



Centre d'études
économiques
et sociales du
Groupe ALPHA

« Travailler plus pour gagner plus » : Quels effets ?

12 juillet 2007



SOMMAIRE

1. L'IDEE INITIALE : LA DEFISCALISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES.....	4
2. LA PROPOSITION SARKOZY	6
Le contenu de la mesure.....	6
L'évaluation de Rexecode.....	7
Une proposition simple, des effets insuffisamment identifiés.....	10
3. LE DISPOSITIF RETENU	12
Des effets incertains sur le volume d'heures supplémentaires.....	12
Des effets marginaux sur l'emploi.....	15
Des effets très différents selon les salariés.....	16
Un effet limité et incertain sur le pouvoir d'achat.....	18
4. SYNTHESE	21
ANNEXE	22

ENCADRES

Encadré 1 : Effet de substitution et effet revenu	5
Encadré 2 : Le dispositif retenu.....	12
Encadré 3 : Le temps partiel en France.	17

TABLEAUX

Tableau 1 : Taux de majoration des heures supplémentaires en l'absence d'accords de branches.....	6
Tableau 2 : Pratique des heures supplémentaires en 2003 selon que les entreprises avaient ou non réduit la durée du travail.....	9
Tableau 3 : Taux des cotisations patronales de Sécurité sociale réellement acquittées par l'employeur après application de la réduction Fillon et taux global de toutes les cotisations et contributions sociales dont il est effectivement redevable	11



Tableau 4 :	Temps de travail, contingent et taux de majoration des heures supplémentaires dans quelques accords de branche actuels.....	14
Tableau 5 :	Rémunération d'une heure supplémentaire, gain salarial mensuel et gain fiscal avant et après l'entrée en vigueur du dispositif.....	19
Tableau 6 :	Coût du travail et salaire horaire d'une heure normale et d'une heure supplémentaire dans les entreprises de moins de 20 salariés pour des niveaux de salaire horaire égaux au SMIC et supérieurs à 1,6 SMIC.....	22
Tableau 7 :	Coût du travail et salaire horaire d'une heure normale et d'une heure supplémentaire dans les entreprises de moins de 20 salariés pour des niveaux de salaire horaire égaux au SMIC et supérieurs à 1,6 SMIC.....	22
Tableau 8 :	Coût total du dispositif sur la base des heures supplémentaires existantes déclarées (milliards d'euros).....	22
Tableau 9 :	Pratique des heures supplémentaires en 2004 par secteur d'activité.....	23



« Travailler plus pour gagner plus » : Quels effets ?

La formule « travailler plus pour gagner plus » restera sans doute un des slogans les plus marquants de la campagne présidentielle. Elle relève d'un discours qui prône la poursuite de l'action de « détricotage » des 35 heures, commencée avec la loi Fillon du 17 janvier 2003¹ et le décret du 21 décembre 2004 relatif à la fixation du contingent annuel d'heures supplémentaires².

Après l'augmentation du contingent annuel, il s'agit de défiscaliser les heures supplémentaires. C'est Michel Godet qui se trouve être l'inspirateur de cette idée et qui s'est beaucoup démené pour la faire aboutir³. Nicolas Sarkozy l'a reprise et y a ajouté l'exonération de cotisations sociales. Mais cette proposition « simple à comprendre »⁴ s'est rapidement révélée être une usine à gaz qu'il a fallu démanteler, tout en tentant d'en conserver le principe. C'est le sens du dispositif finalement retenu dans le projet de loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat.

1. L'IDEE INITIALE : LA DEFISCALISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES

La justification de l'idée défendue par Michel Godet est simple : « *La moitié des Français ne paye pas l'impôt sur le revenu. Ces ouvriers et ces employés sont prêts à travailler plus mais pas pour payer des impôts. L'autre moitié des Français a peur de "sauter de tranche d'imposition". Il s'agit donc bien de protéger les travailleurs les plus vaillants contre des prélèvements peu incitatifs au travail supplémentaire. Bref, de donner une sorte de "rémunération au black officiel" pour ceux qui vont au-delà des 35 heures* »⁵. Dans cette logique, les travailleurs décideraient de leur temps de travail en fonction de leur rémunération nette d'impôts. On retrouve là la théorie néo-classique du chômage, selon laquelle l'offre de travail dépend de l'arbitrage entre travail (générateur de revenu) et loisir qu'effectuent les individus de manière rationnelle afin de maximiser leur utilité.

Tous les salariés non imposables ne sont pas à la limite de l'imposition, pas plus que les salariés imposables ne sont tous à la limite de la tranche d'imposition supérieure.

Ce n'est pourtant pas la lacune essentielle du raisonnement, laquelle tient au fait que les salariés ne peuvent décider eux-mêmes d'effectuer des heures supplémentaires, en particulier à cause du lien de subordination qui régit la relation salarié-employeur. Elles peuvent l'être sur la base du volontariat.

¹ Celle-ci a maintenu la durée légale à 35 heures, mais elle a porté le contingent annuel d'heures supplémentaires de 130 à 180 heures et suspendu l'application des 35 heures dans les entreprises de moins de 20 salariés.

² Celui-ci a porté le contingent annuel d'heures supplémentaires à 220 heures.

³ Il l'a ainsi développée dans deux ouvrages : *Le courage du bon sens*, Odile Jacob, Paris, 2007 et *Le choc de 2006*, Odile Jacob, Paris, 2006 ; et de nombreux articles, parmi lesquels « Sortir des 35 heures par le haut », *Libération*, 6 septembre 2004 ; « L'erreur collective des 35 heures », *Le Monde*, 6 février 2006 ; « Vive le black officiel ! Il faut défiscaliser les heures supplémentaires », *Challenges*, n° 51, 12 octobre 2006.

⁴ Michel Godet, « L'erreur collective des 35 heures », *art. cit.*

⁵ « Heures sup : vive le travail au noir officiel ! », *La Tribune*, 31 mai 2007.



Mais si un employeur demande à un salarié de faire des heures supplémentaires, celui-ci ne peut refuser. Inversement, si un salarié souhaite effectuer des heures supplémentaires, il ne peut en aucune façon l'exiger.

À supposer que les travailleurs aient réellement le choix de travailler plus, il n'est pas certain, même dans le cadre de raisonnement dans lequel se situe Michel Godet, qu'une augmentation de leur rémunération entraîne une élévation de l'offre de travail car son effet sur cette dernière se décompose en un effet revenu et un effet de substitution, dont le résultat est difficilement prévisible (encadré 1). Les sondages font apparaître en outre qu'une grande majorité des personnes interrogées ne souhaite pas travailler plus⁶.

Encadré 1 : Effet de substitution et effet revenu

Les ménages sont offreurs de travail. Dans la théorie néo-classique, par hypothèse, les individus sont rationnels et cherchent à maximiser leur utilité. Celle-ci est déterminée par l'arbitrage entre le travail et le loisir. Les ménages sont contraints par le nombre d'heures d'une journée, de telle sorte que si leur temps de travail augmente, celui consacré au loisir diminue.

Toute variation de salaire peut être décomposée en un effet revenu et un effet de substitution. L'effet revenu traduit le fait qu'un accroissement de salaire permet à l'individu de réduire son temps de travail et d'accroître son temps de loisir en maintenant constant son salaire total.

Toutefois, le coût d'opportunité d'une heure de loisir (coût du renoncement à une heure de travail) progresse lorsque le salaire augmente. Dès lors l'individu peut préférer augmenter son temps de travail, et substituer du travail au loisir.

L'effet total d'une variation de salaire est la somme de l'effet revenu et de l'effet de substitution qui jouent en sens contraire. Le résultat est donc très incertain. Il dépend des préférences des individus.

À la base de l'argumentation de Michel Godet, un constat : « *les pays européens où la croissance par habitant est la plus forte et le chômage est réduit sont aussi ceux où l'on travaille plus qu'ailleurs* »⁷. Mais aussi première limite. Une telle affirmation n'est pas fondée, comme l'a rappelé la note de conjoncture 2007 d'Alpha Études qui montre qu'il n'y a pas de lien entre durée annuelle du travail et taux de chômage en Europe.

⁶ « Le Manifeste 2007. Le pouvoir d'achat », sondage LH2 pour 20 minutes et RMC, 8 septembre 2006 ; « Les Français et le pouvoir d'achat », sondage IFOP pour Acteurs publics, 15 janvier 2007 ; « Le Manifeste 2007. Le travail », sondage LH2 pour 20 minutes et RMC, 2 mars 2007.

⁷ Michel Godet, « L'erreur collective des 35 heures », *art. cit.*



Quels sont les autres arguments ? Michel Godet convoque l'histoire et fait un parallèle avec la précédente réduction significative du temps de travail, de 48 à 40 heures en 1936 : « *La montée des tensions internationales imposa en 1939 d'abandonner les 40 heures de 1936 pour revenir à 45 heures, y compris dans l'administration. Cette fois, la rupture annoncée n'est plus la guerre, mais le retournement démographique* ». Or les nouvelles projections démographiques faites par l'INSEE au cours des prochaines années prévoient non plus une baisse de la population active mais une croissance⁸, quoique ralentie à partir de 2007 par rapport à celle des années précédentes.

Afin de mettre en évidence les changements du projet d'exonération fiscale et de cotisations sociales des heures supplémentaires, on revient sur la proposition faite par le candidat Sarkozy à l'élection présidentielle avant de présenter les termes du dispositif retenu.

2. LA PROPOSITION SARKOZY

La proposition est la suivante : « *Les heures supplémentaires seront toutes payées au moins 25 % de plus que les heures normales, et elles seront exonérées de toute charge sociale et de tout impôt. En travaillant quatre heures de plus par semaine, un salarié rémunéré au Smic gagnera immédiatement 165 euros net de plus par mois* »⁹.

Le contenu de la mesure

1. Les heures supplémentaires sont *toutes* payées au moins 25 % de plus que les heures normales. Cela signifie que pour les salariés des entreprises de plus de 20 salariés, la situation est inchangée, comme le montre le tableau 1. Seuls ceux des entreprises de moins de 20 voient la rémunération de l'heure supplémentaire augmenter. Les branches ayant un taux de majoration inférieur, comme celle des Hôtels-Cafés-Restaurants (tableau 4), sont également concernées.

Tableau 1 : Taux de majoration des heures supplémentaires en l'absence d'accords de branches, en % du salaire horaire brut

	36 à 39 h	40 à 43 h	Plus de 44 h
Moins de 20 salariés	10	25	50
Plus de 20 salariés	25	25	50

⁸ « Évolution de l'emploi et marché du travail : la population active en 2015 », Document de travail Alpha Études, octobre 2006.

⁹ « Ensemble tout devient possible », Projet présidentiel de Nicolas Sarkozy, p. 8.



2. Seuls les salariés à temps plein sont concernés par la mesure. Les cadres au forfait jour et les travailleurs à temps partiel effectuant des heures au-delà de la durée de travail prévue dans leur contrat (heures « complémentaires ») en sont exclus.
3. Les heures supplémentaires sont exonérées de tout impôt.
4. Les heures supplémentaires sont exonérées de cotisations sociales. Précision : en travaillant quatre heures de plus par semaine, un salarié rémunéré au SMIC gagne immédiatement 165 euros net de plus par mois (SMIC horaire brut * taux de majoration d'une heure supplémentaire * nombre d'heures supplémentaires mensuelles = 8,27 * 1,25 * 16). Il s'ensuit que les cotisations sociales salariales sont reversées aux salariés sous forme de salaire net et que les entreprises n'ont pas à acquitter les cotisations sociales patronales, ce qui diminue le coût du travail des heures supplémentaires.

Les incidences de la proposition Sarkozy (qu'on appellera Sarkozy I) sur le salaire brut, le coût du travail et le salaire net sont présentées dans les tableaux 6 et 7 qui figurent en annexe.

Le coût de cette proposition a été chiffré par l'Institut de l'entreprise à 4,6 milliards d'euros pour un volume d'heures supplémentaires restant à son niveau actuel (2,83 milliards de perte de cotisations sociales, 1,75 milliard de perte d'impôt sur le revenu). Il se serait alourdi en cas d'augmentation du nombre d'heures supplémentaires effectuées.

L'opposition des économistes à cette mesure a été quasi-unanime. Celle-ci a été vivement critiquée dans un rapport pour le Conseil d'Analyse Économique (CAE)¹⁰, présenté une première fois le 6 mars 2007¹¹, avant qu'il ne soit débattu le 29 mai en séance plénière¹².

Seul l'institut Rexecode a estimé qu'elle aurait eu des effets positifs, à la fois sur le pouvoir d'achat et sur l'emploi¹³.

L'évaluation de Rexecode

Selon Rexecode, l'application de la mesure aurait eu pour effet d'augmenter de 45 % la rémunération nette des heures supplémentaires reçue par les salariés et de baisser de 26 % le coût des heures supplémentaires pour les entreprises, ce qui aurait eu deux types d'effets :

¹⁰ Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, « Réglementation du temps de travail, revenu et emploi ».

¹¹ « Des économistes du CAE critiquent la défiscalisation des heures supplémentaires », *Les Échos*, 6 mars 2007.

¹² « Un rapport du CAE épingle la défiscalisation des heures supplémentaires », *Les Échos*, 29 mai 2007.

¹³ « Détaxation des heures supplémentaires (proposition de Nicolas Sarkozy) », Étude Rexecode sur l'impact économique des mesures des candidats concernant le travail, disponible sur le site Internet des *Échos* : <http://www.lesechos.fr/medias/2007/0316/300151904.pdf>



– *Un effet sur la durée effective de travail* résultant d'une hausse de l'offre de travail des salariés et de la demande de travail des entreprises.

Côté offre de travail, l'augmentation de la rémunération des heures supplémentaires aurait incité les salariés à vouloir en effectuer plus, ce qui se serait traduit par une élévation de la durée effective du travail des salariés en poste, lesquels auraient vu leur revenu augmenter.

Côté demande de travail, la baisse du coût de l'heure supplémentaire aurait poussé les entreprises à accroître la demande d'heures supplémentaires. Celle-ci aurait représenté « l'«équivalent» de 38 000 emplois sous forme d'un allongement de la durée du travail ».

– *Un effet sur l'emploi.*

Côté offre de travail, l'augmentation du revenu du travail aurait entraîné une augmentation de la population active « donc de l'emploi, de l'ordre de 70 000 ».

Côté demande de travail, la diminution du coût de l'heure supplémentaire aurait généré une diminution du coût moyen du travail, laquelle aurait entraîné une augmentation de l'emploi d'« environ 50 000 ».

Au total, la mesure aurait pu créer 120 000 emplois.

L'évaluation faite par Rexecode est contestable pour plusieurs raisons.

Premièrement, reprenant la théorie néo-classique, Rexecode soutient qu'une augmentation du revenu incite les travailleurs à augmenter leur offre de travail, ce qui génère une hausse de l'emploi. Le déséquilibre du marché du travail proviendrait donc de manière significative d'une insuffisance de l'offre de travail par rapport à la demande de travail des entreprises. S'il est vrai que certains segments d'activité peuvent rencontrer des difficultés de recrutement, globalement cependant le marché du travail est caractérisé par une insuffisance chronique de la demande de travail (c'est-à-dire de l'offre d'emploi).

Deuxièmement, Rexecode fait l'hypothèse que les salariés peuvent décider d'effectuer des heures supplémentaires, ce qui est en contradiction avec l'organisation des entreprises (voir supra). Celles-ci sont fonction de l'activité de l'entreprise, donc du carnet de commandes.

C'est une autre limite du raisonnement. Une étude réalisée par la DARES fait apparaître que 49 % des salariés à temps complet ont effectué au moins une fois des heures supplémentaires en 2003, pour une durée moyenne annuelle de 55 heures. Seuls 10 % en ont effectué plus de 130 (tableau 2). Diminuer leur coût n'augmentera pas le besoin en travail de l'entreprise mais influera sur sa répartition.



Tableau 2 : Pratique des heures supplémentaires (HS) en 2003 selon que les entreprises avaient ou non réduit la durée du travail

	Part des salariés à temps complet qui font des HS déclarées dans les entreprises en déclarant	Volume annuel moyen par salarié à temps complet qui en fait	Part des salariés à temps complet effectuant des HS dans une entreprise où le volume annuel moyen est supérieur à 130 heures	Part des salariés à temps complet effectuant des HS dans une entreprise où le volume annuel moyen est supérieur à 180 heures
	En %	En heures	En %	En %
Entreprises de 10 à 20 salariés	69	94	29	16
Ayant réduit la durée du travail	59	65	13	12
N'ayant pas réduit la durée du travail	80	125	41	23
Entreprises de plus de 20 salariés	46	50	7	3
Ayant réduit la durée du travail	43	41	5	2
N'ayant pas réduit la durée du travail	74	108	18	11
Ensemble des entreprises	49	55	10	4
Ayant réduit la durée du travail	43	42	5	2
N'ayant pas réduit la durée du travail	76	114	26	15

Source : DARES, enquête Acemo annuelle, 2003

Dans toute évaluation, les hypothèses sont décisives car elles en déterminent les résultats. Celle réalisée par Éric Heyer, directeur adjoint de l'OFCE, aboutit ainsi à des résultats opposés¹⁴. Selon lui, la proposition Sarkozy aurait eu deux effets opposés sur l'emploi : l'un positif, la baisse du coût du travail, l'autre négatif, l'allongement de la durée du travail consécutif à l'abaissement du coût d'une heure supplémentaire en dessous de l'heure normale. Sous les hypothèses de neutralité pour les finances publiques, d'une élasticité du coût du travail à l'emploi égale à 0,5 et de saturation du contingent d'heures supplémentaires par les entreprises provoquant une augmentation de 2,2 % du temps de travail, la mesure aurait abouti, selon Éric Heyer, à la perte de 75 000 emplois au bout de cinq ans.

Par ailleurs, la proposition Sarkozy aurait généré d'autres effets, absents de ces évaluations.

¹⁴ « Défisiscaliser les heures supplémentaires : quelle efficacité pour la croissance ? », *La Tribune*, 16 avril 2007.



Une proposition simple, des effets insuffisamment identifiés

La proposition Sarkozy aurait généré des effets d'aubaine. Entreprises et salariés auraient eu en effet un intérêt commun : les premières auraient été incitées à proposer aux seconds de déclarer des heures supplémentaires fictives, exonérées de cotisations sociales, plutôt que d'augmenter leur salaire horaire. Ceci aurait permis un accroissement du revenu disponible des salariés après impôt sans alourdissement du coût du travail, mais les hausses de pouvoir d'achat auraient été financées par du déficit public.

Ensuite, la mesure aurait conduit à privilégier les salariés occupant un emploi stable (*insiders*), et abouti à des effets de substitution : puisque les heures supplémentaires auraient coûté moins cher que les heures normales (tableaux 6 et 7 en annexe), les entreprises auraient été enclines à augmenter leur nombre plutôt qu'à embaucher.

Et l'emploi des travailleurs à temps partiel aurait été menacé étant donné qu'une heure de travail normale aurait coûté plus cher à l'entreprise qu'une heure supplémentaire (tableaux 6 et 7 en annexe). Elle aurait eu alors intérêt à demander des heures supplémentaires aux salariés à temps plein plutôt que de garder ceux à temps partiel. Dans une note destinée aux députés UMP, le député Gilles Carrez¹⁵ les avait d'ailleurs mis en garde contre cette éventualité.

La mesure aurait provoqué finalement une réduction de la proportion de travailleurs à temps partiel. Tel fut aussi l'effet des 35 heures, sous l'effet desquelles cette proportion est passée de 17,3 % en 1998 à 16,7 % en 2003¹⁶. Mais elle aurait entraîné une baisse de la durée du travail à temps partiel, contrairement aux 35 heures qui avaient contribué à l'augmentation de celle-ci de 59 % à 67 % d'un temps plein en 2003).

De surcroît, avec la proposition originelle, l'exonération des cotisations patronales aurait été moins incitative pour les salariés à bas salaire, dont les salaires sont déjà exonérés de façon dégressive jusqu'à 1,6 SMIC (tableau 3). Les allègements Fillon sont calculés sur le salaire horaire effectif (rapport du salaire brut mensuel au nombre total d'heures rémunérées). Par conséquent, si les salariés payés entre 1 et 1,6 SMIC effectuent des heures supplémentaires majorées à 25 %, leur salaire horaire effectif augmente et les allègements de cotisations patronales diminuent (voire disparaissent pour les travailleurs ayant un salaire proche de 1,6 SMIC), ce qui n'incite pas les entreprises à leur proposer de faire des heures supplémentaires.

¹⁵ « Fillon veut créer un "choc de confiance" et de "croissance" », *Libération*, 22 mai 2007.

¹⁶ « Le travail à temps partiel en 2004 », Document réalisé par la DARES et distribué à la Commission Nationale de la Négociation Collective du 27 juin 2005.



Tableau 3 : Taux des cotisations patronales de Sécurité sociale réellement acquittées par l'employeur après application de la réduction Fillon et taux global de toutes les cotisations et contributions sociales dont il est effectivement redevable

Niveau de salaire horaire en % du SMIC	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	De 1,6 SMIC jusqu'au plafond de la sécurité sociale
Cotisations patronales de sécurité sociale après réduction Fillon	4,29 %	10,59 %	15,75 %	20,29 %	24,10 %	27,40 %	30,29 %
Total (y compris autres cotisations et contributions sociales)	19,04 %	25,34 %	30,50 %	35,04 %	38,85 %	42,15 %	45,04 %
% de salariés concernés	12 %		20 %		26 %		42 %



3. LE DISPOSITIF RETENU

Par rapport à la proposition du candidat Sarkozy, le projet de loi sur la défiscalisation des heures supplémentaires a subi de grandes transformations (encadré 2).

Encadré 2 : Le dispositif retenu

Les grandes lignes du dispositif sont les suivantes :

- Les heures supplémentaires seront toutes payées au moins 25 % de plus que les heures normales dans toutes les entreprises quelle que soit leur taille.
- Les heures supplémentaires ne seront plus intégrées dans le calcul des allégements Fillon, très dégressifs entre 1 et 1,6 SMIC (tableau 3). Ceux-ci seront calculés non plus sur le salaire horaire effectif (1,3 SMIC majoré de 25 % par exemple), mais sur le salaire horaire avant heures supplémentaires (1,3 SMIC).
- Les heures supplémentaires seront exonérées d'impôt.
- Les heures supplémentaires seraient totalement exonérées de cotisations sociales salariales, de CSG et de CRDS (soit 21,5 points de salaire brut), lesquelles devraient être transformées en salaire net puisque le projet de loi prévoit une sécurisation juridique par décret¹⁷.
- Les entreprises bénéficieront d'une exonération de cotisations sociales patronales modulée selon leurs effectifs.
- Les taux de réduction des cotisations patronales et salariales retenus actuellement sont susceptibles d'être modifiés car le projet de loi précise qu'ils seront déterminés par décret.

Les incidences du dispositif (qu'on appellera Sarkozy II) sur le salaire brut, le coût du travail et le salaire net sont présentées dans les tableaux 6 et 7 en annexe.

Des effets incertains sur le volume d'heures supplémentaires

Dans le cadre légal, les heures supplémentaires sont les heures de travail effectuées au-delà de la durée légale du travail fixée à 35 heures hebdomadaires (ou de la durée considérée comme équivalente dans certaines professions), à la demande de l'employeur ou avec son accord.

En cas d'annualisation du temps de travail, il s'agit des heures effectuées au-delà de 1 607 heures par an et au-delà de la durée maximale hebdomadaire prévue par une convention de branche ou un accord d'entreprise (44 heures par exemple).

¹⁷ Le projet de loi indique que « le bénéfice de la réduction est subordonné à la mise à disposition du service des impôts compétent de la direction générale des impôts et des agents chargés du contrôle, par l'employeur, d'un document en vue du contrôle des dispositions du présent article dans des conditions fixées par décret » (article 1^{er}, point IV).



En cas de réduction du temps de travail par l'attribution de jours de repos sur l'année, les heures supplémentaires sont les heures de travail effectuées au-delà de 39 heures par semaine ainsi que celles effectuées au-delà de 1 607 heures par an.

Le taux de majoration des heures supplémentaires dépend de la taille des entreprises (tableau 1).

Cependant la durée réglementaire du travail, le contingent et le taux de majoration des heures supplémentaires peuvent varier selon les accords de branche (tableau 4).



Tableau 4 : Temps de travail, contingent et taux de majoration des heures supplémentaires (HS) dans quelques accords de branche actuels

<i>Accords de branche</i>	Durée du travail hebdomadaire / annuelle	Contingent d'HS	Taux de majoration des HS
<i>MÉTALLURGIE</i> Accord du 28 juillet 1998 Avenant du 14 avril 2003 Avenant du 3 mars 2006	35 h / 1 607 h	- 220 h - 175 h en cas d'annualisation	25 %
<i>HÔTELS-CAFÉS-RESTAURANTS</i> Accord du 5 février 2007	35 h	360 h	10 % 20 % au-delà de 43 h
<i>BÂTIMENT ET TRAVAUX PUBLICS</i> Accord du 6 novembre 1998	35 h / 1 645 h	- 180 h - 145 h en cas d'annualisation	25 %
<i>TRANSPORTS ROUTIERS</i>	- Grands routiers : 43 h = 35 h + 8 h d'équivalence à 25 % - Courte distance : 39 h = 35 h + 4 h d'équivalence à 25 % - Messagerie : 35 h	- Roulants : 195 h - Sédentaires : 130 h	25 %
<i>BANQUE</i> Accord du 29 mai 2001	35 h / 1 600 h (1 607 h depuis l'instauration de la « journée de solidarité »)	Cadre légal	Cadre légal



La majoration de 25 % ne s'appliquera pas aux branches d'activité ayant un taux de majoration inférieur. Celles-ci bénéficieront néanmoins des réductions de cotisations patronales. Contrairement aux engagements du candidat Sarkozy à l'élection présidentielle, les heures supplémentaires ne seront donc pas toutes rémunérées 25 % de plus que les heures normales.

Dans les entreprises ayant mis en place des accords de modulation, le volume d'heures supplémentaires effectuées annuellement par les salariés (39 heures) est inférieur d'un tiers à celui constaté dans les autres établissements (57 heures)¹⁸. Par ailleurs, dans les entreprises ayant annualisé le temps de travail, la détermination et la comptabilisation des heures supplémentaires ont lieu une fois que l'année est terminée, ce qui reporte le moment de l'évaluation et peut laisser place à des appréciations divergentes. Les salariés à temps complet sont 14 % à moduler leur temps de travail selon les besoins de l'entreprise.

Quoi qu'il en soit, il règne une certaine confusion dans la comptabilisation, à tel point que neuf plaintes sur dix à l'inspection du travail concernent les heures supplémentaires non payées. Le volume des heures supplémentaires ne devrait donc pas augmenter considérablement.

Des effets marginaux sur l'emploi

Bien que le dispositif sur les heures supplémentaires n'ait pas pour objet de créer directement de l'emploi, il peut avoir des effets sur celui-ci. Actuellement, aucune évaluation de l'impact du dispositif sur l'emploi n'a encore été réalisée, celle de Rexecode l'ayant été sur la base de la proposition faite par le candidat Sarkozy.

Les effets sur l'emploi peuvent résulter de deux types de mécanismes :

- Un mécanisme keynésien consistant à favoriser la demande, et par suite l'investissement, puis l'emploi. La question est alors de savoir si le dispositif va permettre une augmentation du pouvoir d'achat (voir infra).
- Un mécanisme classique consistant à diminuer le coût du travail. L'exonération de cotisations patronales est l'élément central car elle détermine le degré d'incitation pour les entreprises à proposer des heures supplémentaires, et donc l'arbitrage entre heures supplémentaires et embauches. On a vu ainsi qu'avec la proposition initiale, l'exonération totale de cotisations patronales se serait traduite par un effet de substitution (des heures supplémentaires aux embauches) et un effet d'aubaine.
D'une manière générale, un recours accru aux heures supplémentaires aura un effet négatif sur l'emploi.

¹⁸ Enquête Acemo annuelle 2004.



L'exonération de cotisations patronales sera modulée selon les effectifs :

- Pour les entreprises de plus de 20 salariés, la réduction de cotisations sera de 0,5 euro par heure supplémentaire, quel que soit le niveau de salaire.
- Pour celles de moins de 20 salariés, elle sera de 1,5 euro, afin de compenser le relèvement de la majoration salariale de 10 % à 25 %. Cette réduction est cumulable avec les allègements actuels de cotisations sociales applicables jusqu'à 1,6 SMIC.
- En ce qui concerne les cadres au forfait, la réduction sera de 3,5 euros par jour pour les entreprises de plus de 20 salariés, de 10,5 euros par jour pour celles de moins de 20 salariés.

Contrairement à ce qui avait été annoncé lors de la campagne pour l'élection présidentielle, le coût d'une heure supplémentaire sera donc supérieur à celui d'une heure de travail normale (tableaux 6 et 7 en annexe). Par rapport au coût actuel, il diminuera pour tous les salariés des entreprises de plus de 20 salariés, mais il augmentera dans celles de moins de 20 salariés pour les salariés rémunérés 1,6 SMIC, sous l'effet du relèvement de 10 % à 25 % de la majoration des heures supplémentaires comprises entre la 36^e et la 39^e heure. Cependant ce renchérissement doit être relativisé dans la mesure où la majoration devait de toute façon passer à 25 % au 1^{er} janvier 2009, et où la réduction de cotisations patronales plus importante permet d'en compenser une partie.

Il subsistera néanmoins quelques cas où le coût d'une heure supplémentaire sera inférieur à celui d'une heure normale. Ainsi en sera-t-il, pour les salariés des entreprises de plus de vingt salariés payés SMIC ou légèrement au-dessus, lorsque le montant total des réductions dépassera celui des cotisations patronales (tableaux 6 et 7 en annexe). Mais l'ACOSS souligne que « *ceci semble concerner un nombre extrêmement limité de cas. Il peut exister ainsi des cas limites où une entreprise n'employant que des salariés payés au Smic aurait des allègements sur les cotisations patronales supérieures au montant de cotisations patronales dues dès lors que le taux AT est très faible* »¹⁹. Il en sera de même pour les travailleurs à temps partiel.

Au total, en-dehors de ces deux cas limites, pour lesquels l'effet de substitution et l'effet d'aubaine décrits précédemment (p. 10) pourraient se produire – et par conséquent l'effet sur l'emploi être négatif –, l'exonération forfaitaire de cotisations patronales décidée n'incitera guère les entreprises à recourir davantage aux heures supplémentaires, si bien que le dispositif devrait avoir peu d'incidences sur leur volume²⁰, et que ses conséquences sur l'emploi devraient être peu marquées. Il faut souligner que le risque de multiplication des heures fictives déclarées engendré par la proposition initiale (Sarkozy I) est fortement réduit dans le dispositif retenu (Sarkozy II).

¹⁹ ACOSS, « Demande d'avis du ministère sur la partie relative aux heures supplémentaires du projet de loi portant sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat », 11 juin 2007, p. 18 et annexe 1 p. 14.

²⁰ De son côté, la banque HSBC estime que la baisse du coût des heures supplémentaires « *entraînera une hausse de la demande d'heures supplémentaires de 1,6%, soit une augmentation de la durée effective du travail de 0,05%* » (HSBC, « Impact du "paquet fiscal" et de la TVA sociale sur la croissance », 25 juin 2007, p. 7).



Des effets très différents selon les salariés

Seuls les salariés imposables seront concernés par le volet fiscal du dispositif. Contrairement à ce qui avait été envisagé dans un premier temps, l'exonération d'impôt ne sera pas plafonnée, ce qui favorisera les salariés aisés. En revanche, les salariés non imposables ne bénéficieront d'aucun gain fiscal puisque le gouvernement n'a pas instauré de crédit d'impôt.

Les salariés à temps partiel effectuant des heures « complémentaires » seront également concernés par la mesure. Actuellement, ces heures ne sont pas majorées et ne peuvent représenter plus de 10 % de la durée hebdomadaire ou mensuelle prévue au contrat. Seul un accord collectif permet de fixer ce taux jusqu'à 30 %. Dans ce cas, les heures complémentaires au-delà du dixième donnent droit à une majoration de salaire de 25 %.

Après l'entrée en vigueur du dispositif, le principe reste le même. Seul changement : les 10 % d'heures complémentaires seront exonérées de cotisations sociales salariales (mais elles ne seront pas majorées). Ainsi un contrat de travail de 20 heures par semaine ne donnera lieu à des exonérations que pour les deux premières heures complémentaires.

Il est peu probable que la mesure modifie la durée du travail des salariés à temps partiel. Pour les entreprises, le coût d'une heure complémentaire sera le même que celui d'une heure normale, ce qui ne devrait guère modifier leurs arbitrages. Par rapport à une heure supplémentaire, en revanche, ce coût sera minoré de 25 % et majoré de 0,5 ou 1,5 euro, les heures complémentaires n'ouvrant pas droit à la réduction forfaitaire de cotisations patronales. Les entreprises seraient donc incitées à recourir aux heures complémentaires plutôt qu'aux heures supplémentaires... dans la limite de 10 % du temps de travail à temps partiel.

Au-delà d'un dixième d'heures complémentaires, le coût d'une heure complémentaire est identique à celui d'une heure supplémentaire (en-dessous du plafond de 44 heures hebdomadaires). Toutefois le salaire horaire net des travailleurs à temps plein sera supérieur à celui des travailleurs à temps partiel (lequel sera inchangé par rapport la situation actuelle) d'un montant correspondant aux cotisations salariales, CSG et CRDS.



Encadré 3 : Le temps partiel en France

Le temps partiel en France concerne près de 17 % des salariés, lesquels travaillent en moyenne 23 heures. Pour plus d'un tiers d'entre eux, ce temps de travail est subi.

Dans les entreprises de moins de dix salariés, ce sont 41,5 % des salariés qui travaillent à temps partiel. Et ceux-ci sont de surcroît dans une plus grande proportion en contrat à durée déterminée. Pour l'essentiel, ce sont des femmes, faiblement rémunérées, dans les secteurs de la distribution, de la santé, des entreprises de nettoyage ou du secteur associatif²¹.

30 % des travailleurs à temps partiel souhaiteraient travailler plus avec pour principale motivation... de gagner plus. Les salariés à temps complet quant à eux sont moins de 14 % à vouloir effectuer des heures supplémentaires (il s'agit essentiellement d'hommes âgés de 25 à 49 ans) et 3,5 % à désirer travailler moins²² (le souhait de travailler moins étant plus fort au-delà de 50 ans chez les hommes et après 25 ans chez les femmes).

Le régime social et fiscal des cadres au forfait jour (10 % de l'emploi salarié) sera calé sur celui des heures supplémentaires pour tous les jours travaillés au-delà de la durée légale de 218 jours par an. Cependant, comme pour les travailleurs à temps partiel, les jours travaillés ne seront pas majorés de 25 %.

Quel peut être l'effet de cette disposition ?

Avant son application, les cadres peuvent déjà travailler au-delà de 218 jours en recourant au compte épargne temps (CET), à condition qu'il ait été négocié par l'entreprise²³. Cette obligation d'accord sera maintenue. Or la plus grande partie d'entre eux ne souhaitent pas travailler plus. Ils estiment qu'ils travaillent déjà trop.

Qui plus est, les heures des jours supplémentaires ne seront pas majorées, alors qu'actuellement la valeur des heures de travail portées sur un CET inclut la majoration légale. Néanmoins, à la différence d'aujourd'hui, elles seront exonérées de cotisations sociales. Par conséquent, un cadre au forfait gagnera les cotisations salariales (21,5 points de salaire brut) et perdra la majoration de 25 % par jour supplémentaire au-delà de la durée légale de 218 jours. Le seul gain qu'il peut escompter résultera de la défiscalisation des heures supplémentaires, ce qui laisse sceptique quant à l'efficacité de cet effet incitatif. D'autant plus que de nombreux cadres bénéficient déjà de l'exonération fiscale de leurs heures supplémentaires... En effet, lorsqu'ils sont transférés sur un plan d'épargne salariale, les droits épargnés sur un CET deviennent exonérés de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu. Pour les salariés ayant fait ce choix, le dispositif Sarkozy II sera donc moins favorable.

²¹ « L'emploi dans les très petites entreprises en juin 2005 », *Premières Synthèses*, DARES, avril 2007, n° 16.1.

²² Enquête Emploi 2004.

²³ Celui-ci permet de stocker des jours de RTT, qui peuvent être convertis en argent ou utilisables les années suivantes. Les indemnités versées au salarié en contrepartie des jours accumulés sur son CET ont le caractère de salaire. À ce titre, elles sont soumises aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu. Les droits affectés au CET peuvent être utilisés pour alimenter un PEE, un PEI ou un PERCO.



Quant à la réduction de cotisations patronales, elle n'est guère incitative (3,5 euros par jour pour les entreprises de 20 salariés et plus, 10,5 euros par jour pour celles de moins de 20 salariés).

Enfin, les fonctionnaires seront eux aussi concernés par le dispositif. Ce qui laisse pour le moins dubitatif quand on sait que le ministère de l'Intérieur doit de 5 à 7 millions d'heures supplémentaires aux officiers de police²⁴, que le comité européen des droits sociaux leur a donné raison, et que, pour tenter d'obtenir leur paiement, ils ont manifesté le 14 juin dans les principales villes²⁵... Quant aux heures supplémentaires à l'hôpital effectuées par les personnels soignants dans les hôpitaux en raison d'une pénurie d'effectifs : elles ne sont pour la plupart ni récupérées, ni payées, comme le président de la République a pu le constater lors d'une visite au centre hospitalier de Dunkerque le 22 mai²⁶.

Un effet limité et incertain sur le pouvoir d'achat

Au niveau des salaires, il apparaît clairement que ce sont les salariés les plus aisés qui bénéficieront le plus du dispositif puisque les cotisations sociales sont proportionnelles au salaire (excepté celles à l'assurance vieillesse, les seules à rester plafonnées) et l'impôt sur le revenu progressif : le gain fiscal, dont ne bénéficieront que les salariés imposables, sera croissant avec le taux d'imposition (tableau 5).

Tableau 5 : Rémunération d'une heure supplémentaire, gain salarial mensuel et gain fiscal avant et après l'entrée en vigueur du dispositif

		Rémunération nette HS	Gain salarial mensuel	Gain fiscal (euros)
		avant	euros	
		après	%	
Salaire = SMIC	Temps plein (entreprise de 20 salariés au plus) 4 HS / semaine (18 HS / mois)	7,14	57,60	0
		10,34	+ 5,2 %	
	Temps plein (entreprise de plus de 20 salariés) 4 HS / semaine (18 HS / mois)	8,11	40,14	0
		10,34	+ 3,5 %	
	Temps partiel (20 heures hebdomadaires) 2 HC / semaine (9 HC / mois)	6,49	16,02	0
		8,27	+ 2,6 %	
Salaire = 2 SMIC	Temps plein 4 HS / semaine (18 HS / mois)	16,23	81,10	350
		20,68	+ 3,5 %	

²⁴ « L'État doit de 5 à 7 millions d'heures supplémentaires aux officiers de police », *Le Monde*, 1^{er} juin 2007.

²⁵ « Les officiers de police se mobilisent pour le paiement des heures supplémentaires », *Le Monde*, 15 juin 2007.

²⁶ « Les "découvertes" de Sarkozy à l'hôpital », *l'Humanité*, 23 mai 2007.



Le dispositif sur les heures supplémentaires pourrait coûter au total jusqu'à 6 milliards d'euros à volume d'heures supplémentaires constant (900 millions d'heures par an). Mais si les entreprises avaient davantage recours aux heures supplémentaires, ce coût s'en trouverait accru. De plus, l'évaluation qui en est faite n'intègre ni les heures complémentaires, ni les heures supplémentaires des fonctionnaires. Aussi si le volume d'heures supplémentaires augmentait de 20 %, le coût total s'alourdirait d'autant et serait de l'ordre de 7,2 milliards d'euros.

La seule exonération de cotisations sociales coûterait quant à elle 4,3 milliards d'euros (1,5 milliard d'exonération de cotisations patronales, 2,8 milliards d'exonération de cotisations salariales). Comme toute réduction des recettes destinées à alimenter les caisses de la Sécurité sociale, elle sera compensée par le budget de l'État.

Une augmentation des prélèvements obligatoires serait alors inévitable dans la mesure où les recettes de l'État auront été amputées de 1 à 2 milliards d'euros au titre de la seule défiscalisation des heures supplémentaires. Au total, le coût de l'ensemble des mesures de ce qu'il est convenu d'appeler le « paquet fiscal » tournerait autour de 11 milliards d'euros en 2008 et de 13 milliards à partir de 2009, ce qui pose la question des engagements européens de la France en matière budgétaire²⁷.

Reste à savoir si la compensation sera totale. À en juger par la situation actuelle, on peut en douter : en 2006, sur les 9,7 milliards d'euros de déficit, 3,22 milliards proviennent des exonérations de cotisations sociales non compensées par l'État²⁸. Chaque montant d'exonération de cotisations non compensé a pour conséquence un creusement du déficit de la Sécurité sociale, dont les effets pourraient bien être une restriction des prestations touchant plus probablement les individus les plus exposés aux risques, qui sont le plus souvent les plus modestes. Dès lors, seule une partie des salariés, ceux qui parviendront à faire des heures supplémentaires, gagnerait plus.

Pour ce qui est des montants d'exonération de cotisations sociales compensés, l'accroissement des prélèvements obligatoires aurait un effet négatif sur le pouvoir d'achat qui annulerait le gain résultant de la transformation des cotisations salariales en salaire net²⁹. De ce point de vue, l'effet net de l'ensemble de ces mesures serait un transfert des contribuables sollicités pour compenser ces pertes aux salariés effectuant des heures supplémentaires et aux employeurs y ayant recours. La pire des situations serait que les revenus du travail soient les seuls à supporter ce surcroît de prélèvement : outre les cotisations salariales, cela reviendrait à faire payer à tous les salariés les réductions d'impôt des travailleurs imposables effectuant des heures supplémentaires, ainsi que les réductions de cotisations patronales... Le comble serait atteint si ce prélèvement supplémentaire touchait aussi les salariés non imposables ne bénéficiant pas du gain fiscal, ainsi que les salariés n'effectuant pas d'heures (ou de jours) supplémentaires et complémentaires...

Au niveau global, les dépenses (revenus des transferts) sont inchangées. Seul varie le moyen de les financer : les cotisations sociales des salariés qui font des heures supplémentaires sont remplacées par les impôts de tous les contribuables.

²⁷ « Dette et déficit : les pays de l'euro rappellent la France à ses engagements », *Le Monde*, 6 juin 2007 ; « M. Sarkozy propose un sommet sur l'économie », *Le Monde*, 10 juillet 2007.

²⁸ « L'État doit 5,2 milliards d'euros à la Sécurité sociale », *Le Monde*, 1^{er} juin 2007.

²⁹ Selon la banque HSBC, la détaxation des heures supplémentaires devrait entraîner une augmentation du revenu disponible de 0,67 % (HSBC, « Impact du "paquet fiscal" et de la TVA sociale sur la croissance », 25 juin 2007).



L'incertitude concernant le pouvoir d'achat est d'autant plus grande qu'à volume d'heures inchangé, les salariés toucheront davantage, ce qui pourrait atténuer les revendications salariales dans certaines entreprises. Les employeurs en profiteraient ainsi pour ne pas augmenter les salaires ou les augmenter moins qu'ils ne l'auraient fait sans ce dispositif³⁰. Ce phénomène serait encore plus prononcé pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC, car la maximisation du montant des exonérations Fillon de cotisations patronales constituerait pour les entreprises un avantage supplémentaire à la non (ou moindre) augmentation des salaires. Rappelons, à titre indicatif, que les salariés gagnant entre 1 et 1,6 SMIC sont nombreux, leur part étant de 42 % (tableau 3).

Il y a donc un risque de substitution des exonérations de cotisations salariales et de la défiscalisation des heures supplémentaires aux augmentations de salaires. Selon l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), « *les risques de dérives sont liés à la transformation d'éléments de rémunération tels les primes en heures supplémentaires* »³¹.

Enfin, le montant de la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires sera réintégré dans le revenu fiscal de référence pour le calcul des avantages fiscaux ou sociaux soumis à condition de ressources et de la prime pour l'emploi. Autrement dit, il y aura désormais deux revenus fiscaux : l'un qui servira au calcul de l'impôt duquel le montant de la rémunération des heures supplémentaires sera exclu, l'autre qui servira de calcul à des avantages ou des prestations sous conditions de ressources qui l'inclura. Certains bénéficiaires de ces prestations risquent donc de ne plus les recevoir, ce qui amputera leur pouvoir d'achat, mais améliorera le solde budgétaire des administrations publiques.

4. SYNTHÈSE

Au total, le dispositif sur les heures supplémentaires retenu est très différent de celui qui avait été annoncé pendant la campagne présidentielle :

- Il atténue considérablement la réduction initialement envisagée du coût des heures supplémentaires, ce qui limite les effets d'aubaine ainsi que l'incitation des employeurs à y recourir. Il devrait donc avoir peu d'incidences sur leur volume.
- Il aura un impact limité et incertain sur le pouvoir d'achat, bien qu'il puisse bénéficier à certains salariés (ceux qui font ou feront des heures supplémentaires), dans certaines branches (celles où existent des difficultés de recrutement).
- Il a peu de chances de créer des emplois.
- Il se traduira en dernier ressort par une redistribution des contribuables aux salariés effectuant des heures supplémentaires d'une part, et aux employeurs y ayant recours d'autre part. Cela justifie-t-il d'y consacrer 6 milliards d'euros ?

³⁰ D'une certaine manière, le gouvernement a montré l'exemple en annonçant qu'il ne donnerait pas de coup de pouce au SMIC.

³¹ ACOSS, « Demande d'avis du ministère sur la partie relative aux heures supplémentaires du projet de loi portant sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat », p. 12.



ANNEXE

Tableau 6 : Coût du travail et salaire horaire d'une heure normale et d'une heure supplémentaire dans les entreprises de moins de 20 salariés pour des niveaux de salaire horaire égaux au SMIC et supérieurs à 1,6 SMIC

		HN	HS _t	HS _{SarkozyI}	HS _{SarkozyII}
SMIC	Salaire horaire brut	8,27	9,10	10,34	10,34
	Coût du travail	9,84	10,83	10,34	10,81
	Salaire horaire net	6,49	7,14	10,34	10,34
≥ 1,6 SMIC	Salaire horaire brut	13,23	14,56	16,54	16,54
	Coût du travail	19,19	21,11	16,54	22,49
	Salaire horaire net	10,39	11,43	16,54	16,54

HN : Heure normale

HS : Heure supplémentaire actuelle

HS_{SarkozyI} : Heure supplémentaire dans le cadre de la proposition Sarkozy

HS_{SarkozyII} : Heure supplémentaire dans le cadre du dispositif retenu

Tableau 7 : Coût du travail et salaire horaire d'une heure normale et d'une heure supplémentaire dans les entreprises de plus de 20 salariés pour des niveaux de salaire horaire égaux au SMIC et supérieurs à 1,6 SMIC

		HN	HS _t	HS _{SarkozyI}	HS _{SarkozyII}
SMIC	Salaire horaire brut	8,27	10,34	10,34	10,34
	Coût du travail	9,84	12,31	10,34	11,81
	Salaire horaire net	6,49	8,11	10,34	10,34
≥ 1,6 SMIC	Salaire horaire brut	13,23	16,54	16,54	16,54
	Coût du travail	19,19	23,99	16,54	23,49
	Salaire horaire net	10,39	12,98	16,54	16,54

Tableau 8 : Coût total du dispositif sur la base des heures supplémentaires existantes déclarées (milliards d'euros)

Réduction forfaitaire de cotisations sociales patronales	1,5
Exonération de cotisations sociales salariales	2,8
Exonération d'impôt sur le revenu	1 – 2
TOTAL	5,3 – 6,3



**Tableau 9 : Pratique des heures supplémentaires (HS) en 2004
par secteur d'activité (entreprises de 10 salariés et plus du secteur marchand non agricole)**

	Part des salariés à temps complet qui font des HS déclarées		Volume annuel moyen déclaré par salarié à temps complet qui en fait
	dans l'ensemble des entreprises	dans les entreprises en déclarant	
	En %	En %	En heures
Industries agricoles et alimentaires	43	54	43
Industries des biens de consommation	35	45	40
Industrie automobile	56	58	34
Industries des biens d'équipement	36	44	52
Industries des biens intermédiaires	43	52	48
Energie	39	42	47
Construction	50	71	82
Commerce	38	54	46
Transports	55	65	114
Activités financières	16	19	23
Activités immobilières	9	25	49
Services aux entreprises	34	47	58
Services aux particuliers	29	52	49
Education, santé et action sociale	33	44	39
Ensemble	37	51	55

Source : DARES, enquête Acemo annuelle 2004

