travaillée supplémentaire (en pourcentage de la rémunération horaire actuelle)		
Temps de travail des agents publics	20 %	50 %	100 %
35 h	+ 0,0 %	+ 0,0%	+ 0,0 %
37 h	+ 1,1 %	+ 2,9 %	+ 5,7 %
39 h	+ 2,3 %	+ 5,7 %	+ 11,4 %

*Exemple de lecture : si on paie le temps de travail supplémentaire à 50 % du taux horaire actuel, et qu'on passe le temps de travail à 37 h, la masse salariale augmente de 2,9 %.*

Masse salariale par employeur public			
Employeur	Masse salariale (Md€)	En %	Source
État	120,8	43 %	2014, Cour des comptes
Collectivités locales	58,9	21 %	2014, Cour des comptes
Établissements publics de santé (hôpitaux)	42,7	15 %	2013, Cour des comptes
Autres	55,8	20 %	Par différence
Total administrations publiques	278,2	100 %	2014, INSEE

### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Pour la fonction publique, le chiffrage de cette proposition est incertain, dans la mesure où le coût final dépendra des négociations sur la compensation financière accordée en contrepartie du passage à 39 heures et des économies sur le nombre total de fonctionnaires réalisées par ailleurs.

Le chiffrage intègre également les dépenses de cotisations sociales, qui pour l'État ne constituent pas *stricto sensu* une dépense budgétaire pour les fonctionnaires (à l'inverse des autres employeurs publics).



Alain Juppé : sortir des 35 heures et laisser chaque entreprise libre de définir sa durée de travail avec ses salariés. Laisser deux ans aux entreprises pour négocier une durée comprise entre 35 heures et 39 heures. Par défaut, au bout de 2 ans, c'est la durée de 39 heures qui prévaudra.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
Par le candidat :	-
Par l'Institut Montaigne :	<b>En l'absence de précisions, quatre scénarios sont présentés dans cette fiche par l'Institut Montaigne</b>

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Cette proposition n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État ou la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure génèrera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage.

Le seul coût direct pour les administrations publiques de la proposition serait lié à l'augmentation du temps de travail en leur sein. Ici, le candidat reste imprécis quant à l'augmentation du temps de travail dans la fonction publique, et au mode de rémunération de ce temps de travail supplémentaire, qu'il renvoie à une négociation ultérieure<sup>5</sup>.

Le chiffrage détaillé de la mesure présenté *infra* repose donc sur trois paramètres :

- l'augmentation effective du temps de travail (passage envisagé à 37h hebdomadaires ou à 39h hebdomadaires) ;
- la rémunération des heures additionnelles ainsi effectuées (entre 0 et 100 % de la rémunération horaire actuelle des agents) ;
- les publics concernés (fonction publique d'État, territoriale, hospitalière...).

*Les éventuels effets positifs sur le PIB de la mesure ne sont pas pris en compte du fait de leur caractère incertain et temporellement distant.*

<sup>5</sup> Interview dans la gazette des communes : <http://www.lagazettedescommunes.com/467636/alain-juppe-le-statut-de-la-fonction-publique-a-ses-raisons-detre/> L'évolution du temps de travail dans la fonction publique se fera « par étapes successives sur la base de discussions dans chaque partie de l'administration et en fonction des métiers ».



### Chiffrage détaillé de la proposition

Quatre scénarii ont été chiffrés, sur la base des données présentées dans les deux tableaux *infra* :

- augmentation du temps de travail dans la fonction publique sans augmentation de salaire : coût nul ;
- passage de 35 à 37 heures uniquement dans la fonction publique d'État en ne compensant financièrement qu'à 50 % le temps de travail supplémentaire des agents : coût annuel de 3,4 Md€ ;
- passage de 35 à 37 heures pour tous les emplois publics, en ne compensant financièrement qu'à 50 % le temps de travail supplémentaire des agents : coût annuel de 7,9 Md€ ;
- passage de 35 à 39 heures pour tous les emplois publics, en ne compensant financièrement qu'à 50 % le temps de travail supplémentaire des agents : coût annuel de 15,9 Md€.

#### Augmentation de la masse salariale publique en fonction de diverses hypothèses d'augmentation du temps de travail et de valorisation des heures travaillées au-delà de 35 h hebdomadaires.

	Rémunération de l'heure travaillée supplémentaire (en pourcentage de la rémunération horaire actuelle)		
Temps de travail des agents publics	20 %	50 %	100 %
35 h	+ 0,0 %	+ 0,0%	+ 0,0 %
37 h	+ 1,1 %	+ 2,9 %	+ 5,7 %
39 h	+ 2,3 %	+ 5,7 %	+ 11,4 %

Exemple de lecture : si on paie le temps de travail supplémentaire à 50 % du taux horaire actuel, et qu'on passe le temps de travail à 37 heures, la masse salariale augmente de 2,9 %.

Masse salariale par employeur public			
Employeur	Masse salariale (Md€)	En %	Source
État	120,8	43 %	2014, Cour des comptes
Collectivités locales	58,9	21 %	2014, Cour des comptes
Établissements publics de santé (hôpitaux)	42,7	15 %	2013, Cour des comptes
Autres	55,8	20 %	Par différence
<b>Total administrations publiques</b>	<b>278,2</b>	<b>100 %</b>	<b>2014, INSEE</b>

### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Le chiffrage de cette proposition, s'agissant de la fonction publique, est très incertain, puisque le coût final dépendra des négociations locales et des économies sur le nombre total de fonctionnaires réalisées par ailleurs.

Le chiffrage intègre également les dépenses de cotisations sociales, qui pour l'État ne constituent pas stricto sensu une dépense budgétaire pour les fonctionnaires (à l'inverse des autres employeurs publics).



**Nathalie Kosciusko-Morizet : renoncer à une durée légale du travail et augmenter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35 heures par semaine**

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition renvoie la fixation de la durée légale du travail à des accords d'entreprise, dans la limite européenne de 48 heures hebdomadaires. Elle concerne tous les Français en âge de travailler, soit 28,6 millions de personnes.

Nathalie Kosciusko-Morizet souhaite par ailleurs étendre le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35h pour tous les agents publics (certaines catégories étant régies par des régimes d'organisation du travail spécifique) *a priori* sans compensation financière.

**Cette proposition d'allongement de la durée du travail n'emporte pas de coût supplémentaire si elle est mise en œuvre sans compensation financière. Elle permet des gains d'efficience dans la fonction publique et donc facilitera la réduction du nombre d'emplois publics envisagée par ailleurs par Nathalie Kosciusko-Morizet (cf. fiche dédiée).** Pour mémoire, plusieurs pays du sud de l'Europe ont été capables, en période de crise, d'augmenter le temps de travail de leurs agents publics sans compensation financière.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé</b>	
<i>Par le candidat :</i>	
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>

#### Commentaire synthétique du chiffrage

La proposition d'allongement du temps de travail dans le secteur privé n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État ou la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage.

**S'agissant de la proposition d'allongement du temps de travail effectif à 35h dans la fonction publique, elle n'emporte pas de coût ni de recettes directes mais permet des gains d'efficience.**

L'organisation et le temps de travail sont fixés selon les versants de la fonction publique par le décret du 25 août 2000 (FPE), la loi du 3 janvier 2001 (FPT) et le décret du 4 janvier 2002 (FPH). Le décompte effectif du temps de travail est le régime normal des agents publics. Depuis 2005, le temps de travail est fixé à 1607 heures annuelles sauf sujétion particulière (travail de nuit, repos variable, servitudes...).

On ne dispose sur le temps de travail effectif de l'ensemble des fonctionnaires que d'estimations en raison de la diversité des situations applicables entre les trois versants de la fonction publique et en leur sein.

Le rapport portant sur le temps de travail dans la fonction publique établi à la demande du Premier ministre par Philippe Laurent, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en mai 2016, évalue,



sur la base des données INSEE, la durée annuelle moyenne de travail des fonctionnaires à 1584 heures par an, inférieure de 1,4% à la durée réglementaire.

<b>Durée annuelle de travail (pour un salarié à temps complet) hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers</b>	<b>Moyenne 2013-2014 (en heures)</b>
Fonction publique d'État	1 627
Fonction publique territoriale	1 578
Fonction publique hospitalière	1 546
Ensemble fonction publique	1 584

Source : Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 2016, Philippe Laurent

<b>Tableau n°2 : Durées annuelles de travail pour certaines professions de la fonction publique (hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers)</b>	<b>Moyenne 2011-2014 (en heures)</b>
Personnels de directions et ingénieurs	1 742
Administratifs de catégorie A – État	1 787
Administratifs de catégorie A - Collectivités locales et hôpitaux	2 073
Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	1 696
Animateurs socioculturels et de loisir	1 509
Administratifs de catégorie B – État	1 571
Administratifs de cat. B - Collectivités locales et hôpitaux	1 730
Adjoint administratifs de l'État	1 485
Agents de service - autres établissements	1 402
Agents de service hospitalier	1 572
Aide-soignant(e)s	1 593
Agents de la Police nationale	1 673
Pompiers	2 564

Source : Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 2016, Philippe Laurent



Le rapport Laurent insiste sur le fait que « cette différence s'explique principalement par la nature des missions confiées au secteur public ». En effet, selon l'enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee, 31% des fonctionnaires travaillaient en 2013 plus de 40h par semaine, 15h travaillaient la nuit et 10% effectuaient des astreintes.

Porter le temps de travail des fonctionnaires à 35h effectives (soit 1607h conformément à la règle qui prévaut dans la fonction publique) permettrait en théorie d'économiser **74 000EQTP** par an. Ce montant représente un maximum qui sera difficile à atteindre : en effet, comme l'indique le rapport de Philippe Laurent, le temps de travail effectif inférieur des fonctionnaires est souvent justifié par des sujétions particulières. On peut retenir l'hypothèse que la mesure permettrait une économie de 50 000 EQTP par an. **Cette mesure est de nature à faciliter le non-remplacement des départs en retraite que Nathalie Kosciusko-Morizet envisage à hauteur de 100 000 par an.**

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage de cette proposition, pour la fonction publique, est incertain : l'allongement de la durée du travail effectif des fonctionnaires pourrait vraisemblablement s'accompagner d'une compensation financière.



**Bruno Le Maire : fixer la durée du travail par accord d'entreprise, qui primera sur tout accord de branche et sur tout contrat de travail contraire ; porter le temps de travail effectif dans la fonction publique à 35 heures**

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition de Bruno Le Maire renvoie la fixation de la durée légale du travail à des accords d'entreprise, dans la limite européenne de 48 heures hebdomadaires. Elle concerne tous les Français en âge de travailler, soit 28,6 millions de personnes.

Cette proposition n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État ou la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qui serait entraînés par la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage.

S'agissant du temps de travail dans la fonction publique, le candidat souhaite porter le temps de travail effectif à au moins 35 heures. Il souhaite pour ce faire actionner plusieurs leviers : lutter contre l'absentéisme (économie de 10 000 EQTP par an) et établir 2 « jours de carence » pour maladie dans la fonction publique (économie de 100 M€ par an au moins au début du quinquennat) ; revenir sur le dispositif de sur-rémunération du temps partiel (économies estimées à 300 M€) ; encourager le recours aux heures supplémentaires.

L'alignement de la durée effective sur la durée légale du travail dans la fonction publique générerait selon le candidat une économie évaluée à 27 000 EQTP sur le périmètre de l'État, ce qui semble raisonnable soit des économies de l'ordre de 0,7 à 1 Md€ par an. Ce chiffrage semble raisonnable en termes d'ordre de grandeur mais dépendra du comportement des agents (évolution de l'absentéisme, recours aux heures supplémentaires, etc.).

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne:</i>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>

#### Commentaire synthétique du chiffrage

La proposition d'allongement du temps de travail dans le secteur privé n'entraîne pas de recettes immédiates pour l'État ou pour la Sécurité sociale, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité générée par la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires. Ces recettes pourraient, en outre, être contrebalancées durant les toutes premières années par une augmentation conjoncturelle du chômage.



Le seul coût direct de la proposition concerne les administrations publiques, et serait lié à l'augmentation du temps de travail en leur sein. Le candidat souhaite porter le temps de travail effectif à au moins 35 heures. Il souhaite pour ce faire actionner plusieurs leviers : lutter contre l'absentéisme (économie de 10 000 EQTP par an) et établir 2 « jours de carence » pour maladie dans la fonction publique (économie de 100 M€ par an au moins au début du quinquennat) ; revenir sur le dispositif de sur-rémunération du temps partiel (économies estimées à 300 M€) ; encourager le recours aux heures supplémentaires.

La proposition d'allongement du temps de travail effectif à 35 heures effectives pour tous les fonctionnaires permet des gains d'efficience.

L'organisation et le temps de travail sont fixés selon les versants de la fonction publique par le décret du 25 août 2000 (FPE), la loi du 3 janvier 2001 (FPT) et le décret du 4 janvier 2002 (FPH). Le décompte effectif du temps de travail est le régime normal des agents publics. Depuis 2005, le temps de travail est fixé à 1607 heures annuelles sauf sujétion particulière (travail de nuit, repos variable, servitudes...).

On ne dispose sur le temps de travail effectif de l'ensemble des fonctionnaires que d'estimations en raison de la diversité des situations applicables entre les trois versants de la fonction publique.

Le rapport portant sur le temps de travail dans la fonction publique établi à la demande du Premier ministre par Philippe Laurent, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en mai 2016, évalue, sur la base des données INSEE, la durée annuelle moyenne de travail des fonctionnaires à 1 584 heures par an, inférieure de 1,4% à la durée réglementaire.

<b>Durée annuelle de travail (pour un salarié à temps complet) hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers</b>	<b>Moyenne 2013-2014 (en heures)</b>
Fonction publique d'État	1 627
Fonction publique territoriale	1 578
Fonction publique hospitalière	1 546
Ensemble fonction publique	1 584

Source : Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 2016, Philippe Laurent

<b>Tableau n°2 : Durées annuelles de travail pour certaines professions de la fonction publique (hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers)</b>	<b>Moyenne 2011-2014 (en heures)</b>
Personnels de directions et ingénieurs	1 742
Administratifs de catégorie A – État	1 787
Administratifs de catégorie A - Collectivités locales et hôpitaux	2 073
Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	1 696
Animateurs socioculturels et de loisir	1 509



Administratifs de catégorie B – État	1 571
Administratifs de cat. B - Collectivités locales et hôpitaux	1 730
Adjointadministratifs de l'État	1 485
Agents de service - autres établissements	1 402
Agents de service hospitalier	1 572
Aide-soignant(e)s	1 593
Agents de la Police nationale	1 673
Pompiers	2 564

Source : *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 2016, Philippe Laurent*

Porter le temps de travail des fonctionnaires à 35h effectives (soit 1607h conformément à la règle qui prévaut dans la fonction publique) permettrait en théorie d'économiser **74 000EQTP** par an. Cependant, le rapport Laurent insiste sur le fait que « cette différence s'explique principalement par la nature des missions confiées au secteur public ». En effet, selon l'enquête *Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee*, 31% des fonctionnaires travaillaient en 2013 plus de 40h par semaine, 15h travaillaient la nuit et 10% effectuaient des astreintes.

Le montant de 74 000 EQTP représente un maximum qui sera difficile à atteindre : en effet, comme l'indique le rapport de Philippe Laurent, le temps de travail effectif inférieur des fonctionnaires est souvent justifié par des sujétions particulières. On peut retenir l'hypothèse que la mesure permettrait une économie de 50 000 EQTP par an. **Cette mesure est de nature à faciliter la réduction du nombre d'emplois publics à hauteur de 100 000 par an envisagée par ailleurs par Bruno Le Maire.**

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage de cette proposition pour la fonction publique, est incertain, puisque le coût final dépendra du comportement des agents en termes de réduction de l'absentéisme et du nombre d'heures supplémentaires effectuées.



Nicolas Sarkozy : liberté dans l'entreprise pour fixer le temps de travail, avec deux règles: un accord des salariés et toutes les heures travaillées devront être payées

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Cette proposition n'emporte pas de coût ou de recettes immédiates pour l'État, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires.

Nicolas Sarkozy indique en revanche que dans la fonction publique d'État, le temps de travail sera fixé à 37 heures payées 37, avec jusqu'à 39 h payées 39 sur la base du volontariat<sup>6</sup>. Cette proposition suppose des coûts supplémentaires compris entre 6,8 Md€ et 16,4 Md€ annuels, en fonction des publics concernés (élargissement ou non à la fonction publique territoriale et hospitalière), et selon la part des agents publics optant pour les 39 heures. A terme ces coûts pourront être compensés par la réduction du nombre d'agents publics.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant annuel estimé</b>	
Par le candidat (le cas échéant) :	-
Par l'Institut Montaigne :	<b>12,6 Md€</b> (dépenses incluant les cotisations sociales employeur, dont celles affectées au CAS pensions ; économies sur le nombre de fonctionnaire non incluses pour éviter les doubles comptes)
Estimation haute :	16,4 Md€
Estimation médiane :	<b>12,6 Md€</b>
Estimation basse :	6,8 Md€
<b>Répartition du coût</b>	(répartition approximative sur la base de la répartition de la masse salariale <sup>7</sup> , dépendant en pratique des diverses hypothèses)
Coût supporté par l'État	45 %
Coût supporté par les Collectivités	30 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	25 %

<sup>6</sup> Les Echos, mars 2016 : [http://www.lesechos.fr/09/03/2016/lesechos.fr/021754893351\\_sarkozy-veut-supprimer-300-000-postes-de-fonctionnaires.htm](http://www.lesechos.fr/09/03/2016/lesechos.fr/021754893351_sarkozy-veut-supprimer-300-000-postes-de-fonctionnaires.htm)

<sup>7</sup> <http://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Le-niveau-et-l'évolution-de-la-masse-salariale-publique>



### Commentaire synthétique du chiffrage

Cette proposition n'emporte pas de recettes immédiates pour l'État, puisqu'au premier ordre, les heures additionnelles effectuées par les salariés en place se substitueront à des heures supplémentaires ou à des embauches. Seule la croissance du PIB et de l'activité qu'entraînera la mesure générera à terme des rentrées fiscales et sociales supplémentaires.

Le seul coût direct de la proposition concerne les administrations publiques, et serait lié à l'augmentation du temps de travail en leur sein.

Le chiffrage peut donc jouer sur trois paramètres pour proposer un chiffrage du coût de cette mesure :

- l'augmentation effective du temps de travail (passage envisagé à 37 heures hebdomadaires ou à 39 heures hebdomadaires) ;
- la rémunération des heures additionnelles ainsi effectuées (entre 0 et 100 % de la rémunération horaire actuelle des agents) ;
- les publics concernés (fonction publique d'État, territoriale, hospitalière...).

Au regard de la prise de position de Nicolas Sarkozy, les chiffrages présentés infra prévoient tous une compensation financière intégrale des heures supplémentaires effectuées.

Les éventuels effets positifs sur le PIB de la mesure ne sont pas pris en compte du fait de leur caractère incertain et temporellement distant.

### Chiffrage détaillé de la proposition

Au vu des prises de position du candidat, trois scénarii ont été chiffrés, sur la base des données présentées dans les deux tableaux infra :

- hypothèse basse : passage de 35 à 37 heures uniquement dans la fonction publique d'État en compensant financièrement de manière intégrale le temps de travail supplémentaire des agents : coût annuel de 6,8 Md€ ;
- hypothèse moyenne : passage de 35 à 37 heures pour tous la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière, et 50 % des autres agents publics, en compensant financièrement de manière intégrale le temps de travail supplémentaire des agents : coût annuel de 12,6 Md€ ;
- hypothèse haute : même cas que le précédent, mais avec 30 % des agents concernés qui font le choix de passer à 39 heures effectivement payées 39 : coût annuel de 16,4 Md€.

<b>Augmentation de la masse salariale publique en fonction de diverses hypothèses d'augmentation du temps de travail et de valorisation des heures travaillées au-delà de 35 h hebdomadaires.</b>			
	<b>Rémunération de l'heure travaillée supplémentaire</b> (en pourcentage de la rémunération horaire actuelle)		
<b>Temps de travail des agents publics</b>	<b>20 %</b>	<b>50 %</b>	<b>100 %</b>
35 h	+ 0,0 %	+ 0,0%	+ 0,0 %
37 h	+ 1,1 %	+ 2,9 %	+ 5,7 %
39 h	+ 2,3 %	+ 5,7 %	+ 11,4 %

Exemple de lecture : si on paie le temps de travail supplémentaire à 50 % du taux horaire actuel, et qu'on passe le temps de travail à 37 h, la masse salariale augmente de 2,9 %.



<b>Masse salariale par employeur public</b>			
Employeur	Masse salariale (Md€)	En %	Source
État	120,8	43 %	2014, Cour des comptes
Collectivités locales	58,9	21 %	2014, Cour des comptes
Établissements publics de santé (hôpitaux)	42,7	15 %	2013, Cour des comptes
Autres	55,8	20 %	Par différence
<b>Total administrations publiques</b>	<b>278,2</b>	<b>100 %</b>	<b>2014, INSEE</b>

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage de cette proposition, s'agissant de la fonction publique, est assez incertain, puisque le coût final dépendra des négociations locales et des économies sur le nombre total de fonctionnaires réalisées par ailleurs.

Le chiffrage intègre également les dépenses de cotisations sociales, qui pour l'État ne constituent pas *stricto sensu* une dépense budgétaire pour les fonctionnaires (à l'inverse des autres employeurs publics).