

Défiscaliser les heures sup': un coup politique, un risque pour l'emploi

 mediapart.fr/journal/france/120218/defiscaliser-les-heures-sup-un-coup-politique-un-risque-pour-lemploi

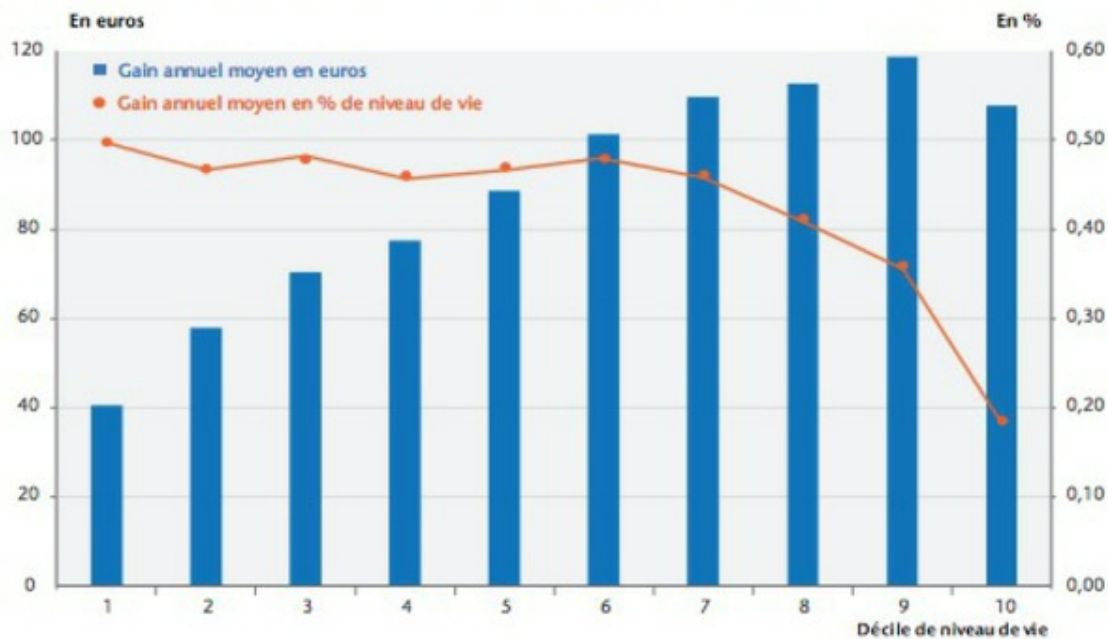
Pris dans ses propres contradictions sur la question du pouvoir d'achat, le gouvernement ressort de son chapeau la défiscalisation des heures supplémentaires. Édouard Philippe, mardi 6 février, puis Bruno Le Maire, le lendemain, ont promis que cette promesse électorale d'Emmanuel Macron n'était pas enterrée, mais qu'elle serait appliquée « *dès que possible* » et peut-être « *dès 2020* ».

L'exécutif ouvre ainsi un nouveau front pour inviter une partie des salariés à davantage de patience. Il sait que la complète défiscalisation des heures supplémentaires mise en place par le gouvernement Fillon et la fameuse loi Travail, emploi et pouvoir d'achat (TEPA) de 2007 et abrogée en septembre 2012 par le gouvernement Ayrault était très populaire.

L'actuel exécutif n'hésite pas, du reste, à se revendiquer de ce précédent. Édouard Philippe a indiqué que le projet de son gouvernement serait « *dans le même esprit* ». Il serait cependant dans les faits plus réduit puisqu'il ne s'agit pas d'une défiscalisation complète, mais seulement d'une « *désocialisation* » pour reprendre le terme étrange du chef du gouvernement: autrement dit une exonération de cotisations sociales pour les salariés et l'employeur. Côté salarié, cela vise à donner du pouvoir d'achat ; côté employeur, cela incite à mettre en place plus d'heures supplémentaires.

Quel pourrait être l'impact direct sur le pouvoir d'achat ? L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) avait, le 8 juillet 2017, publié une étude sur le sujet dans le cadre de son évaluation du programme présidentiel. Selon cette étude, 40,3 % de l'ensemble des salariés du secteur privé effectuent des heures supplémentaires (soit 48 % des 84 % à temps complet, les seuls concernés). L'OFCE considère que l'exonération des cotisations sociales des heures supplémentaires permettra, en moyenne, une hausse de 0,4 % du niveau de vie des ménages, soit 88 euros par an et par ménage. L'impact serait un peu plus fort (+0,5 %) pour les 10 % les plus pauvres et beaucoup moins pour les 20 % les plus riches, qui, étant souvent des cadres au forfait jour, ne sont pas concernés par les heures supplémentaires.

Graphique 14. Impact de la mesure d'exonération par décile en % du niveau de vie



Sources : ACEMO ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs de l'auteur.

Impact de l'exonération des cotisations sur les heures supplémentaires par tranche de revenus. © OFCE

Globalement, c'est donc une mesure qui, à la différence de nombreuses décisions prises par l'exécutif pour 2018 et 2019, ne creuse pas les inégalités et ne favorise pas les plus riches. C'est aussi une des raisons politiques qui motivent la communication de l'exécutif sur ce sujet: Emmanuel Macron veut se débarrasser de son image de « *président des riches* » en relançant une mesure regrettée par les classes populaires. Sa suppression n'a pas peu contribué à l'impopularité de François Hollande parmi les moins fortunés des Français. « *C'est une mesure qui est très populaire chez les salariés comme chez les entreprises parce que les premiers bénéficient de plus de revenus alors que les chefs d'entreprise peuvent ainsi ne pas augmenter les salaires* », explique Éric Heyer, économiste à l'OFCE et auteur de l'étude précitée.

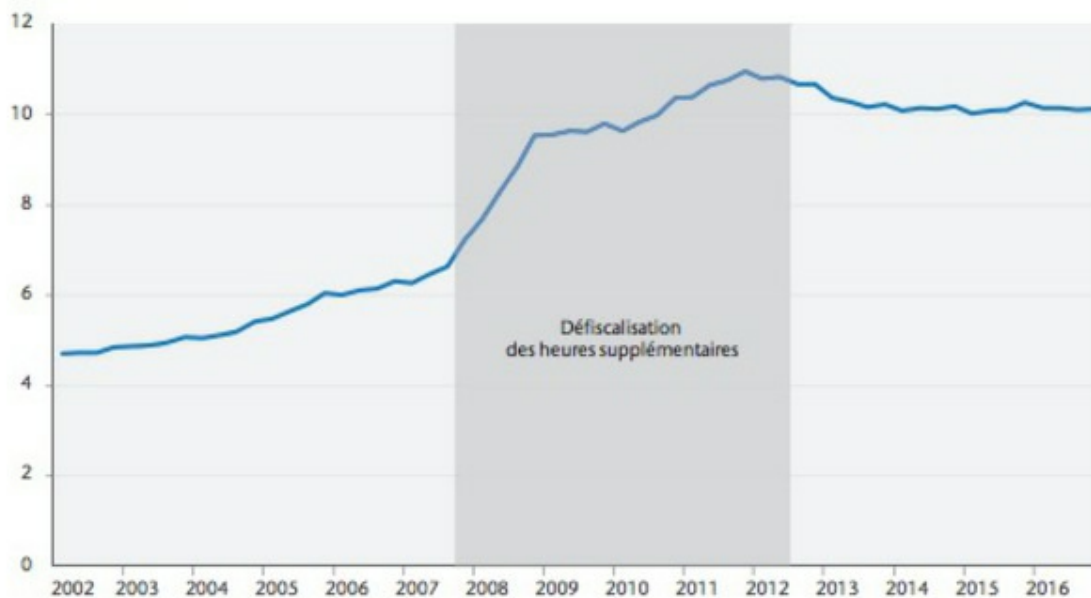
Est-ce cependant une bonne mesure de politique économique ? À première vue – celle sur laquelle insiste le gouvernement –, cette mesure semble ne présenter que des avantages : elle stimule la demande des ménages en dégageant des revenus supplémentaires tout en améliorant la productivité du travail, et donc les profits, l'investissement et l'emploi.

Ce beau scénario n'est cependant qu'une partie de la réalité. Outre le fait que le lien entre profits, investissement et emplois n'est jamais pleinement assuré, et encore moins dans une économie très financiarisée, la subvention des heures supplémentaires incite logiquement à réduire les embauches en augmentant les heures travaillées et pèse sur les finances publiques.

Il est donc très difficile de déterminer les conditions dans lesquelles une telle mesure est plus positive que négative. « *L'aspect conjoncturel est primordial* », souligne Éric Heyer. « *Si l'on est proche du taux de chômage structurel, l'effet sur l'emploi est positif, sinon il amplifie le chômage* », ajoute-t-il.

En période de plein-emploi, en effet, les heures travaillées supplémentaires ne viennent pas en substitution d'emplois à créer, mais, au contraire, stimulent la demande en étant équivalentes à des hausses de salaires. Elles créent donc un choc de demande qui permet de créer de nouveaux emplois. Mais si le chômage structurel n'est pas atteint, alors l'augmentation des heures supplémentaires se fait au détriment de créations de postes et l'effet sur la demande est dilué par le maintien d'un taux de chômage élevé.

Graphique 11. Nombre d'heures supplémentaires trimestrielles déclarées par les salariés à temps complet



Source : Dares, enquête trimestrielle Acemo.

Évolution du nombre d'heures supplémentaires en France. © OFCE

« Relancer ce type de mesure repose sur le pari que la France sera à son niveau de chômage structurel en 2020 », conclut donc Éric Heyer. Il est vrai que certains économistes, comme Patrick Artus, chef économiste de Natixis, prétendent que la France est actuellement à ce niveau, avec un taux de chômage de 9,2 %. Une récente étude de l'Insee est venue apporter de l'eau au moulin des défenseurs de cette idée en révélant que la moitié des entreprises avaient « des difficultés de recrutement ». Dès lors, la défiscalisation partielle des heures supplémentaires pourrait être un moyen de soutenir l'activité.

Mais Éric Heyer doute fortement de ce scénario. « On constate que les créations d'emplois s'accroissent encore et que l'Insee, malgré cette enquête, prévoit une poursuite des créations d'emplois », souligne-t-il. Selon lui, ce phénomène de « difficultés de recrutement » déclarées par les entreprises est normal lorsque la situation de l'emploi s'améliore. « Plus il y a d'emplois, plus il est effectivement difficile de recruter, mais difficultés de recrutement ne veut pas dire impossibilité de recrutement », met en garde l'économiste pour qui la France n'est donc pas encore à son taux de chômage structurel. Ce taux sera-t-il atteint en 2020 ? C'est impossible à dire. Mais notons que, malgré les créations d'emplois, le taux de chômage reste élevé parce que les entrées sur le marché du travail restent importantes.

Une mesure économique risquée

Surtout, un élément est décisif pour pouvoir juger de l'impact sur l'emploi de la défiscalisation des heures supplémentaires : son financement. Selon les calculs d'Éric Heyer, la mesure prévue par le gouvernement coûtera 3 milliards d'euros. Dans la loi de finances 2018, elle était évaluée à 3,5 milliards d'euros. Cela représente donc un coût réduit pour les finances publiques : autour de 0,15 point de PIB. Selon ses estimations, l'impact positif de la mesure ne dépasserait pas un milliard d'euros. Le budget y serait donc perdant, à coup sûr.

Mais, remarque l'économiste, si l'on veut financer cette mesure et donc la compenser par une augmentation des recettes ou une baisse des dépenses, alors le coût de la mesure devient négatif. Dans son étude de juillet, l'OFCE estimait que, globalement, l'impact de la mesure serait légèrement négatif en emploi si elle était non financée et conduirait à la destruction nette de 19 000 emplois sur quatre ans (l'étude faisait une projection sur 2018-2022). Mais financée par une hausse de la TVA, la mesure détruirait 38 000 emplois et même 44 000 emplois si l'on décide de la financer par des baisses de la dépense publique. Il sera donc essentiel de savoir si le gouvernement veut compenser cette mesure sur le budget 2020 ou s'il accepte un financement par le déficit.

Mais Éric Heyer insiste aussi sur un autre élément : le financement public de la mesure la rend injuste. « *S'il est vrai que la défiscalisation des heures supplémentaires profite davantage aux salariés les plus pauvres, elle ne profite qu'à ceux qui ont la chance de faire des heures supplémentaires et elle sera financée par tous, y compris les plus pauvres qui ne font pas d'heures supplémentaires* », explique-t-il. Ainsi, un salarié faisant partie des 10 % les moins bien payés mais qui ne bénéficie pas d'heures supplémentaires ou un chômeur non indemnisé paiera les gains de pouvoir d'achat de ceux qui travaillent plus par la hausse de la fiscalité ou la baisse des dépenses sociales.

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2022 de l'exonération des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Emploi total (en milliers)	Solde des APU (en pts de PIB)
Non financée	-19	-0,13
Financée par ...		
... une hausse de TVA	-38	0,00
... une hausse de l'IRPP	-27	0,00
... une hausse des cotisations sociales	-40	0,00
... une baisse des dépenses publiques	-44	0,00

Source : OFCE, calculs emod.fr.

Impact sur l'emploi du financement de l'exonération des cotisations sur les heures supplémentaires. © OFCE

Or, a priori, et à moins d'un changement de cap, le gouvernement donne d'abord la priorité à la défiscalisation du capital, puis à la réduction des déficits et enfin aux mesures de pouvoir d'achat. C'est pour cette raison que la bascule entre hausse de la CSG et suppression des cotisations sociales a été effectuée en deux temps (janvier et octobre) et

qu'elle sera moins perceptible. Cela a permis de dégager des moyens pour financer la défiscalisation du capital au 1^{er} janvier sans grever les finances publiques.

C'est aussi pour cette raison que la défiscalisation des heures supplémentaires a été reportée à des temps meilleurs. Autrement dit, pour l'exécutif, ce sont les ménages qui doivent d'abord s'ajuster aux deux autres priorités.

Édouard Philippe et Bruno Le Maire ont prévenu que la priorité restait la baisse du déficit public. Du reste, dans la trajectoire des finances publiques, l'essentiel des baisses du déficit structurel est repoussé à la période 2020-2022. La marge de manœuvre sera donc réduite, à moins d'envisager une vraie accélération de la croissance qui n'est pas encore prévue. Il y a donc fort à parier que la mesure sera soit encore repoussée, soit compensée.

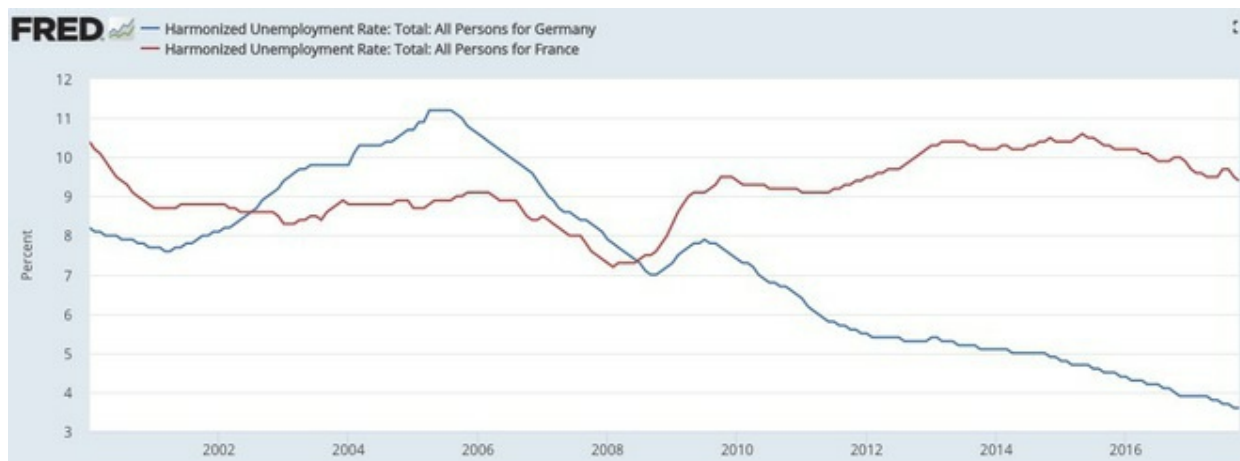
Globalement, on conçoit fort bien le bénéfice politique de cette défiscalisation, mais on peine à en percevoir le sens économique. « *C'est une mesure très adaptée à l'Allemagne d'aujourd'hui qui est en plein emploi avec un excédent budgétaire : dans une telle situation, on peut générer de l'activité non inflationniste sans financer la mesure* », explique Éric Heyer. Pour la France, c'est beaucoup moins clair.

Du reste, le gouvernement devrait se pencher soigneusement sur les effets de la précédente défiscalisation pendant la crise avant de la proposer à nouveau. Au moment de la décision, en 2007, la France était proche du plein-emploi avec un taux de chômage proche de 7 % et les finances publiques s'amélioraient. La mesure pouvait donc se comprendre. Mais la défiscalisation des heures supplémentaires a eu un effet aggravant sur l'emploi en France. La comparaison avec l'Allemagne est, de ce point de vue, très parlant.

Alors que l'activité reculait fortement en 2008, le nombre d'heures supplémentaires a ainsi continué à augmenter. Et le chômage avec elles. Pouvant avantageusement augmenter les heures travaillées par employé, les chefs d'entreprise français ont en effet ajusté leurs coûts face à la baisse de la demande par des licenciements massifs.

En pleine crise, l'État français a subventionné l'augmentation du temps de travail par salarié et donc celle du chômage. C'est l'exact inverse du choix de l'Allemagne qui a, au même moment, élargi le recours au chômage technique (*Kurzarbeit*) et donc réduit le temps de travail par salarié pour permettre aux entreprises de conserver leurs effectifs en attendant une reprise de l'activité. L'État allemand a, lui, choisi de subventionner le maintien des emplois.

Ce n'est certes pas la seule cause de la divergence des taux de chômage à ce moment entre la France et l'Allemagne, mais il n'empêche. Dès février 2008, le taux de chômage commence à repartir à la hausse en France, alors qu'il baisse en Allemagne jusqu'en octobre. En juillet 2008, le taux de chômage allemand repasse sous le taux français pour la première fois depuis six ans. Au total, pendant la crise de 2008-2009, le taux de chômage allemand a progressé de 0,9 point sur 9 mois, tandis que le chômage français a progressé de 2,3 points pendant 19 mois... Le tout alors que la chute du PIB en 2008 a été près de trois fois moins fort en France qu'en Allemagne !



Taux de chômage en France et en Allemagne depuis 2000. © Réserve fédérale de Saint-Louis

L'impact à moyen et long terme n'a pas non plus été mince. Globalement, tandis que les entreprises allemandes conservaient leurs travailleurs qualifiés et leurs savoir-faire, la France détruisait des emplois et donc du savoir-faire. Ce choix a eu des conséquences sur le long terme en termes d'offre et donc de compétitivité. Ce désinvestissement humain explique en partie qu'aujourd'hui avec un taux de chômage élevé, les savoir-faire manquent.

De ce fait, les entreprises finissent par éprouver des difficultés de recrutement avec un taux de chômage élevé : rien d'étonnant lorsque l'on a été incité par l'État à détruire des postes en pleine crise. Bref, à moins d'exclure toute crise à l'avenir, le soutien aux heures supplémentaires est un pari économique risqué.

Cette mesure a donc un intérêt très incertain et contestable sur le plan économique. Elle n'a pas d'autre motivation que celle de la stratégie politique d'un gouvernement qui a choisi de faire passer le pouvoir d'achat au second rang de ses préoccupations tout en voulant en faire une priorité de communication. La baisse des cotisations est, du fait de sa dilution, peu sensible et sera engloutie par l'effet psychologique du prélèvement à la source. Elle est aussi affaiblie par les « cadeaux fiscaux » au capital et aux entreprises. En 2020, à deux ans de l'élection présidentielle, l'exécutif cherchera à se réconcilier avec les classes populaires. Quitte à faire des erreurs économiques. Pour un gouvernement qui devait faire reculer le populisme...