

Désocialisation des heures supplémentaires: pouvoir d'achat pour les actifs, perte d'emplois pour l'économie

par [Bruno Ducoudré](#) et [Éric Heyer](#)

Le gouvernement a annoncé le rétablissement des exonérations de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des salariés, ce qui générerait un gain de pouvoir d'achat pour les ménages d'environ 2 milliards d'euros en année pleine.

Selon le Projet de loi de finances 2019, 8 millions de salariés du secteur privé seraient concernés. Ces derniers effectuent en moyenne 109 heures supplémentaires par an, pour un salaire horaire brut majoré moyen de 17,3 euros. L'exonération de 11,3 % des cotisations salariales générerait un gain de 1,7 milliard d'euros annuel, auquel il faut ajouter 1,2 million de salariés du secteur public, qui bénéficieraient chacun de 160 euros de gain de pouvoir d'achat à l'année, soit près de 200 millions d'euros.

Heyer (2017) [\[1\]](#) avait évalué les effets de la suppression totale des cotisations salariales sur les heures supplémentaires, pour un montant supérieur à 2 milliards d'euros, mais qui ne portait que sur le champ des salariés du secteur privé. La mesure prévue dans le PLF 2019 touche un champ plus large, mais porte sur un montant d'exonérations plus faible pour les salariés du secteur privé (11,3% contre 20,1% retenus dans Heyer, 2017). Le montant attendu de gain de pouvoir d'achat est donc plus faible, d'autant que

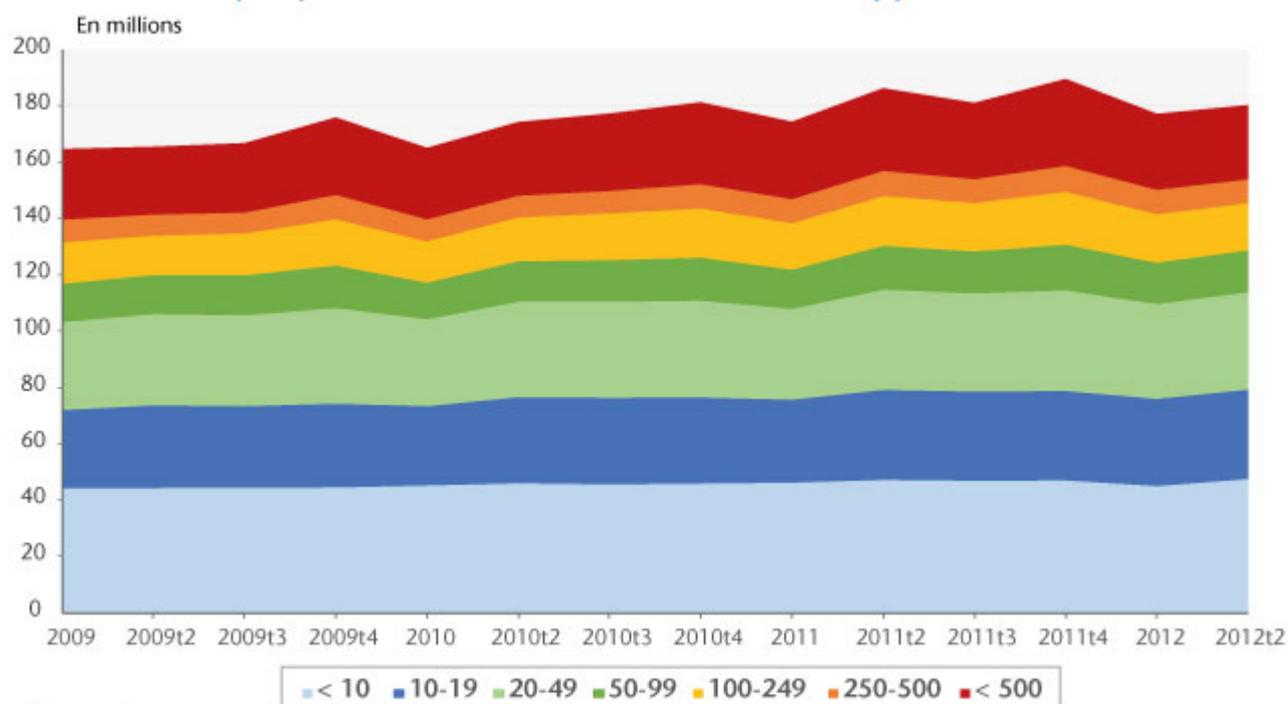
l'estimation du montant total d'heures supplémentaires (plus de 800 millions d'après les chiffres indiqués dans le PLF 2019) nous paraît élevé.

Quel volume d'heures supplémentaires annuel ?

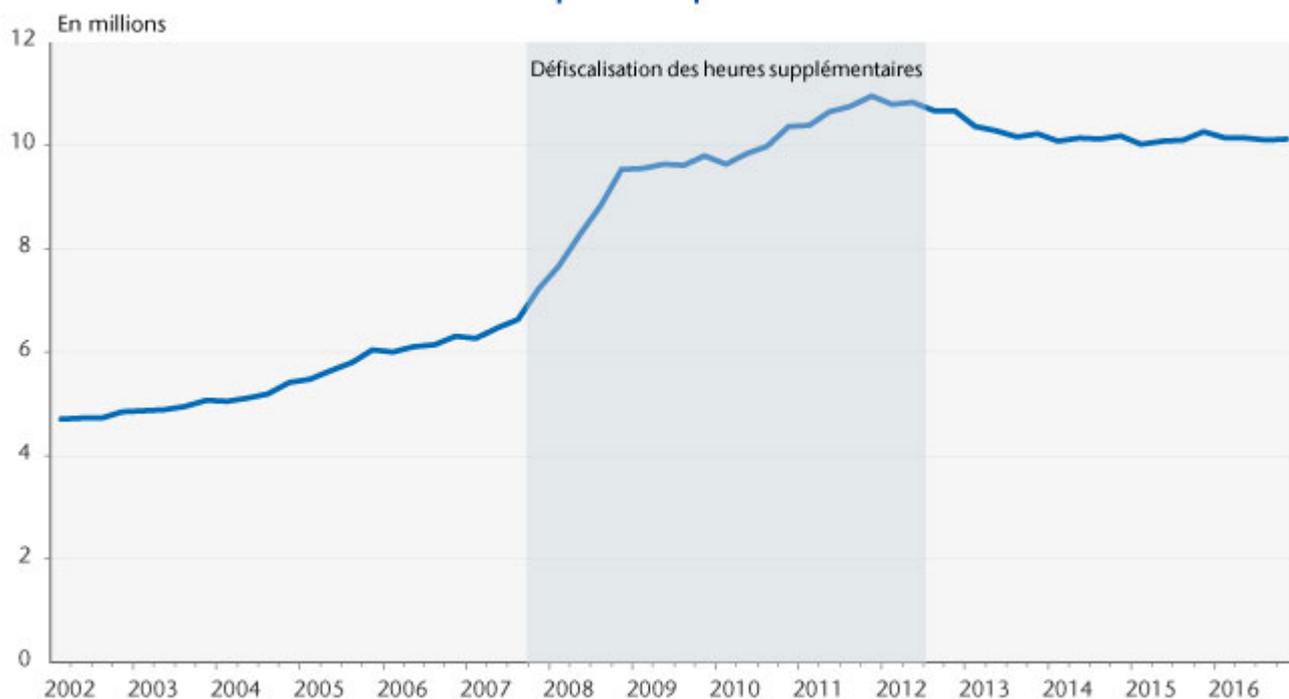
Deux sources statistiques peuvent être mobilisées afin d'évaluer le nombre d'heures supplémentaires effectuées dans le secteur privé en France. Avec la mise en place de la loi TEPA et jusqu'à son abrogation en 2012, l'ACOSS a suivi trimestriellement le nombre d'heures supplémentaires exonérées. Au cours des derniers trimestres étudiés par l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires s'élevait en moyenne à 180 millions par trimestre, soit 720 millions en rythme annuel (cf. graphique 1).

Une seconde source existe : à partir de l'enquête ACEMO trimestrielle, la DARES indique depuis 2002, le nombre d'heures supplémentaires déclarées par les salariés à temps complet. Contrairement à la source ACOSS, cette dernière ne couvre que les entreprises de plus de 10 salariés, soit près de 75 % du volume total des heures supplémentaires effectuées. D'après cette source, les salariés à temps complet ont effectué au cours des trois dernières années près de 40 heures supplémentaires en moyenne par an.

Graphique 1. Nombre trimestriel d'heures supplémentaires



Graphique 2. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 10 salariés



En 2016, selon cette source qui n'inclut pas les entreprises de moins de 10 salariés, cela correspond à un volume annuel de 577 millions d'heures supplémentaires. À champ identique, c'est-à-dire en excluant les entreprises de moins de 10 salariés, au cours de la période 2008-2012 commune aux deux

sources, il est notable que l'enquête ACEMO de la DARES surestime le volume annuel d'heures supplémentaires d'environ 10 % par rapport à celui indiqué par l'ACOSS et qui donnait droit à exonération. En tenant compte de cette surestimation et en incorporant un effet « moins de 10 salariés » de 26 % (méthode 1), le volume annuel d'heures supplémentaires dans le secteur privé est estimé à 650 millions en 2016.

Enfin, une autre méthode (méthode 2) consiste à croiser différentes sources pour les effectifs de salariés (Insee, Acoss), les taux de salariés à temps partiel et en forfait jour (Dares, dispositif Acemo) ainsi que le recours aux heures supplémentaires (enquête Ecmoss). Fin juin 2018, on compte 17,6 millions de salariés dans le secteur privé[2], dont 3 millions dans les TPE[3]. Le taux de salariés à temps partiel s'élève à 17,7 % dans les entreprises de 10 salariés et plus[4] et à 28 % dans les entreprises de moins de 10 salariés, ce qui permet d'évaluer à 14,2 millions le nombre de salariés à temps complet dans le secteur privé. Parmi ceux travaillant dans les entreprises de 10 salariés et plus, le taux de salariés dont le temps de travail est décompté sous forme d'un forfait en jours s'élève à 13,7 % (2,2 % des salariés dans les TPE), ce qui laisse 12,5 millions de salariés à temps complet susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires rémunérées.

D'après la Dares, en 2015, 49 % des salariés à temps complet ont effectué des heures supplémentaires, en moyenne 109 heures par an et par salarié qui en effectuent. Cela nous permet d'évaluer le montant total des heures supplémentaires rémunérées à 670 millions, à partir des données les plus récentes disponibles. Ce chiffrage est très proche du précédent sur la base de comparaisons entre les données de l'Acoss et celles de la Dares.

Si nos deux méthodologies convergent sur le nombre d'heures supplémentaires effectuées, nos résultats s'éloignent significativement du chiffrage retenu dans le PLF 2019.

Un impact positif des exonérations sur le recours aux heures supplémentaires

L'exonération de cotisations sociales salariées sur les heures supplémentaires peut également se traduire par une modification des comportements : les salariés seraient plus enclins à accepter de faire des heures supplémentaires puisque celles-ci sont mieux rémunérées. Sur la base des estimations d'Heyer (2017), et en tenant compte du fait que le taux d'exonération prévue dans le PLF 2019 est plus faible, l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires, en les rendant plus attractives pour les salariés, entraînerait une hausse de 4,3 % de celles-ci, soit 28,5 millions d'heures supplémentaires additionnelles (tableau 1).

Quel gain de pouvoir d'achat en attendre ?

Sur la base d'un salaire horaire brut majoré moyen de 17,3 euros, le gain en pouvoir d'achat pour les salariés du secteur privé s'élèverait plutôt à 1,4 milliard d'euros en année pleine, auxquels il faut ajouter 100 millions d'euros pour les exonérations sur les heures complémentaires [\[5\]](#) et les 200 millions d'euros de gains pour les salariés de la fonction publique. Au total, les gains de pouvoir d'achat à attendre de cette mesure s'élèveraient plutôt à 1,7 milliard d'euros en année pleine et 530 millions pour l'année 2019.

Tableau. Coût budgétaire de la mesure en année pleine

	PLF 2019	OFCE Méthode 1	OFCE Méthode 2
Heures supplémentaires dans le secteur privé			
Nombre heures supplémentaires (hors effet de comportement, en millions)	800	650	670
Nombre heures supplémentaires (avec effet de comportement, en millions)		680	700
Coût (en Mds €)	1,7	1,4	1,5
Heures complémentaires dans le secteur privé			
Coût (en Mds €)	0,1	0,1	0,1
Heures supplémentaires dans le secteur public			
Coût (en Mds €)	0,2	0,2	0,2
Total			
Coût de la mesure (en Mds €)	2,0	1,7	1,8

Sources : PLF 2019, calculs OFCE.

Un

impact légèrement négatif attendu sur l'emploi

La mesure d'exonération des cotisations sociales sur les heures supplémentaires peut avoir plusieurs effets de sens inverse sur l'emploi. Le premier effet, qui consiste à inciter les salariés à effectuer plus d'heures supplémentaires, se traduit à court terme par une augmentation de la durée du travail au détriment de l'emploi. A l'inverse, le surplus de pouvoir d'achat reversé aux ménages se traduit par une hausse de la consommation, donc de la production et de l'emploi. Enfin, il faut ajouter l'effet du financement de la mesure, qui vient obérer la demande finale avec un effet plus ou moins important selon la composition de ce financement (économies de dépenses publiques ou hausse des prélèvements obligatoires). Nous supposons, compte tenu des mesures annoncées dans le PLF 2019, que le financement de la mesure se traduirait par des économies sur la dépense publique, réparties de manière uniforme entre les différents grands postes de dépense (investissement public, rémunérations et emplois publics, prestations sociales, transferts sociaux en nature et consommations intermédiaires).

Au final, sans prise en compte du financement de la mesure, l'exonération partielle de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires se traduirait par un effet légèrement négatif sur l'emploi salarié, de -2 000 emplois en 2019 puis -8 000 emplois en 2020 : le pouvoir d'achat redistribué stimule la consommation et le PIB, mais dans le même temps, la hausse de la durée du travail est plus forte, ce qui aboutit à détruire des emplois. Avec prise en compte du financement, l'effet négatif monterait à -12 000 emplois salariés marchands en 2020 et la mesure augmenterait le taux de chômage de 0,1 point.

[1] [Éric Heyer, 2017, « Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ? », *OFCE policy brief*, n° 23, 8 juillet.](#)

[2] [Acos-Stat, n° 274, septembre 2018.](#)

[3] [Dares Résultats, n° 001, janvier 2018.](#)

[4] [Dares Indicateurs, n° 042, septembre 2018.](#)

[5] Sur la base du nombre de salariés à temps partiel (3,36 millions), d'une part de 38% de salariés à temps partiel effectuant des heures complémentaires, et d'un nombre d'heures annuel moyen de 44, on évalue à 56 millions le nombre d'heures complémentaires effectuées. Sur la base d'une rémunération horaire comparable à celle retenue pour les heures supplémentaires, soit une exonération de 110 millions d'euros en année pleine.

Incohérences fiscales

par Henri Sterdyniak

La société française a choisi de mettre en place un niveau important de dépenses publiques et sociales, ce qui implique un haut niveau de prélèvements obligatoires. Ce choix social nécessite d'une part que les dépenses soient gérées avec rigueur, d'autre part que les prélèvements soient le plus équitables possibles. La fiscalité a trois rôles. Le premier est de faire financer les dépenses publiques par chaque citoyen selon ses capacités contributives. Ceci se traduit aussi par la règle : « A revenu égal, impôt égal ». Le degré de liberté des gouvernements en matière fiscale est ainsi en principe limité. Le deuxième est de redistribuer les revenus de façon à ce que les revenus disponibles soient plus équitables que les revenus primaires. Le troisième est d'inciter les agents économiques à avoir des comportements socialement et économiquement souhaitables. Ces objectifs se renforcent parfois (ainsi, la taxation progressive est conforme aux deux premiers rôles de la fiscalité) mais parfois se contredisent (ainsi, subventionner les emplois à domicile n'est pas conforme aux deux premiers objectifs). Aussi, les mesures fiscales incitatives qui entrent en conflit avec le principe de taxation selon les capacités contributives doivent-elles être soigneusement réfléchies.

Malheureusement, la fiscalité française est trop souvent réformée par des mesures incohérentes, qui contribuent à la rendre compliquée et injuste. Ces réformes sont dictées par les préoccupations à court terme des hommes politiques, au pouvoir ou en campagne électorale. Des mesures à fort effet de communication sont souvent privilégiées, comme la baisse de l'IR, censée avoir un impact psychologique positif sur les contribuables. Les gouvernants préfèrent créer de nouvelles prestations plutôt qu'indexer correctement les prestations existantes. Des dispositions inutiles, compliquées, injustes

ne sont pas revues pour ne pas faire de vagues. Pourtant, il est légitime qu'une réforme qui vise à mettre fin à des situations injustes, crée des perdants parmi leurs bénéficiaires.

Nous discuterons ici, de point de vue de la logique fiscale, six mesures annoncées par Emmanuel Macron dans sa campagne électorale, mesures que le gouvernement actuel essaie de mettre en œuvre dans le budget et la loi de financement de la Sécurité sociale de 2018[1].

1- La suppression de l'ISF et la création de l'IFI

Le gouvernement a donc décidé de supprimer l'ISF. Cet impôt était accusé de faire fuir les plus riches et de coûter davantage en pertes de recettes fiscales qu'il ne rapporte. Il ne portait pourtant pas sur les biens professionnels et comporte de larges possibilités d'exemption pour les entrepreneurs et leurs familles. L'ISF considérait que le patrimoine est un indicateur de la capacité à contribuer aux dépenses publiques, en plus du revenu. Déjà, le plafonnement de l'ISF en fonction du revenu était une erreur puisque les contribuables aisés qui réussissaient à échapper à l'IR en dissimulant leur revenu, échappaient aussi à l'ISF. Le gouvernement va donc remplacer l'ISF par un IFI (Impôt sur la fortune immobilière) pour encourager les placements productifs et décourager les placements immobiliers.

Le problème est que ce nouvel impôt n'aura strictement aucune légitimité. Les dépenses des collectivités locales liées au logement sont déjà prises en charge par la taxe foncière. Il y aurait certes des arguments pertinents pour taxer le revenu que représentent les loyers implicites, mais l'IFI n'est pas une taxe sur les loyers implicites puisqu'il frappe aussi les immeubles loués. Il y a aussi de bons arguments pour taxer les biens de luxe, comme l'occupation de résidences d'un prix élevé, les yachts, les voitures luxueuses, etc. Mais, l'IFI ne taxe que les résidences (et pas les autres biens de luxe) et

ne fait pas le partage entre résidences occupées et résidences louées. Du point de vue redistributif, il n'y a pas de raison pour frapper particulièrement la richesse immobilière. Faut-il détaxer la richesse mobilière car elle a la possibilité de fuir à l'étranger ? C'est récompenser l'exil fiscal et encourager la concurrence fiscale en renonçant à l'équité.

Par ailleurs, le besoin de logement est aussi respectable qu'un autre ; une entreprise qui construit et gère des logements pour étudiants est aussi utile qu'une entreprise qui organise des soirées de gala ; la production de services de logement est aussi productive que la production de tels ou tels services, services de beauté, d'éducation, de loisir, etc. Comment placer la frontière : comment traiter les titres de SCPI, de OCPI ? C'est de l'immobilier, semble dire le gouvernement. Et les entreprises qui gèrent des établissements d'accueil de personnes âgées ou dépendantes, celles qui gèrent des chaînes d'hôtels ? Que faire enfin des entreprises qui possèdent et louent des bureaux ou des locaux industriels ? La distinction entre actifs immobiliers et mobiliers est parfois arbitraire.

Enfin, il semble que l'IFI portera sur la valeur du patrimoine immobilier moins les dettes immobilières. Imaginons donc quelqu'un qui dispose d'un patrimoine de 3 millions d'euros et veut faire un placement immobilier. Il peut acheter un immeuble pour 3 millions et sera alors assujéti à l'IFI ; mais, il peut aussi acheter cet immeuble avec un crédit de 2,5 millions et utiliser 2,5 millions à faire des placements financiers, par exemple un dépôt dans sa banque (qui servira précisément à financer ce crédit). Dans ce cas, son patrimoine immobilier net ne sera que de 0,5 million et il ne sera pas assujéti.

Bref, l'IFI est un impôt mal pensé, qui ne sert qu'à réduire le coût de la suppression de l'ISF (et son mauvais effet sur l'opinion publique). Il est certain que l'IFI sera déféré par les parlementaires devant le Conseil constitutionnel. Il est

probable que celui-ci le refusera.

2- Le Prélèvement Forfaire Unique

Avec les mêmes motivations pour favoriser les placements financiers, le gouvernement veut introduire un Prélèvement Forfitaire Unique à 30% sur les revenus du capital mobilier. L'objectif qui avait guidé les premières réformes fiscales du quinquennat précédent : « Tous les revenus doivent être taxés de la même manière » est oublié. Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu est lui aussi oublié. Comment le justifier ? La cohérence de la taxation du revenu des ménages est mise en cause. Le chiffre de 30% est arbitraire. A chaque réforme se posera la question : comment s'applique-t-elle aux revenus du capital ? On le voit dès maintenant avec la hausse de la CSG (qui ne frappera donc pas les revenus du capital). Le 30% sera-t-il bien réparti entre $15,5+1,7=17,2\%$ pour la Sécurité Sociale et 12,8% pour l'Etat ? Ce 12,8% est très faible par rapport au 45% de la tranche supérieur de l'IR.

La fiscalité actuelle distingue les intérêts et les dividendes. Les dividendes ayant déjà subi un prélèvement à l'IS (de 33,3% en principe) bénéficient en contrepartie d'un abattement de 40% à l'IR, ce qui n'est pas le cas pour les intérêts. Cet avantage relatif des dividendes va disparaître avec le PFU.

On pourrait à la limite justifier des exonérations du revenu épargné (à condition qu'il soit taxé à la sortie, comme dans les PERP) ; il est difficile de justifier un traitement privilégié des revenus du capital qui ne sont pas *a priori* réinvestis dans les fonds propres des entreprises. La mesure envisagée ne s'attaque pas aux dépenses fiscales injustifiées actuellement : la non-taxation des PEA, les privilèges de l'assurance-vie...

Le point le plus délicat nous semble le même que celui de l'IFI : comment justifier un traitement différencié des

revenus du capital mobilier et des revenus du capital immobilier ? Se pose de plus le traitement du revenu mixte, celui des entrepreneurs individuels, dont la composante implicite « revenu du capital » sera taxé au taux normal de l'impôt sur le revenu, donc obligatoirement à un taux plus élevé que 30%, de sorte que la mesure devrait décourager les entrepreneurs individuels d'investir dans leur entreprise. Là aussi, le Conseil constitutionnel aura son mot à dire.

3- La réduction de la taxe d'habitation

Pour compenser ces deux mesures qui profitent essentiellement aux ménages les plus riches, Le gouvernement a donc décidé de supprimer la taxe d'habitation pour 80% des contribuables, ceux dont le revenu fiscal de référence est en dessous d'un certain seuil. Certes la taxe d'habitation est un impôt injuste qui affecte lourdement les habitants des communes pauvres et dont la base (les valeurs locatives) est périmée. Cependant, cette base périmée demeure pour la taxe foncière ; elle demeure pour les 20% de ménages qui continueront à la payer ; on peut craindre que la mesure de suppression ne fasse que retarder la nécessaire révision des valeurs locatives

Ensuite, il faudra compenser durablement la perte pour les communes ; on ne peut se contenter de leur dire que l'Etat assurera une compensation euros pour euros car ce serait injuste (pourquoi subventionner plus certaines communes que d'autres en 2027 sur la base de leur taxe d'habitation de 2017). De toute évidence, il fallait repenser la fiscalité locale : revaloriser les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ; réduire leur importance en finançant par des transferts budgétaires les dépenses imposées aux communes et, par ailleurs, donner aux communes une part de la taxation du revenu. Mais il aurait fallu réfléchir à cette réforme avant de prendre une mesure d'allègement sur laquelle il faudra revenir. Il sera d'autant plus difficile de repenser la fiscalité locale que les perdants seront obligatoirement des ménages figurant dans les 80% bénéficiant de la réforme

aujourd'hui, donc que la prochaine réforme semblera anti-redistributive.

Cette mesure a le défaut de prévoir que 80% des habitants ne contribueront plus financièrement, en tant qu'habitant, à leur commune ; c'est gênant du point de vue de la démocratie locale. Enfin, la réforme introduit un seuil brutal, ce qui n'est pas souhaitable en principe et introduit des injustices (une personne dont le revenu dépasse le seuil de 1 euro peut devoir payer 500 euros d'impôt supplémentaire) ou des complications (si on introduit un raccord en biseau). Une fiscalité progressive bien pensée suppose un barème avec des tranches régulières d'imposition et non avec des seuils.

Notons cependant un point satisfaisant. Le seuil d'exonération s'applique au revenu fiscal de référence (et non au revenu imposable), de sorte que les revenus de capital financier (ceux qui ne seront pas soumis à l'IR mais au PFU) seront bien pris en compte. Le barème des seuils tient compte de la situation familiale selon des unités de consommation proches de celles définies par l'OCDE (ou l'INSEE) : les familles avec enfants sont toutefois légèrement perdantes

Tableau. Seuils d'exonération de la taxe d'habitation
(en euros par an de RFR)

	Seuil	Unité de consommation*		
		OCDE	QF	TH
Couple sans enfant	43 000	2	2	2
Couple 1 enfant	49 000	2,47	2,5	2,28
Couple 2 enfants	55 000	2,93	3	2,56
Couple 3 enfants	67 000	3,40	4	3,12
Personne seule	27 000	1,33	1	1,26
Personne seule 1 enfant	43 000	1,80	2	2
Personne seule 2 enfants	49 000	2,27	2,5	2,28

* Calée sur 2 unités pour un couple.

4- Financement de l'assurance chômage : une réforme sans légitimité

L'assurance chômage est jusqu'à présent régie selon les principes de l'assurance sociale. Chaque salarié a droit à des prestations (l'ARE, Allocation d'aide au retour à l'emploi) qui dépendent, pour leur montant comme pour leur durée, des cotisations que lui et son entreprise ont versées. Actuellement, les cotisations employeurs représentent 4 % du salaire brut ; les cotisations salariés 2,4%. Les règles sont définies par accord contractuel entre les partenaires sociaux qui gère l'UNEDIC ; l'Etat valide ces règles et garantit la dette de l'Unedic. Le principe des assurances sociales est que le lien entre les cotisations et les droits n'est pas strict, n'est pas défini par des règles actuarielles, mais est social, comportant une certaine composante de solidarité. Ainsi, les cotisations ne dépendent pas du risque individuel de chômage ; ainsi, le taux de remplacement des cadres est plus faible que celui des salariés au SMIC. Les prestations chômage constituent du salaire socialisé et différé. La même problématique s'applique aux 0,75 point de cotisations maladie des salariés qui finance les indemnités maladie et maternité de remplacement.

Comme l'assurance chômage couvre des pertes d'emploi involontaires, elle ne couvre pas les salariés démissionnaires. Toutefois, elle couvre les démissions jugées légitimes (comme suivi du conjoint ou harcèlement au travail) et tout salarié démissionnaire peut demander un réexamen de ses droits après 4 mois. Les partenaires sociaux ont décidé que la rupture conventionnelle ouvre les droits aux prestations chômage. Le gouvernement propose d'ouvrir ce droit aux salariés démissionnaires, ce qui ne pose pas problème, sauf que ce droit ne serait donné qu'une fois tous les 5 ans, au lieu de dépendre du motif de la démission.

L'autre réforme envisagée est d'ouvrir le droit à l'ARE aux non-salariés, mais cela supposerait, en toute équité, qu'ils cotisent pour $4+2,4=6,4\%$ d'une base de leur revenu équivalente au salaire brut, base qui permettrait de calculer leurs droits

à l'ARE. De même que le salaire brut représente environ 70% du salaire extra-brut, le revenu assuré des non-salariés pourrait représenter 70 % de leur revenu d'activité (la différence étant leurs cotisations sociales) ; les non-salariés devraient cotiser pour environ 6,4% de leur revenu assuré (soit 4,5% de leur revenu d'activité). Les non-salariés voudront-ils bien payer une telle cotisation ? On pourrait certes mettre en place une cotisation plus faible qui leur ouvrirait des droits plus limités (soit en niveau de revenu assuré, soit en taux de remplacement), dans une caisse autonome. Par contre, ils ne peuvent avoir des droits équivalents à ceux des salariés sans cotisations équivalentes aux leurs. Ce d'autant plus que pour les non-salariés, le chômage est difficile à définir en raison de la discontinuité de leur activité et de leur revenu. S'agit-il de compenser la perte totale de revenu d'activité ou les fluctuations de celui-ci ou la baisse durable de revenu ? En tout état de cause, il faudra des règles spécifiques pour eux (comme pour les intermittents du spectacle). Il aurait fallu que ces règles soient négociées, avec les gestionnaires de l'Unedic, si les non-salariés voulaient bénéficier de l'assurance-chômage des salariés.

Bizarrement, le gouvernement affirme que les prestations chômage qui couvriront tous les actifs deviendront de ce fait une prestation universelle. C'est une interprétation erronée. Les prestations famille ou maladie en nature sont universelles car elles ne dépendent pas des cotisations versées. Ce n'est pas le cas pour les prestations chômage, retraites ou maladie de remplacement, qui restent des prestations d'assurances sociales. Cet argument est utilisé pour justifier de remplacer les cotisations chômage (et maladie) des salariés, soit 3,15 points par 1,7 point de CSG.

Les allocations chômage seraient en partie financées par un impôt payé par des retraités et des titulaires de revenu foncier. Elles perdraient leur statut de salaire différé et socialisé. Cela justifierait qu'elles ne soient plus gérées de

façon paritaire par les syndicats de salariés et d'employeurs, mais par l'Etat. Une prestation financée par l'impôt doit être une prestation universelle ou une prestation d'assistance. Avec cette réforme du financement, la porte est ouverte pour que les allocations chômage deviennent des prestations universelles d'un montant uniforme et relativement faible, au détriment des salariés de salaire moyen qui se détourneraient du système de protection sociale qui ne les protégerait plus de façon satisfaisante.

Alors que les salariés profiteraient d'une hausse de 1,8% de pouvoir d'achat, les retraités (du moins ceux qui paient actuellement la CSG, ceux dont le revenu dépasse 1 330 euros par mois pour un célibataire, 2 040 euros pour un couple) subiraient une perte de pouvoir d'achat de 1,85%, alors qu'ils ne bénéficient pas depuis 1983 de hausse de pouvoir d'achat, quelle que soit l'évolution des salaires. La réforme réduirait immédiatement le taux de remplacement net des retraites (de 72% à 69,5 %), alors que celui-ci est déjà sur une pente descendante du fait des réformes en cours. Cette baisse ne s'inscrit pas dans une réflexion d'ensemble sur l'évolution souhaitable du niveau de vie relatif des retraités. Elle fragilise encore la garantie de niveau de vie que devrait apporter le système des retraites puisqu'une mesure analogue pourrait être prise demain pour les cotisations famille ou santé.

Les chômeurs seraient épargnés. Ils continueraient à payer 6,7% de CRDS-CSG contre 9,1% pour les retraités et 9,7% pour les actifs.

Les ménages titulaires de revenus du capital financier ne seraient pas touchés pour la quasi-totalité puisque le PFU implique une taxation uniforme à 30% de ces revenus[2].

Les fonctionnaires et les salariés du secteur public ne paient pas actuellement de cotisations maladie et chômage ; ils paient une contribution de solidarité de 1%. La réforme se

traduirait pour eux par une baisse de 0,7% de leur revenu brut, si leur contribution de solidarité était supprimée. Certes, le gouvernement avait fait courir le bruit qu'ils bénéficieraient eux aussi d'une hausse de revenu équivalente à ceux du secteur privé, mais il y a renoncé, se contentant d'évoquer les gains que le PPCR apporterait aux fonctionnaires. Par ailleurs, les salariés du secteur public n'ont pas droit à l'Unedic. Leurs éventuelles prestations chômage sont payées par leur employeur. Cela deviendra injustifiable s'ils financent l'Unedic par de la CSG. Mais il faudrait alors que les employeurs publics paient des cotisations employeurs.

Les non-salariés paieraient certes de la CSG, mais *a priori* pas de cotisations, donc leurs droits ne seraient pas calculables, contrairement à ceux des salariés (sauf, là encore, si la prestation devient universelle). La réforme ne peut se justifier que si les non-salariés paient en plus de la CSG l'équivalent des cotisations chômage employeurs (soit 4% de leur revenu assuré, 2,8% de leur revenu d'activité), cela permettra de leur ouvrir des droits. En toute logique, ils devraient perdre 4,5% de pouvoir d'achat (2,8 points de cotisations employeurs et 1,7 point de CSG) en échange de l'ouverture de droits aux prestations chômage. En fait, le programme présidentiel prévoyait de leur donner les mêmes gains de pouvoir d'achat qu'aux salariés, alors même que leur situation de départ, en ce qui concerne les prestations chômage, était différente. Le gouvernement a donc décidé que les non-salariés bénéficieraient d'une réduction de 2,15 points de leur cotisation famille sur l'ensemble de leur revenu (ce qui compense la hausse de la CSG compte tenu des différences d'assiette) et d'une baisse dégressive des cotisations maladie jusqu'à un revenu de l'ordre de 3 SMIC. Ces baisses sont arbitraires et elles ne vont pas vers une convergence des cotisations salariés et non-salariés, en particulier pour les cotisations non-contributives maladie et famille. La réforme souhaitable, aligner les prestations et

les cotisations des salariés et des non-salariés, se serait traduite au contraire par une hausse des cotisations des non-salariés.

Si la prestation chômage devient universelle, ouverte à tous les actifs sans conditions de cotisations, rien ne justifiera plus qu'elle soit financée en grande partie par des cotisations employeurs ne portant que sur les salaires.

Donc, la proposition du gouvernement ne repose pas sur une légitimité économique et sociale. Elargir l'assurance chômage telle qu'elle est, avec des droits dépendant des cotisations, nécessite qu'elle reste essentiellement financée par des cotisations assises sur les revenus d'activité (même si l'Etat et donc l'impôt pourrait prendre en charge une plus grande part des frais de fonctionnement de Pôle emploi et des dépenses de formation[31]). Transformer les prestations chômage en une prestation universelle suppose de supprimer les cotisations chômage employeurs ou de faire payer une cotisation équivalente aux non-salariés et aux revenus du capital. En tout état de cause, on ne peut avoir une prestation financée pour partie par la CSG, assise sur tous les revenus des ménages, pour partie par des cotisations employeurs assises sur les seuls salaires du privé, prestation à laquelle auraient droit les salariés du privé selon les cotisations versées par leurs employeurs et les non-salariés (de manière non encore définie) et pas les salariés du secteur public.

Contrairement à l'apparence, la mesure n'est pas favorable aux salariés puisque tant leur droit à l'assurance chômage que leur taux de remplacement à la retraite seront fragilisés. Il y a une différence fondamentale entre une cotisation qui fait partie du salaire socialisé et ouvre des droits salariaux que les syndicats ont toute légitimité à cogérer et un impôt (même si celui-ci finance une prestation). Ainsi, la réforme remet en cause le principe même de l'assurance chômage. Elle risque d'aboutir à remplacer une prestation d'assurances sociales,

droit des salariés ayant cotisé, assurant un taux de remplacement relativement satisfaisant à la grande masse des salariés, par une prestation uniforme et d'un montant non garanti.

Reste l'aspect financier. Selon le gouvernement la mesure serait neutre pour les finances publiques. Donc, contrairement à ce qu'il prétend par ailleurs, elle n'augmenterait pas le pouvoir d'achat des ménages. Les retraités perdraient ce que gagneraient les actifs. En fait, les promesses faites ne sont pas équilibrées. Donner 1,45 % de hausse de revenu brut aux salariés du privé et aux non-salariés coûterait 9,6 milliards, ouvrir l'ARE aux non-salariés et aux démissionnaires environ 2 milliards ; prélever 1,7 point de CSG supplémentaire sur les retraités et titulaires de revenus immobiliers rapporterait 6 milliards. Il manque 5,6 milliards pour boucler l'opération.

5- L'exonération des heures supplémentaires

La mesure figurait dans le programme présidentiel : les heures supplémentaires seraient dispensées de cotisations sociales salariés et de CSG. Les cotisations salariés financent actuellement des prestations retraites (au régime général, à l'Agirc, à l'Arrco) ou chômage. Le montant de ces prestations dépend des cotisations versées. Si les heures supplémentaires ne sont plus soumises à cotisations, elles ne devraient pas ouvrir de droit. Les salariés perdraient à terme ce qu'ils gagneraient à court terme. Peut-on imaginer que les heures supplémentaires ouvrent des droits sans verser de cotisations ? Le Conseil constitutionnel s'est déjà opposé à ce dévoiement quand le gouvernement a voulu créer des exonérations de cotisations salariés pour les bas-salaires (décision du 6 Août 2014).

Le principe de base de la CSG, ce qui fait sa force et sa cohérence, est que, contrairement à l'IR, il n'est pas mité par des niches fiscales. Ce serait prendre une lourde responsabilité que d'en introduire une quasi-première, de plus

pour les heures supplémentaires, dont il n'est pas évident qu'il faille les encourager en situation de chômage de masse.

6- Le choix de l'individualisation

Dans son programme, Emmanuel Macron proposait de permettre « à tous les couples qui le souhaitent de faire le choix d'une imposition individualisée ». Ceci avec l'argument : « dans le système actuel, certains couples à deux salaires paient davantage d'impôts que si les deux membres du couple vivaient seuls ! Cela pèse particulièrement sur le conjoint qui a le revenu le plus faible – souvent une femme – pour laquelle une hausse du revenu d'activité donne lieu à un supplément d'impôt plus important que si elle était seule ».

Notons d'abord qu'une telle présentation oublie les enfants. Peut-on préconiser que les parents pratiquent l'imposition séparée en attribuant fictivement la charge de 2 enfants au père et du troisième à la mère (ou l'inverse) ? Il mélange deux problèmes : le choix entre l'individualisation et la familialisation de l'impôt (que nous ne discuterons pas ici [\[4\]](#)) et le fait que, dans certains cas, l'individualisation serait plus favorable pour un couple. En fait, le principe de l'impôt progressif et du quotient familial fait que dans la grande majorité des cas, un couple (ou une famille) a intérêt à l'imposition conjointe. Il aurait même toujours intérêt à l'imposition conjointe si la France n'avait pas introduit un mécanisme baroque de décote.

Avec l'imposition séparée comme avec l'imposition conjointe, une personne seule compte pour une part fiscale et un couple pour 2 parts. C'est injuste par rapport aux unités de consommation telles que mesuré par l'OCDE ou l'INSEE (tableau 1) : une personne seule devrait compter pour 1 ; un couple pour 1,5. Mais, ce n'est pas réalisable du point de vue fiscal car le mariage (ou le PACS) serait fiscalement sanctionné par rapport au concubinage.

La meilleure solution aurait été de compter 2 part pour un couple (marié ou pacsé), 1 part pour une personne vivant en couple non officiel et 1,33 part (2/1,5) aux personnes vivant effectivement seules. Ce qui supposerait soit de se fier à leurs déclarations sur l'honneur, soit un contrôle pénible (comme celui que la CAF pratique déjà aujourd'hui).

La France avait choisi une cote mal taillée en donnant une part à tous les célibataires, une demi-part supplémentaire aux personnes seules avec enfants, une demi-part supplémentaire aux veuves (ou veufs) ayant élevé des enfants [\[5\]](#) et en introduisant en 1981 une décote pour les célibataires de bas-revenus. Cette décote a été étendue en 1986 aux couples de faible revenu, mais avec un montant identique pour les célibataires et les couples. Les couples bénéficient maintenant d'une décote plus élevée que les célibataires, mais le système continue à favoriser les célibataires (leur décote est de 1 165 euros) au détriment des couples (leur décote est de 1 920 euros, soit 410 euros de moins que 2 fois 1 165 euros). Ainsi, certains couples (par exemple, deux conjoints de 14 470 euros de revenu imposable chacun) peuvent devoir payer 410 euros de plus en étant mariés plutôt que concubins.

Il s'agit cependant de cas très particuliers. Le problème n'est pas qu'ils payent 410 euros de trop ; le problème est que les concubins bénéficient indument d'une réduction d'impôt qui devrait être réservée aux personnes vivant seules. L'idéal serait donc de supprimer la décote, quitte à repenser le barème pour les bas revenus, et d'attribuer 1,33 part aux personnes vivant seules.

Plus généralement, laisser aux couples la possibilité de choisir entre taxation conjointe ou séparée n'est pas une piste souhaitable. D'une part, cela rendra difficile le calcul de l'IR et l'automatisation du prélèvement à la source si les familles pouvaient changer chaque année la prise en charge des enfants et l'attribution des revenus et charges communes (revenus fonciers par exemple). D'autre part, le fisc et

surtout les services sociaux ont besoin d'attribuer un niveau de vie à chaque famille : le meilleur moyen est de diviser le revenu fiscal de référence par le nombre d'unités de consommation de la famille. Cela ne serait pas possible si les familles avaient le droit de décider arbitrairement de leur composition pour minimiser leurs impôts et maximiser leurs droits aux aides. Il faut pouvoir distinguer une femme qui est seule sans ressources avec trois enfants et une femme sans ressources propres qui vit en famille, avec trois enfants et un mari à revenu satisfaisant. Compte-tenu des réformes récentes ou envisagées du RSA, de la prime d'activité, de l'allocation-logement, de l'impôt sur le revenu, comme de l'extension de la DSN, l'avenir est sans doute à un suivi en temps continu des ressources des ménages. Il faudra d'une façon ou d'une autre lever l'ambiguïté sur la composition de ces derniers.

[\[1\]](#) Nous ne revenons pas ici sur le chiffrage du coût des mesures. Voir : « Evaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 », OFCE, *Policy Brief*, n°25, 12 juillet 2017.

[\[2\]](#) Ne seraient touchés que les ménages les plus pauvres qui auraient intérêt à choisir la taxation à la CSG à 18,2% et à l'IR, donc les ménages non imposables pour les obligations, les ménages dans la tranche à 14% pour les actions. Très peu de personnes.

[\[3\]](#) Voir Bruno Coquet : « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? », *Lettre de l'OFCE*, février 2016.

[\[4\]](#) Voir Sterdyniak Henri : « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011 ; pour un point de vue différent : Allègre Guillaume et Hélène Périvier : "Le choix d'individualiser son

impôt pour les couples.” *OFCE Policy Brief* n° 22, 2017.

[5] Cette demi part est maintenant réservée aux veuves (ou veufs) ayant élevé seules leurs enfants.

Du social mais pas de sortie de crise

Evaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017

par [Eric Heyer](#), [Mathieu Plane](#), [Xavier Timbeau](#)

Les premières décisions du quinquennat s’inscrivent dans un contexte fortement dégradé et très incertain. Dans une récente [Note de l’OFCE](#) (n°23 du 26 juillet 2012) nous analysons, dans une première partie, le contexte macroéconomique dans lequel s’inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. Nous évaluons à la fois le coût pour les finances publiques mais aussi l’impact sur l’activité économique, l’emploi ou sur la distribution des revenus. Dans une deuxième partie, nous analysons le choix de politiques publiques considérées comme prioritaires par le nouveau gouvernement, qu’elles soient à destination des jeunes (contrats de génération, emplois d’avenir), de certains seniors (refonte de la réforme des retraites), des classes moyennes et populaires (allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, livret A, encadrement des loyers, refiscalisation des heures supplémentaires), ou qu’elles visent à relancer certaines dépenses publiques jugées indispensables (emplois publics dans l’éducation, la justice

et la police dans la section « finances publiques », service public de la petite enfance).

François Hollande a été élu Président de la République Française à un moment où la France et l'Europe traversent une crise sans précédent. Le chômage a augmenté de plus de 2 points depuis le début de la crise en France métropolitaine et approche aujourd'hui (9,6 % de la population active, au sens du BIT au premier trimestre 2012) les niveaux record de 1997 (10,5 %). Le produit intérieur brut par habitant a baissé depuis 2008 en pouvoir d'achat de 3 %. Si la tendance de croissance des cinq années précédant la crise s'était prolongée au même rythme de 2008 jusqu'au début 2012, le PIB par habitant serait aujourd'hui supérieur de 8 % à ce qu'il est. La balance des transactions courantes s'est dégradée dans la crise d'un point et demi de PIB (25,7 milliards d'euro dont 10 milliards au titre de la facture pétrolière) dégradant la position nette extérieure de la France de 7,8 points de PIB. La dette publique a augmenté de 577 milliards (soit près de 30 points de PIB) et atteint au début de l'année 2012 presque 90 % du PIB. L'industrie a payé un lourd tribut à la crise (presque 300 000 emplois perdus) et tout se passe comme si les destructions d'emploi et les fermetures de sites industriels étaient irréversibles.

Pourtant, ce bilan très sombre, à mettre au compte de la crise amorcée en 2008, n'est pas stoppé. La crise des dettes souveraines menace la zone euro d'une récession prolongée en 2012 et en 2013, sous le coup des politiques d'austérité menées dans la panique de voir les financements des dettes publiques se tarir. Et un scénario pire encore, celui de la désagrégation de la zone euro se profile, qui transformerait ces menaces de récession en risque de dépression majeure.

Ces évaluations sont de nature différente suivant les éléments qui sont disponibles. Certains dispositifs ont été mis en œuvre par décret, d'autres sont en cours de discussion par les assemblées, mais les projets de loi permettent une analyse

quantifiée. D'autres sont à l'état de projet ; les principaux arbitrages n'ont pas été rendus, et notre évaluation tente d'en explorer les points principaux.

Notre appréciation de la stratégie économique pour le quinquennat ne s'arrête pas là pour autant. Il amorce aujourd'hui les prémisses de la stratégie de sortie de crise. Les engagements de réduction de déficit et les premières mesures prises dans ce sens dans le collectif budgétaire de juillet 2012, comme celle annoncées dans le débat d'orientation budgétaire de juin 2012, indiquent une stratégie dont la première étape est d'aboutir à la réduction, quoiqu'il en coûte, du déficit public à 3 % du PIB à la fin de l'année 2013. Par sa vertu budgétaire, c'est donc une stratégie de sortie de la crise, censée assainir la situation des comptes publics et ainsi rassurer les marchés financiers comme les autres agents économiques, et mettre en place les conditions d'une reprise future vigoureuse. Cette stratégie s'appuie sur une réduction des dépenses publiques et une hausse de la fiscalité (voir la partie « finances publiques », projets fiscaux du gouvernement et taxation des groupes pétroliers).

Cette stratégie de sortie de crise est pour le moins risquée car elle ne prend pas toute la mesure de la crise qui menace l'Europe aujourd'hui. Elle pourrait se justifier si nous étions d'ores et déjà sur une trajectoire de sortie de crise et s'il s'agissait d'en aménager les priorités. Mais l'Europe reste dans une situation de très forte incertitude, vivant dans l'attente d'un défaut massif de tel ou tel Etat membre de la zone euro, craignant la faillite de telle ou telle institution financière, subissant les conséquences d'une spirale d'austérité alimentée par la hausse des taux souverains. Or dans une telle situation, tout concourt à renforcer le piège de la trappe à liquidité et conduit à des multiplicateurs budgétaires élevés. Dès lors, la réduction *ex ante* du déficit par la hausse des impôts ou la réduction des dépenses pèse lourdement sur l'activité, ce qui limite, voire

annule, la réduction effective des déficits. La dynamique d'augmentation de la dette publique ne peut être inversée et la réduction de l'activité accroît le risque de la socialisation de dettes privées insoutenables. La hausse des taux souverains est alimentée par l'incapacité à tenir les objectifs de déficits et par la hausse de la dette publique et contribue à accroître les déficits publics, obligeant à une austérité plus forte encore.

Une réponse à cette dynamique qui est en train de provoquer la désagrégation de l'euro serait sous une forme ou une autre la mutualisation des dettes publiques en Europe. Cette mutualisation impliquerait un contrôle plus ou moins complet des budgets publics des pays membres par une instance fédérale à la légitimité démocratique forte. Cette réponse serait donc celle de plus d'Europe et permettrait alors de définir une austérité « bien tempérée », pour la France comme pour ses principaux partenaires commerciaux, qui ferait de la sortie du chômage de masse involontaire et de la trappe à liquidité les préalables à un ajustement des finances publiques. Cette réponse permettrait de maintenir la soutenabilité des finances publiques sans impliquer les décennies perdues qui sont en train de se préparer.

Dans une première partie, nous analysons le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. La valeur du multiplicateur budgétaire en est un paramètre critique et nous montrons que la stratégie actuelle ne vaut que si les multiplicateurs sont faibles (*i. e.* de l'ordre de 0,5). Or un faisceau d'éléments empiriques nous indique que dans la situation exceptionnelle où nous nous trouvons les multiplicateurs budgétaires et fiscaux peuvent être supérieurs à 0,5 (entre 1 et 1,5, voir *infra*). Nous détaillons dans une deuxième partie les mesures prises dans la Loi de finances

rectificative de juillet 2012 (pour l'année 2012), les éléments exposés dans le débat d'orientation budgétaire en préparation de la Loi de finance pour l'année 2013 et pour la période 2012-2017. Pour arriver à réduire le déficit public à 3 %, il apparaît qu'il faudrait une recette fiscale ou une économie de dépense supplémentaire de plus de 10 milliards d'euros, *ex ante*.

Nous présentons ensuite l'évaluation de onze mesures. Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane ont ainsi estimé que la mise en œuvre du contrat de génération pourrait créer entre 50 000 et 100 000 emplois au prix d'un fort effet d'aubaine. Eric Heyer et Mathieu Plane rappellent qu'à court terme, les contrats aidés du type « emplois avenir » peuvent contribuer à faire baisser le chômage. Eric Heyer montre que la re-fiscalisation des heures supplémentaires permet de réduire le déficit public de 4 milliards d'euros sans pour autant dégrader le marché du travail. Guillaume Allègre discute des conséquences de la hausse de l'Allocation de rentrée scolaire et montre qu'elle profite essentiellement aux cinq premiers déciles de niveau de vie. Henri Sterdyniak analyse les possibilités de réforme fiscale. Il ne s'agit pas d'une évaluation des projets du gouvernement en matière de réforme fiscale mais d'un panorama complet sur les marges d'évolution et les incohérences du système actuel. Henri Sterdyniak et Gérard Cornilleau évaluent l'élargissement des possibilités de départ à la retraite à 60 ans et analysent les voies d'une possible réforme de plus grande ampleur du système de retraite. Hélène Périvier évalue ce que pourrait être un service public de la petite enfance dont le coût à terme de presque 5 milliards d'euros pourrait être couvert en partie par un surcroît d'activité générant plus de 4 milliards d'euros. Eric Heyer et Mathieu Plane analysent les conséquences du coup de pouce au SMIC et concluent que compte tenu de la faible diffusion des hausses de SMIC au reste de la distribution des salaires, l'impact sur le coût du travail est limité par de plus fortes réduction des charges sur les bas

salaires. Si l'effet sur l'emploi est faible, sur les finances publiques il provoquerait une dégradation de 240 millions d'euros. Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Rifflart évaluent l'encadrement de l'évolution des loyers. Hervé Péléraux discute la question de la rémunération du livret A et du doublement de son plafond. Céline Antonin et Evens Salies évaluent la nouvelle taxation des groupes pétroliers qui pourrait apporter 550 millions d'euros de recettes fiscales en 2012 avec le risque que cette taxe soit *in fine* payée par le consommateur final.

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ?

par [Eric Heyer](#)

Avant la [conférence de presse du 26 juillet 2012](#) au cours de laquelle l'OFCE présentera une évaluation du projet économique du gouvernement Ayrault, nous dressons un bilan de la défiscalisation des heures supplémentaires et de son exonération de cotisations sociales, puis évaluons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de la suppression de cette mesure.

Le nouveau gouvernement a décidé de revenir sur la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales qui s'appliquait depuis le 1^{er} octobre 2007 à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en

France. A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés sera supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, ne sera maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés. Enfin, les heures supplémentaires effectuées à partir du 1^{er} août 2012 seront soumises à l'impôt sur le revenu.

Dans ce billet, nous tenterons dans un premier temps de dresser un bilan de cette mesure en s'intéressant tout particulièrement à ses conséquences sur l'emploi et les finances publiques (1). Dans un deuxième temps, nous évaluerons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de cette réforme pour les années à venir (2).

1. Quel bilan peut-on tirer de la défiscalisation des heures supplémentaires ?

a) Quel coût *ex-ante* sur les finances publiques ?

En 2011, selon l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires exonérées au titre de la loi TEPA s'est élevé à 739 millions. Plus de la moitié de ces heures ont été réalisées dans les entreprises de plus de 20 salariés (57,7 %) [\[1\]](#). Le montant des exonérations afférentes a été de 3,107 milliards d'euros dont plus de 77 % proviennent des baisses de charges salariales. Concernant les baisses de cotisations patronales, elles représentent 693 millions d'euros en 2011 dont 65,5 % sont en faveur des entreprises de moins de 20 salariés [\[2\]](#) (tableau 1).

Tableau 1. Coût *ex ante* pour les finances publiques de la défiscalisation des heures supplémentaires en 2011

Taille de l'entreprise...		... moins de 20 salariés	... plus de 20 salariés	Total
Nombre d'heures	En millions €	312	427	739
	En %	42,3	57,7	
Exonérations de cotisations...	En millions €	1 431	1 676	3 107
	En %	46,0	54,0	
... salariales	En millions €	977	1 437	2 414
	En %	40,5	59,5	
... patronales	En millions €	454	239	693
	En %	65,5	34,5	
Exonération d'IRPP	En millions €			1 400
Coût total pour les finances publiques	En millions €			4 507

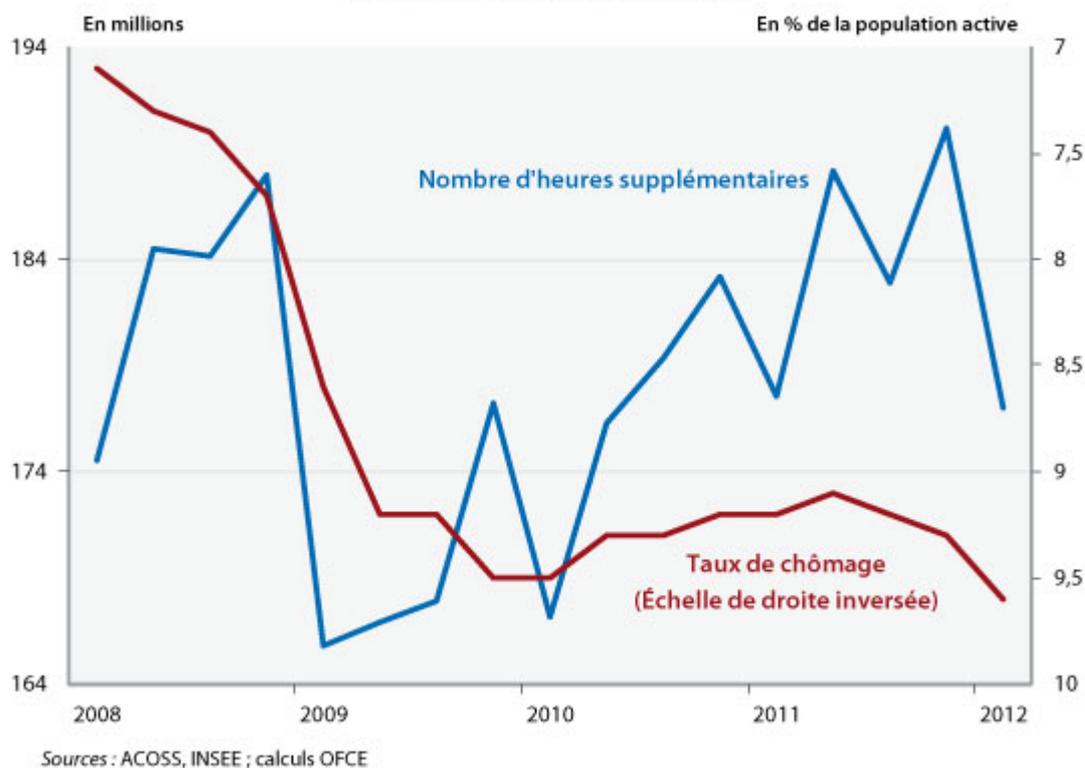
Sources : ACOSS, calculs OFCE.

Par ailleurs, cette mesure permettait aux salariés d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées dans la seule limite d'une majoration de 25 %. D'après le PLF 2012, cela a entraîné un manque à gagner de 1,4 milliard d'euros pour les finances publiques en 2011. Au total, le coût *ex-ante* pour les finances publiques de cette mesure s'est élevé à environ 4,5 milliards d'euros en 2011.

b) Cette mesure a-t-elle induit une augmentation du nombre d'heures supplémentaires ?

Un des objectifs de cette mesure était d'inciter à une durée du travail plus longue par le biais d'un recours accru aux heures supplémentaires. Cela fut-il le cas ? Compte tenu de la faiblesse de la longueur des séries et d'une impossibilité de comparaison avec un épisode conjoncturel similaire, il apparaît difficile de répondre catégoriquement à cette question. Il nous semble toutefois possible, à la lecture des données fournies par l'ACOSS, de formuler une hypothèse de travail.

Graphique 1. Heures supplémentaires par trimestre et taux de chômage en France



Comme l'illustre le graphique 1, après une montée en charge progressive du dispositif au cours des premiers trimestres d'application, le nombre d'heures supplémentaires a atteint un premier pic en fin d'année 2008 avec près de 188 millions au quatrième trimestre. Au cours du premier trimestre 2009, le nombre d'heures supplémentaires s'est effondré de près de 12 %, s'établissant à 165 millions. Si cette baisse est cohérente avec la forte dégradation d'activité observée en France à cette époque, la remontée du volume d'heures supplémentaires depuis est plus surprenante : alors que l'activité ne repartait pas suffisamment pour permettre une décrue du chômage, rendant compte d'une position cyclique dégradée de l'économie, le volume d'heures supplémentaires a franchi un nouveau pic en 2011, atteignant plus de 190 millions au quatrième trimestre. Ce rebond contra-cyclique peut être dû à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires : sans elle, compte tenu de la situation conjoncturelle toujours dégradée, leur nombre aurait dû rester voisin de celui observé en début d'année 2009.

Sous cette hypothèse, en 2011, cette mesure aurait favorisé une hausse de près de 80 millions d'heures supplémentaires, soit un supplément de 11 %.

c) Quel impact sur l'emploi ?

L'impact sur l'emploi est ambigu. En effet, deux effets de sens contraire se superposent :

1. Le premier est positif et relatif à la baisse du coût du travail et à la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Face à la baisse du coût des heures supplémentaires, les entreprises seraient incitées à augmenter le temps de travail des salariés en place, en particulier dans les secteurs où le recrutement de la main-d'œuvre connaît des tensions (bâtiment, hôtellerie, santé ou éducation). La rémunération de ces heures supplémentaires permettrait une augmentation du pouvoir d'achat irriguant l'ensemble de l'économie avec un effet positif sur l'emploi ;
2. Le deuxième est négatif pour l'emploi : en abaissant le coût d'une heure supplémentaire, cela incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment de celle des *outsiders* (les chômeurs). Cela engendre une augmentation de la productivité par tête des salariés français, ce qui est positif pour la croissance potentielle de l'économie française mais défavorable à l'emploi à court terme. Dans un travail antérieur (Heyer, 2011a), mené sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, nous avons estimé qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 800 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les trois quarts seraient des emplois intérimaires ;

Tableau 2. Impact ex post de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques en 2011

	Impact dû à la hausse des heures supplémentaires (1)	Impact dû à hausse du pouvoir d'achat des salariés (2)	Impact global (1)+(2)
Emploi total (en milliers)	-72,6	42,5	-30,1
Solde des APU (en pts de PIB)	—	—	-0,34

Source : OFCE, calculs emod.fr

D'après nos simulations, réalisées à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*, et dont les principaux résultats sur l'emploi sont résumés dans le tableau 2, l'effet négatif l'emporterait sur l'effet positif : la défiscalisation des heures supplémentaires aurait détruit plus de 30 000 emplois en 2011.

Ce résultat conforte l'idée selon laquelle, dans un contexte conjoncturel dégradé, comme cela est le cas dans la période récente, la défiscalisation des heures supplémentaires apparaît clairement inadaptée et contre-productive pour l'emploi (Heyer, 2011b). Face à un choc négatif imprévu, les entreprises commencent généralement par réduire le temps de travail, puis se séparent de leurs emplois précaires et en particulier de leurs intérimaires, avant finalement de procéder à des licenciements économiques.

Par ailleurs, la baisse des charges salariales et patronales ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu, coûtent 4,5 milliards d'euros *ex-ante* (0,22 point de PIB) et ne sont pas financés. En tenant compte de plus du coût pour les finances publiques de la dégradation du marché du travail (-30 000 emplois), cette mesure aurait creusé le déficit public de 6,8 milliards d'euros, soit 0,34 point de PIB en 2011.

Le financement de cette mesure alourdirait son bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois auraient finalement été comprises entre 52 000 et 95 000 postes en 2011 (tableau 3).

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2011 de la défiscalisation des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Non financée	Financée par une...			
		... hausse de TVA	... hausse de l'IRPP	... hausse des cotisations sociales	... baisse des dépenses publiques
Emploi total (en milliers)	-30.1	-79	-52	-84	-95
Solde des APU (en pts de PIB)	-0.34	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs emod.fr

2. Quel impact de cette réforme ?

A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés est supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, n'est maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés.

a) Cette réforme va-t-elle induire une baisse du nombre d'heures supplémentaires ?

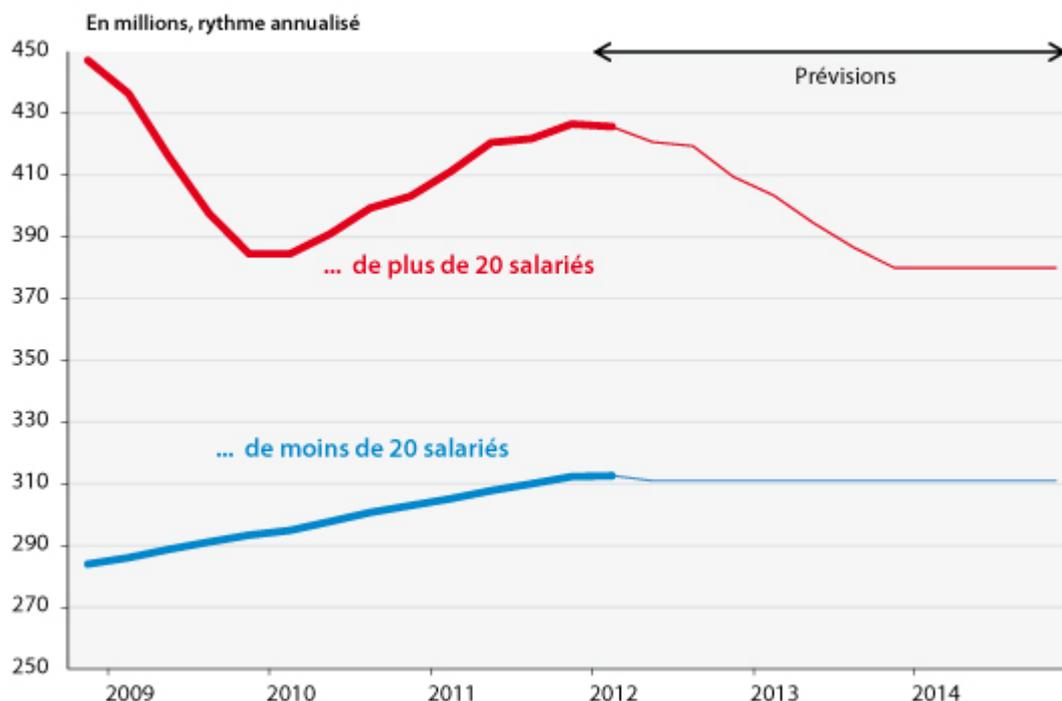
En maintenant l'exonération de charges patronales pour les entreprises de moins de 20 salariés, il est possible d'imaginer que cette réforme n'aura pas d'impact sur le volume d'heures supplémentaires effectuées dans ces PME. En revanche, pour les autres entreprises, l'incitation à un plus fort recours disparaissant, on peut supposer que ce volume diminuera en revenant vers un niveau plus compatible avec le cycle conjoncturel.

Nous faisons alors l'hypothèse qu'à compter de 2013, le volume d'heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés se maintiendrait à plus de 310 millions. Dans les autres entreprises, nous faisons l'hypothèse que le volume annuel d'heures supplémentaires en 2013 reviendrait vers celui enregistré fin 2009-début 2010, à savoir proche de 380 millions (graphique 2).

Au total, selon nos hypothèses, la baisse des heures

supplémentaires pourrait être de 1,2 % en 2012 et de 5,9 % en 2013, soit une baisse de 7,1 % par rapport au niveau observé aujourd'hui.

Graphique 2. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises...



Sources : ACOSS, INSEE ; calculs OFCE.

b) Quel impact sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014 ?

Sur la période 2011-2014, si la baisse des heures supplémentaires prévue se réalise, cette réforme permettra la création ou la sauvegarde de 17 900 emplois. Ce résultat est la conséquence de deux effets de sens inverse (tableau 4) : le premier est négatif et est lié à la baisse du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant des heures supplémentaires (-29 000 emplois) ; le second est positif et résulte de la réduction du recours aux heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (46 900 emplois).

Sur la même période, la suppression de la défiscalisation permettra d'économiser 2,6 milliards d'euros d'exonération de charges sociales et permettra d'engranger un surplus de 1,3

milliard d'euros d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les créations d'emplois supplémentaires entraîneront un supplément de recettes fiscales et une économie de dépenses sociales de 1,3 milliard d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique réalisé, cette réforme permettra de réduire le déficit des APU de 5,2 milliards, soit 0,26 point de PIB en 2014 (tableau 4).

Tableau 4. Impact ex post de l'arrêt de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014

	Impact dû à la baisse des heures supplémentaires (1)			Impact dû à baisse du pouvoir d'achat des salariés (2)			Impact global (1)+(2)			Impact global au cours de la période 2011-2014
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Emploi total (en milliers)	7,9	39	0	-3,2	-22,3	-3,5	4,7	16,7	-3,5	17,9
Solde des APU (en pts de PIB)							0,07	0,11	0,08	0,26

Source : OFCE, calculs emod.fr

Références bibliographiques

Heyer É. (2011a), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », [Note de l'OFCE](#), n° 2, septembre.

Heyer É. (2011b), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France », [Oxford Review of Economic Policy](#), vol. 27, n° 2, summer.

Sévin É. et Y. Zhang (2012), « Les heures supplémentaires au premier trimestre 2012 », [Acoss Stat](#), n°150, mai.

[\[1\]](#) Rappelons toutefois que près de 70 % des salariés travaillent dans des entreprises de plus de 20 salariés.

[\[2\]](#) Rappelons que cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de moins de vingt salariés et de 0,5 euro dans les entreprises de plus de

vingt salariés. Pour plus de détails sur la mesure, se référer à Heyer (2011b).

Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ?

par [Eric Heyer](#)

Parmi les mesures du plan d'économies annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre François Fillon, figure une modification du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales[1] en vigueur en France depuis le 1^{er} octobre 2007. A cette occasion il nous semble intéressant de revenir sur les [principales conclusions de différents travaux effectués à l'OFCE](#) sur ce dispositif.

1 – Dans un article à paraître dans l'*Oxford Review of Economic Policy*[2], il est montré que ce dispositif aurait un impact différent sur l'économie selon la conjoncture en vigueur au moment de son application.

- Dans un contexte économique favorable, la hausse de la durée du travail incitée par la baisse du coût du travail et la suppression des charges salariales semble appropriée. Certes celle-ci n'est pas financée (dégradation du déficit public) et son financement par une hausse des prélèvements en change radicalement la nature mais sans remettre toutefois en cause l'impact positif sur l'emploi et le chômage.
- En revanche, cette mesure est mal adaptée à une

situation conjoncturelle dégradée comme celle que connaît actuellement de l'économie française. Dans une telle conjoncture de chômage de masse, une augmentation de 1% de la durée du travail a une incidence négative sur l'emploi (-58 000 à 5 ans et -87 000 à 10 ans). Le taux de chômage augmente légèrement (0,2 point à 5 ans, 0,3 point à 10 ans). Cette mesure a un impact faible sur la croissance (0,2 point à 5 ans et 0,3 point à 10 ans) et n'est pas financé : le déficit se dégraderait de 0,5 point à 5 ans (0,4 point à 10 ans).

2 – Cela corrobore les résultats d'une étude récente publiée dans *Economie et Statistique*[\[3\]](#). Menée sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, les auteurs estiment qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 500 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les $\frac{3}{4}$ seraient des emplois intérimaires.

Ainsi, dans un contexte de grave crise économique, il semblerait que l'incitation à travailler plus ait nui à l'emploi, et notamment à l'emploi intérimaire.

[\[1\]](#) Le gouvernement a décidé de réintégrer les heures supplémentaires dans le barème des allègements généraux de charges en maintenant les avantages fiscaux et sociaux spécifiques. Concrètement, cette mesure ne changera rien pour les salariés : la rémunération nette ne sera pas réduite et l'imposition ne sera pas alourdie. Quant aux employeurs, ils continueront à bénéficier des exonérations de charges au titre des heures supplémentaires déclarées mais verront leurs allègements de charges rabaissés sur les bas salaires. Elle entrera en vigueur le 1er janvier prochain et générera d'après le gouvernement 600 millions d'euros de recettes de cotisations supplémentaires.

[\[2\]](#) Heyer É. (2011), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle : the case of tax reductions on overtime in France », *Oxford Review of Economic Policy*, à paraître.

[\[3\]](#) Cochard M., G. Cornilleau et É. Heyer (2011) : « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et Statistiques*, n°438-440, juin.