

Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ?

Simulation et première évaluation de ce dispositif

Éric 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 sociales¹ en vigueur en France depuis le 1^{er} octobre 2007.

À cette occasion nous nous proposons de revenir sur cette mesure en présentant nos simulations macroéconomiques ainsi qu'une première évaluation de ce dispositif.

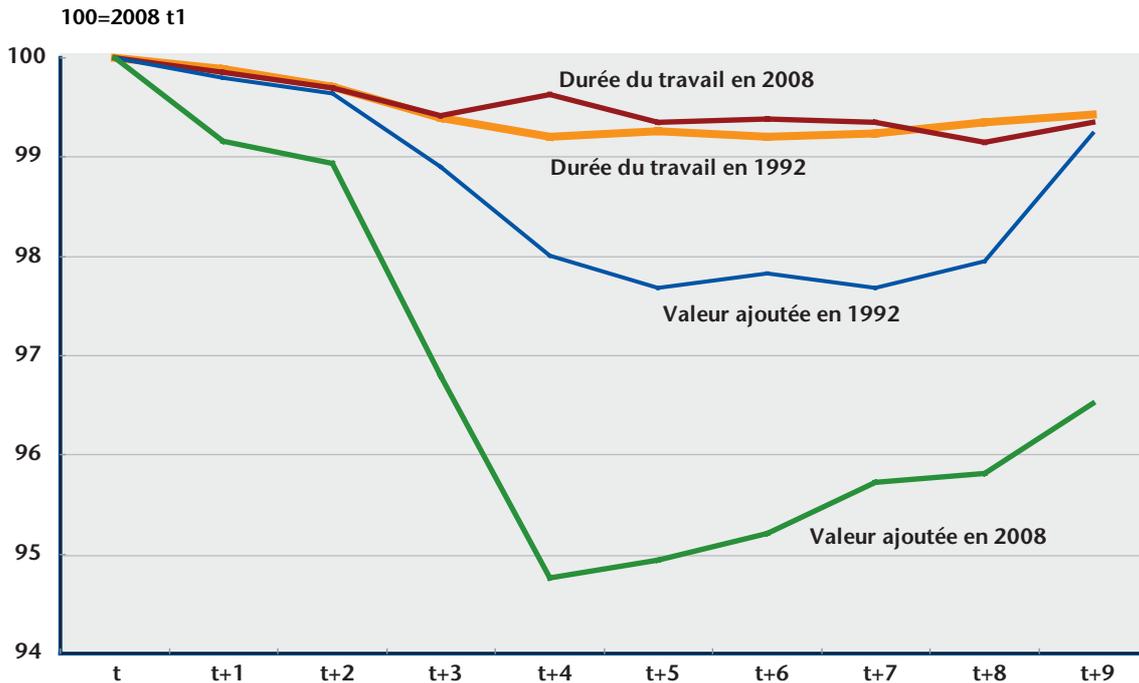
I. Introduction

Face à un choc 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.

Cependant, au cours de cette crise, le rôle d'amortisseur joué par la durée du travail en France a été à la fois moins puissant que dans les autres pays développés mais aussi moins important que durant les récessions précédentes, notamment celle du début des années 1990. Plus précisément, la baisse de la durée du travail a été de même ampleur au cours des deux épisodes de crise mais avec un ralentissement de l'activité trois fois plus important au cours de la période récente (graphique 1).

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 dont 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 rabotés sur les bas salaires. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain et générera d'après le gouvernement 600 millions d'euros de recettes de cotisations supplémentaires.

Graphique 1. Évolutions comparées de la durée du travail et de la valeur ajoutée au cours des deux dernières grandes récessions en France



Sources : INSEE, calculs des auteurs.

Cette différence de comportement, malgré un fort recours au chômage partiel, peut être liée à la mise en place de la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales en vigueur en France depuis le 1^{er} octobre 2007.

Cette mesure s'applique à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en France. Elle concerne aussi bien les heures complémentaires effectuées par les salariés à temps partiel que les heures supplémentaires effectuées par les salariés à temps complet, y compris ceux placés sous un régime de forfait. Concrètement, la rémunération des heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires est maintenant majorée de 25 % quelle que soit la taille de l'entreprise, n'est soumise ni à l'impôt sur le revenu ni aux cotisations sociales salariées et bénéficie d'une réduction de cotisations employeurs. Elle vise donc à redonner du pouvoir d'achat aux salariés français en abaissant le coût du travail et en augmentant leur durée du travail.

Dans un contexte de grave crise économique, la question est donc de savoir si cette incitation à travailler plus n'a pas nui à l'emploi, et notamment à l'emploi intérimaire.

Dans une première partie nous analyserons, à l'aide d'une simulation macroéconomique, l'impact différencié de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'économie selon que celle-ci se situe en haute ou basse conjoncture au moment de son application.

Puis dans une deuxième partie nous utiliserons les premières informations statistiques disponibles pour tenter une première évaluation de ce dispositif sur l'emploi.

II. Simulations d'une telle mesure au cours du cycle²

Il est possible d'évaluer l'impact de la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires sur l'économie française selon que cette mesure soit mise en place en haut de cycle ou en bas de cycle.

II.1. Impact macroéconomique en haute conjoncture

Dans la première simulation, nous nous plaçons dans un contexte conjoncturel favorable, correspondant à un *output gap*, fortement positif (3 points). Cette situation a été observée en France au début des années 1980 et 1990. Les principaux enseignements de cette simulation sont les suivants :

À très court terme (1 an), il y a concurrence entre durée du travail et emploi : près de 80 000 emplois seraient détruits sans que l'activité soit stimulée. Le supplément de revenu obtenu par ceux qui travaillent plus, s'annule, en termes de PIB, avec ce que perdent ceux qui n'ont plus d'emploi. Dans ces conditions, le déficit public se creuserait de 0,7 point de PIB et le taux de chômage augmenterait de 0,3 point.

Cette augmentation du taux de chômage provoquerait une baisse des prix de 0,2 point. À l'horizon de 5 ans, celle-ci s'établirait à 1,1 point. Cela permettrait un supplément de croissance de 0,4 % grâce à de la demande intérieure. La consommation des ménages serait stimulée par un revenu réel plus dynamique. Une partie de ce supplément de revenu serait épargnée par les ménages – le taux d'épargne augmenterait de 0,3 point –, l'autre serait consommée. Ce surcroît de consommation serait en partie capté par l'extérieur – augmentation des importations de 0,3 %.

Cette mesure, *via* son impact expansionniste et la très légère baisse de coût du travail, permettrait de créer 12 000 emplois à l'horizon de 5 ans, insuffisant pour permettre une baisse du chômage.

L'impact expansionniste ne permettrait pas de financer cette mesure. Le déficit des administrations publiques (APU) s'aggraverait de 0,5 point de PIB à l'horizon de 5 ans.

À long terme, les créations d'emplois s'élèveraient à un peu plus de 40 000, ce qui représente une légère baisse du taux de chômage (-0,1 point). Mais cette mesure ne serait toujours pas financée : le supplément de croissance de 0,5 % serait accompagné d'un creusement des déficits de 0,4 point de PIB.

II.2. Impact macroéconomique en conjoncture normale

Contrairement à la situation précédente, en conjoncture normale, correspondant à un *output gap* nul, le taux de chômage d'équilibre varie avec les variations du chômage avec une élasticité inférieure à l'unité (0,9). La dynamique désinflationniste observée dans le cas précédent serait moins importante ici. Cela ne remettrait pas totalement en cause l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages ni l'augmentation de la compétitivité de l'économie française même, mais en limiterait son soutien. Le supplément de croissance serait 0,3 point à 5 ans (0,4 point de 10 ans).

2. Pour plus de détails sur la mesure, le lecteur pourra se référer à Heyer (2011).

Cette mesure ne serait toujours pas financée puisque le déficit se creuserait de 0,4 point (0,3 point à 10 ans).

II.3. Impact macroéconomique en basse conjoncture

Dans la dernière simulation, la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires est prise dans un contexte conjoncturel fortement dégradé correspondant à un *output gap* négatif (-3 points).

Dans une telle conjoncture de chômage de masse, comme cela a été observé en France à la fin des années 1980 et 1990, et comme cela est le cas actuellement, l'effet d'hystérèse est fort. Une augmentation de la durée du travail dans ce contexte 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 financée : le déficit se dégraderait de 0,5 point à 5 ans (0,4 point à 10 ans).

II.4. Quelle augmentation de la durée du travail ?

Dans les simulations précédentes, nous avons supposé que les salariés qui effectuaient déjà des heures supplémentaires (37 % des salariés à temps complet) utilisent entièrement le contingent légal (220 heures par an). La durée du travail augmenterait alors de 0,8 % pour l'ensemble des salariés.

Mais il est possible d'envisager que les entreprises aient davantage recours aux heures supplémentaires et que le pourcentage des salariés effectuant des heures supplémentaires augmente également.

Nous avons alors procédé à de nouvelles simulations allant jusqu'à une augmentation de 2,5 % de la durée du travail pour l'ensemble des salariés.

Tableau 1. Résumé de l'impact à 5 ans selon la hausse de la durée du travail

		En écart au compte central, en %		
Hausse de la durée du travail de0,8	...1	...2,5
PIB	Bas de cycle	0,1	0,1	0,3
	Cycle normal	0,2	0,2	0,5
	Haut de cycle	0,4	0,4	1,1
Emploi (en milliers)	Bas de cycle	-72	-90	-224
	Cycle normal	-56	-70	-175
	Haut de cycle	13	17	41
Taux de chômage	Bas de cycle	0,3	0,3	0,8
	Cycle normal	0,2	0,3	0,6
	Haut de cycle	-0,1	-0,1	-0,2
Solde des APU	Bas de cycle	-0,4	-0,5	-1,3
	Cycle normal	-0,4	-0,5	-1,2
	Haut de cycle	-0,2	-0,3	-0,8

Sources : Comptes trimestriels, INSEE, calculs des auteurs.

Les résultats de ces simulations à 5 ans sont résumés dans le tableau 1 : plus les entreprises ont recours aux heures supplémentaires, plus la sensibilité à la conjoncture est forte. Le coût pour les finances publiques *ex ante* bien sûr mais aussi *ex post* augmente avec la durée du travail et une situation conjoncturelle qui se dégrade.

III. Une première évaluation sur l'emploi de ce dispositif

Ne disposant que de très peu de recul historique, il est impossible de procéder à l'évaluation de ce dispositif à l'aide de l'économétrie des séries temporelles. En effet l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) recense avec beaucoup de précision l'ensemble des heures supplémentaires effectuées dans l'économie, mais seulement depuis la mise en place du dispositif, à savoir le 4^e trimestre 2007. À ce jour, le dernier point connu étant le premier trimestre 2011, nous ne disposons que de 14 points, ce qui est insuffisant pour mener une analyse robuste. En revanche, nous disposons de données sur le recours aux heures supplémentaires pour 35 secteurs. Disposant du même degré de détails pour l'emploi intérimaire et l'emploi salarié dans le secteur marchand, nous avons pu procéder à l'estimation en panel dynamique de l'élasticité des heures supplémentaires à l'emploi.

Le modèle économétrique estimé repose sur l'hypothèse d'une relation linéaire entre l'emploi – mesuré soit par l'emploi intérimaire, soit par l'emploi salarié dans le secteur marchand –, noté L , ses valeurs retardées sur une période³, le volume d'heures supplémentaires (H_s) et une variable X pouvant contenir d'autres informations additionnelles, comme la production du secteur par exemple :

$$\log(L_{i,t}) = \beta_1 \log(L_{i,t-1}) + \beta_2 \log(H_{s,i,t}) + \beta_3 \log(X_{i,t}) + u_i + v_t + e_{i,t} \quad (1)$$

où u est l'effet spécifique individuel, v l'effet spécifique temporel et e le terme d'erreur.

La méthode dite des moments généralisés (GMM) d'Arellano et Bond (1991)⁴ a été utilisée pour estimer ces modèles dynamiques sur des données de panel.

Les régressions 1.1 et 1.2 portent sur 35 secteurs composant l'ensemble de l'économie française. Dans ces modèles, outre la variable expliquée retardée d'1 trimestre, le volume d'heures supplémentaires est la seule variable explicative. Dans les régressions 1.3 et 1.4, nous avons enrichi le modèle d'un terme reflétant la production du secteur. Malheureusement, nous ne disposons pas, sur la période récente, d'information *infra* annuelle détaillée en 35 secteurs. L'INSEE nous fournit cependant, sur la période récente et en *infra* annuelle, l'Indice de Production Industrielle (IPI). Malheureusement, cette information se limite aux secteurs industriels, correspondant à dix secteurs de notre échantillon.

3. Nous avons testé également un retard de 2 trimestres mais celui-ci ne sort pas de façon significative.

4. L'estimateur GMM est en différences premières et consiste à obtenir des estimateurs convergents. La transformation en différences premières élimine l'effet individuel fixe. Cette méthode utilise comme instruments les niveaux des variables retardées de la variable endogène, mais aussi, éventuellement, des autres variables explicatives.

Tableau 2. Estimation de l'élasticité des heures supplémentaires par rapport à l'emploi

	Équation 1.1	Équation 1.2	Équation 1.3	Équation 1.4	
Variable expliquée	Emploi intérimaire	Emploi salarié marchand	Emploi intérimaire	Emploi salarié marchand	
Variable expliquée t_{-1}	0,68 (9,05)	0,65 (25,24)	0,54 (2,74)	0,88 (28,47)	β_1
Volume d'heures supplémentaires	-0,27 (-4,45)	-0,015 (-4,71)	-0,52 (-3,70)	-0,005 (-4,06)	β_2
Indice de Production Industrielle			1,01 (1,75)	0,108 (29,84)	β_3
Élasticité des heures supplémentaires ($\beta_2/(1-\beta_1)$)	-0,85	-0,04	-1,1	-0,04	$\varepsilon_{Hs/E}$
Nombre d'observations	420	420	120	120	

Entre parenthèses figurent les t de student.

Les indicatrices temporelles trimestrielles ne sont pas reportées.

Estimations GMM en différences premières en deux étapes.

Sources : INSEE, ACOSS, DARES, calculs des auteurs.

Les résultats de nos estimations sont repris dans le tableau 2. Nous constatons tout d'abord que pour toutes ces spécifications, le test de sur-identification de Hansen ne permet pas de rejeter l'hypothèse de validité des variables retardées en niveau et en différence comme instruments. Nous pouvons noter aussi que dans toutes les spécifications retenues, la variable expliquée retardée d'1 trimestre est significative et la valeur du coefficient confirme la nécessité d'inclure cet effet.

L'étude des résultats indique par ailleurs un impact significatif et négatif du volume d'heures supplémentaires sur l'emploi, que ce dernier soit mesuré par l'emploi intérimaire ou par l'emploi salarié dans le secteur marchand.

Ainsi, l'élasticité estimée des heures supplémentaires à l'emploi intérimaire est proche de l'unité (-0,85 pour l'équation 1.1, -1.1 pour l'équation 1.3). Il y aurait donc bien concurrence entre les heures supplémentaires et l'intérim : une augmentation de 1 % du volume d'heures supplémentaires détruirait 1 % des emplois intérimaires. Cette élasticité est, sans surprise, plus faible dans les équations 1.2 et 1.4 où la variable « emploi » est mesurée par les salariés du secteur marchand. Dans ce cas, l'élasticité est toujours significative, négative et sa valeur est estimée à -0,04.

Tableau 3. Impact d'une hausse de 1 % des heures supplémentaires sur l'emploi *

Équation 1.1	Équation 1.2	Équation 1.3	Équation 1.4
Emploi intérimaire	Emploi salarié marchand	Emploi intérimaire	Emploi salarié marchand
-4 544	-6 877	-5 880	-6 687

* Ce tableau n'a pas pour vocation de mesurer l'impact de la loi TEPA sur l'emploi intérimaire mais doit uniquement se lire comme la concurrence entre les heures supplémentaires et l'emploi à court terme.

Source : Calculs des auteurs.

Une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait, d'après les équations 1.1 et 1.2, près de 6 900 emplois salariés du secteur marchand dont les 2/3 seraient des emplois intérimaires (tableau 3).

Les résultats des équations 1.3 et 1.4 sur l'industrie sont cohérents entre eux et donne des ordres de grandeurs proches de ceux obtenus dans les équations 1.1 et 1.2. Ainsi, si l'on généralise le résultat des équations 1.3 et 1.4 à l'ensemble de l'économie, cela induit qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 700 emplois marchands dont 5 880 emplois intérimaires. Ce résultat est proche de l'évaluation macroéconomique effectuée par Heyer (2011).

IV. Conclusion

La défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales auraient donc 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 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 l'économie française. Cela corrobore les résultats d'une étude récente de Cochard *et alii* (2011). 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 emplois salariés du secteur 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.

Références bibliographiques

Arellano M. et S. Bond, 1991, « Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations », *Review of Economic Studies*, n° 58, pp. 277-297.

Cochard M., G. Cornilleau et É. Heyer, 2011, « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistiques*, n° 438-440, juin.

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.