

N° 1546

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET  
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET LOI *portant mesures d'urgence*  
**économiques et sociales** (n° 1516),

PAR M. ÉRIC ALAUZET,

Député.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN CHOC POSITIF POUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES</b> .....	9
A. DES MESURES À L'IMPACT MASSIF POUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES.....	9
B. ... FINANCÉES À HAUTEUR DE 4 MILLIARDS D'EUROS PAR UN EFFORT DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE ET UNE CONTRIBUTION DES PLUS GRANDES ENTREPRISES.....	12
<b>II. UNE PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT</b> .....	13
A. LA POSSIBILITÉ POUR L'EMPLOYEUR DE VERSER UNE PRIME DÉFISCALISÉE ET EXONÉRÉE DE TOUTE COTISATION OU CONTRIBUTION .....	14
1. Le champ des bénéficiaires et les impôts, contributions et cotisations concernés par l'exonération .....	14
2. Les conditions du bénéfice des exonérations fiscales et sociales applicables à la prime exceptionnelle .....	15
3. Les modalités de mise en place de la prime exceptionnelle dans les entreprises ...	16
B. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS ET LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES.....	16
1. L'impact sur le pouvoir d'achat.....	16
2. L'impact budgétaire.....	17
<b>III. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES ET L'INSTAURATION D'UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU</b> .....	18
A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES .....	18
B. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES.....	23

C. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT .....	23
a. Une mesure profitant directement au pouvoir d'achat des ménages .....	23
b. Le gain pour les salariés du secteur privé .....	24
c. Le gain pour les actifs du secteur public .....	26
D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES MESURES RELATIVES AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES .....	27
<b>IV. LE RÉTABLISSMENT D'UN TAUX DE CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE SUR LES PENSIONS DE RETRAITE À 6,6 % POUR 3,8 MILLIONS DE FOYERS .....</b>	<b>29</b>
A. LA CSG SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ .....	29
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RÉTABLISSMENT DU TAUX DE 6,6 % POUR LES PENSIONS INFÉRIEURES À 2 000 EUROS NETS MENSUELS POUR UNE PERSONNE SEULE SANS AUTRE SOURCE DE REVENU .....	31
1. Les ménages concernés par le rétablissement du taux à 6,6 % .....	31
2. L'articulation avec la mesure de lissage de l'assujettissement des retraités au taux de 8,3 % adoptée à l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 .....	33
3. Une mise en œuvre technique au cours du premier semestre 2019 et une régularisation pour prendre en compte les pensions versées à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2019 .....	33
4. La part de la contribution sociale généralisée au taux de 6,6 % déductible de l'impôt sur le revenu .....	33
C. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT ET LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES .....	34
<b>V. LA REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ .....</b>	<b>35</b>
A. LA PRIME D'ACTIVITÉ SOUTIEN LE POUVOIR D'ACHAT DES TRAVAILLEURS AUX REVENUS MODESTES .....	35
1. La prime d'activité est versée par l'État à 2,8 millions de foyers aux revenus modestes .....	35
2. Le calcul de la prime d'activité tient compte des revenus du foyer, complété par une incitation individuelle .....	36
a. Les modalités de calcul de la prime d'activité .....	36
b. La bonification individuelle pour inciter chaque membre du foyer à l'emploi .....	37
3. Le Gouvernement s'est engagé à augmenter la prime d'activité dès le début du quinquennat .....	39
a. La prime d'activité a fait l'objet d'une importante revalorisation en 2018 .....	39
b. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait de poursuivre cette hausse en créant une seconde bonification individuelle .....	39

B. LE CHOIX D'UN DISPOSITIF PLUS FAVORABLE QU'INITIALEMENT PRÉVU : UNE REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DÈS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2019 .....	40
1. Un gain de pouvoir d'achat allant jusqu'à 90 euros sur la prime d'activité .....	40
2. L'élargissement du champ des bénéficiaires à 1,2 million de ménages supplémentaires.....	43
3. Une entrée en vigueur prévue dès janvier 2019.....	43
4. L'impact budgétaire de la revalorisation exceptionnelle.....	44
C. LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE.....	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>



## INTRODUCTION

Selon plusieurs indicateurs, la situation économique de notre pays semble s'améliorer : le taux de croissance du PIB s'établirait à 1,5 % en 2018 <sup>(1)</sup>, le taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT) reculerait à 9,1 % en 2018 contre 10,1 % en 2016 ; le nombre de projets d'investissement en France a augmenté de 16 % en 2017 <sup>(2)</sup>.

Pourtant, les manifestations des « gilets jaunes » qui ont eu lieu durant les mois de novembre et décembre 2018 ont exprimé une colère liée en partie à la question du pouvoir d'achat. Les causes profondes de ces détresses sont anciennes et multiples, mais la politique menée depuis un an et demi par le Gouvernement et la majorité parlementaire, selon les mots du Président de la République, n'a sans doute pas apporté « *une réponse suffisamment rapide et forte* » <sup>(3)</sup> à ces aspirations alors que les prix de l'énergie sont venus précipiter la colère.

Certes, plusieurs dispositions pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages ont été adoptées depuis septembre 2017, qu'il s'agisse de la baisse massive de cotisations salariales <sup>(4)</sup>, d'une première diminution de 30 % de la taxe d'habitation pour 80 % des redevables <sup>(5)</sup>, de la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire de la prime d'activité de 20 euros <sup>(6)</sup>, de la revalorisation exceptionnelle du minimum vieillesse <sup>(7)</sup> ou de celle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) <sup>(8)</sup>.

Malgré ces dispositions, les revendications des manifestants se sont concentrées sur ce thème, pour plusieurs raisons sans doute. D'abord, certaines des mesures déjà adoptées doivent entrer en application de manière progressive, sur plusieurs mois ou sur plusieurs années. Le plein impact de ces mesures sur le pouvoir d'achat s'en trouve donc différé. Ensuite, la mise en œuvre « par étapes » de ces mesures techniques a probablement nui à leur lisibilité. Enfin, plusieurs dispositions fiscales ont été ressenties comme injustes par une certaine partie de la population. C'est particulièrement le cas de l'augmentation de la fiscalité énergétique ou de l'augmentation de 1,7 point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de 60 % des retraités.

---

(1) *Projections macroéconomiques de la Banque de France, décembre 2018.*

(2) *Business France, rapport sur l'internationalisation de l'économie française, avril 2017.*

(3) *Allocution du Président de la République, 10 décembre 2018.*

(4) *Article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.*

(5) *Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

(6) *Décret n° 2018-836 du 3 octobre 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité et réduction de l'abattement appliqué aux revenus professionnels.*

(7) *Décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.*

(8) *Décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.*

Les circonstances le nécessitant, le Président de la République a déclaré « *l'état d'urgence économique et sociale* » <sup>(1)</sup>. Il a présenté plusieurs mesures à l'impact massif et quasiment immédiat sur le pouvoir d'achat de millions de Français. Il s'agit, d'une part, de mesures d'anticipation, d'extension ou d'amplification de dispositifs déjà prévus ; il s'agit, d'autre part, de dispositifs nouveaux. Cet effort budgétaire est sans précédent ; son financement sera notamment assuré par une contribution sur les grandes entreprises et sur les géants du numérique.

Le présent projet de loi propose au Parlement de traduire dans la loi ces mesures nécessaires et demandées par les Français.

Bien entendu, ce projet de loi n'épuise pas les revendications qui ont été exprimées et entendues au cours de ces dernières semaines. Comme son titre l'indique, il répond à l'urgence, une urgence dont les causes profondes dépassent de loin la seule question du pouvoir d'achat et prennent racine dans celles plus globales de la justice sociale et de l'expression démocratique. Ce faisant, ce projet de loi crée les conditions d'apaisement et d'écoute essentielles à l'organisation d'un dialogue visant à une refonte de notre modèle social, économique et politique.

Ainsi, ce projet de loi ne cherche pas à apporter une solution immédiate et globale au mal-être de certains Français. Cette solution ne peut qu'être le fruit du dialogue et de la réflexion de tous. Ce projet ouvre plutôt la porte au grand débat national qui nous attend. Espérons que le plus grand nombre de Français la franchiront.

L'**article 1<sup>er</sup>** permet aux employeurs de verser une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, dont la perception est exonérée d'impôt sur le revenu et de toute cotisation, contribution ou autre taxe. Cette exonération est applicable, dans la limite de 1 000 euros par bénéficiaire, lorsque la prime est versée à des salariés dont la rémunération en 2018 est inférieure à trois fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

L'**article 2** anticipe au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'exonération sociale des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et institue une exonération d'impôt sur le revenu pour ces rémunérations qui entrerait également en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

L'**article 3** rétablit un taux de CSG sur les pensions de retraite à 6,6 %, au lieu de 8,3 %, pour la moitié environ des retraités concernés par la hausse du taux intervenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

L'**article 4** prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité au 1<sup>er</sup> janvier 2019, dans les six mois suivant la promulgation de la loi.

---

(1) Allocution précitée du Président de la République.



## I. UN CHOC POSITIF POUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

D'après les éléments communiqués par le Gouvernement, l'impact des mesures annoncées par le Président de la République, y compris l'annulation de la hausse de la fiscalité énergétique, serait de **11,1 milliards d'euros en 2019** par rapport au projet de loi de finances pour 2019 adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Sur ces 11,1 milliards d'euros, le Gouvernement a annoncé vouloir financer 4 milliards d'euros, comme expliqué *infra*.

### A. DES MESURES À L'IMPACT MASSIF POUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES...

● L'une des premières mesures annoncées par le Gouvernement pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages est l'**annulation de la hausse prévue de la fiscalité énergétique**. Il s'agit plus précisément :

– du gel des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), fixés à l'article 265 du code des douanes, qui devaient augmenter chaque année jusqu'en 2022 en vertu de l'article 16 de la loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup> ;

– du maintien du tarif réduit de TICPE applicable au gazole non routier (GNR) que l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 proposait de supprimer.

Le Gouvernement estime le coût combiné de ces deux mesures à **3,9 milliards d'euros** par rapport à l'équilibre du PLF pour 2019 adopté en première lecture à l'Assemblée nationale. Ces mesures relatives à la fiscalité énergétique ne figurent pas dans le présent projet de loi, mais résultent d'amendements au projet de loi de finances.

● Le Gouvernement souhaite augmenter le montant du **chèque-énergie** et élargir son champ. De même, le montant de la **prime à la conversion** augmentera. Ces deux mesures auront un impact d'environ 0,5 milliard d'euros.

● Le Président de la République a également proposé une **revalorisation des revenus des salariés au niveau du SMIC**. Cette mesure devrait passer par une augmentation de 90 euros de la bonification individuelle de la prime d'activité dès février 2019. Au niveau du SMIC et compte tenu de la hausse mécanique de ce dernier, les revenus des personnes en emploi au niveau du SMIC percevant la prime d'activité augmenteront de plus de 100 euros début février au titre de janvier 2019.

Le nombre de foyers éligibles à la prime d'activité augmentera sensiblement, de 1,2 million.

---

(1) Article 16 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le Gouvernement estime le coût de cette mesure à **2,8 milliards d'euros en 2019**.

- Pour faciliter le recours aux heures supplémentaires et complémentaires, et pour mieux valoriser le travail, le Gouvernement propose :

- d'anticiper au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'**exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires**, actuellement prévue au 1<sup>er</sup> septembre 2019 par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 ;

- d'instaurer une exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre de ces heures, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Au total, la mesure aura un coût de **2,4 milliards d'euros en 2019** par rapport à la LFSS pour 2019 et au PLF pour 2019 adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, dont 1,3 milliard d'euros au titre de l'anticipation de la mesure d'exonération sociale et 1 milliard d'euros au titre de l'exonération d'impôt sur le revenu.

Par rapport à 2018, la mesure coûtera 3,0 milliards d'euros en 2019, étant donné que le coût de l'exonération sociale des heures supplémentaires entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre 2019, déjà adopté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, est estimé à 650 millions d'euros.

- Le rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % sur les pensions de la moitié des retraités ayant subi la hausse de 1,7 point de ce taux en 2018 aurait un coût de 1,5 milliard d'euros.

- Enfin, selon le Gouvernement, l'ouverture aux employeurs de la possibilité de verser une prime exceptionnelle exonérée de toute cotisation ou contribution et d'impôt sur le revenu ne représente pas de coût pour les finances publiques, dès lors que cette prime ne se substitue pas à des éléments de rémunération existants.

**IMPACT FINANCIER DES MESURES PAR RAPPORT À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PLF ET DE LA LFSS POUR 2019**

(en milliards d'euros)

Mesures	Impact 2019 par rapport au PLF pour 2019 et au PLFSS pour 2019 déposés à l'Assemblée	Impact 2019 par rapport à 2018
Exonération sociale et fiscale des heures supplémentaires	2,4	3,0
Rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % sur les pensions de retraite	1,5	1,5
Prime de pouvoir d'achat	-	-
<b>Sous-total présent projet de loi (1)</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>
Gel de la fiscalité énergétique	3,9	3,9
Augmentation de la prime d'activité	2,8	2,8
Extension du chèque énergie et renforcement de la prime à la casse	0,5	0,5
<b>Sous-total mesures hors présent projet de loi (2)</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>
<b>Total (1 + 2)</b>	<b>11,1</b>	<b>11,7</b>

Source : Commission des finances, d'après les données transmises par le Gouvernement.

Les mesures du présent projet de loi sont ciblées sur les actifs et les retraités aux niveaux de revenus modestes et intermédiaires. Elles sont donc susceptibles d'avoir un impact non négligeable sur la consommation des ménages et donc sur la croissance du PIB, compte tenu de la propension à consommer des personnes ciblées. La note de conjoncture de l'INSEE de décembre 2018 anticipe une augmentation du pouvoir d'achat des ménages de 0,5 % au premier trimestre 2019. Elle entraînerait également un regain de la consommation des ménages au premier trimestre (+ 0,7 %) <sup>(1)</sup>.

Il faut aussi rappeler et prendre en compte les règles de conjugalisation et de familialisation qui régissent de nombreux dispositifs et conduisent à prendre en compte les revenus du conjoint et du couple pour déterminer le montant des prestations. Ainsi, les seuils de CSG pour un couple ne sont pas le double de ceux d'une personne seule mais un peu supérieurs à 1,5 fois ce montant. De même, l'augmentation de la prime d'activité (cf. *infra*) au niveau du SMIC prend en compte le revenu du conjoint. Si ces règles sont bien connues et comprises dans la mesure où les dépenses pour un couple ne sont pas le double de celles d'une personne seule, elles sont parfois critiquées au moment de leur mise en œuvre par ceux à qui elles s'appliquent.

(1) INSEE, note de conjoncture, décembre 2018.

## B. ... FINANCÉES À HAUTEUR DE 4 MILLIARDS D'EUROS PAR UN EFFORT DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE ET UNE CONTRIBUTION DES PLUS GRANDES ENTREPRISES

• Le Gouvernement a annoncé que ces mesures seraient financées à hauteur de 4 milliards d'euros pour 2019, dont :

– 1,5 milliard d'euros d'intensification des efforts de maîtrise de la dépense publique ;

– 1,8 milliard d'euros par la mise à contribution des plus grandes entreprises par le report de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés prévue en 2019 ;

– 0,5 milliard d'euros correspondant à la création d'une taxe sur certains services numériques ;

– 0,2 milliard d'euros correspondant à la modification des règles de l'intégration fiscale.

### FINANCEMENT DES MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact financier 2019
Report de la baisse du taux d'IS de 33 à 31 % pour les entreprises de plus de 250 M€	1,8
Maîtrise de la dépense publique	1,5
Instauration d'une taxe sur les services du numérique	0,5
Modification des règles de l'intégration fiscale	0,2
<b>Total</b>	<b>4,0</b>

Source : Gouvernement

• Pour financer en partie les mesures proposées, le Gouvernement souhaite tout d'abord mettre à contribution les grandes entreprises, par un report de la baisse de l'impôt sur les sociétés prévue par la loi de finances pour 2018.

En vertu des dispositions de cette dernière, le taux d'impôt sur les sociétés doit progressivement diminuer pour atteindre 25 % en 2022. Pour 2018, le taux normal est fixé à 28 % pour toutes les entreprises sur les 500 000 premiers euros de bénéfice et de 33,1/3 % au-delà <sup>(1)</sup>.

En 2019, selon le droit en vigueur, il sera de 31 % au-delà des 500 000 premiers euros de bénéfice pour toutes les entreprises. Le Premier ministre a annoncé qu'il souhaite que cette baisse ne concerne pas les entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros.

L'économie réalisée serait de 1,8 milliard d'euros.

---

(1) Article 84 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

- Le Gouvernement a également annoncé sur le budget de l'État, à hauteur de 1 à 1,5 milliard d'euros, des économies dont le contenu sera débattu au cours du premier trimestre dans la perspective d'un projet de loi de finances rectificative annoncé pour le printemps prochain. Le Premier ministre a annoncé vouloir « *engager avec les parlementaires, au cours de l'année 2019 un exercice de maîtrise de la dépense* », ajoutant que ces économies devront être trouvées « *dans le cadre de l'exécution du budget 2019* »<sup>(1)</sup>.

- Depuis près de dix-huit mois, la France défend au niveau européen un projet de taxation des services numériques. La nécessité de parvenir à un compromis sur le principe et les modalités de cette taxe pour qu'elle soit applicable explique que le processus prenne du temps. Le Gouvernement souhaite qu'une taxe sur les activités numériques entre en vigueur en France dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, pour un rendement estimé à 500 millions d'euros, même en l'absence d'accord au niveau européen.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a annoncé que cette, taxe assise sur le chiffre d'affaires des grandes entreprises du numérique « *concernera les revenus tirés de la publicité, ceux issus des frais d'intermédiation réalisés par les market places et ceux provenant de la revente des données personnelles des utilisateurs à des fins de publicité* ».

Au vu de ces annonces, la taxe prendrait une forme similaire à celle de la proposition de directive de la Commission européenne dans sa version de mars 2018. Les discussions pour que cette taxe soit applicable à l'échelle européenne devraient toutefois se poursuivre.

- Enfin, 0,2 milliard d'euros de recettes fiscales supplémentaires seront permises par les dispositions adoptées en PLF pour 2019 concernant l'intégration fiscale des entreprises<sup>(2)</sup>.

## II. UNE PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT

Le Président de la République a proposé, dans son discours du 10 décembre dernier, que les employeurs « *qui le peuvent* » versent une « *prime de fin d'année* » aux salariés qu'ils emploient, en précisant qu'aucun impôt ni aucune charge ne seront dus sur cette prime.

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi traduit cet engagement et précise les modalités de son application. Le Gouvernement propose que cette prime exceptionnelle soit exonérée dans la limite de 1 000 euros d'impôt sur le revenu, de toute cotisation et de toute contribution. Elle est applicable lorsqu'elle bénéficie

---

(1) Entretien au journal Les Échos, 17 décembre 2018.

(2) Voir le commentaire de l'article 12 du PLF pour 2019, dans le rapport n° 1490 fait au nom de la commission des finances par M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019 en nouvelle lecture.

à des salariés dont la rémunération est inférieure à 3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

## **A. LA POSSIBILITÉ POUR L'EMPLOYEUR DE VERSER UNE PRIME DÉFISCALISÉE ET EXONÉRÉE DE TOUTE COTISATION OU CONTRIBUTION**

### **1. Le champ des bénéficiaires et les impôts, contributions et cotisations concernés par l'exonération**

- Selon le I de l'article 1<sup>er</sup>, la mesure proposée concernerait :

- les salariés des entreprises soumises à l'obligation d'assurance des salariés contre le risque de privation d'emploi de l'article L. 5422-13 du code du travail ;

- les salariés des entreprises publiques, des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des collectivités territoriales ou des sociétés d'économie mixte dans lesquelles détenues majoritairement par les collectivités territoriales ;

- les salariés non statutaires des chambres de métiers, des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres d'agriculture, ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres ;

- les fonctionnaires de France Télécom placés hors de la position d'activité dans leurs corps pour assurer les fonctions dans l'entreprise ou dans l'une de ses filiales ;

- les salariés des entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumis au statut national du personnel des industries électriques et gazières.

- L'employeur pourra attribuer cette prime à l'ensemble des salariés ou à ceux dont la rémunération est inférieure à un plafond, d'après le second alinéa du I. Néanmoins, comme le précise le II, les exonérations d'impôt sur le revenu et de contributions et cotisations seront applicables aux primes versées aux salariés ayant perçu en 2018 une rémunération inférieure à 3 fois le SMIC annuel, soit 53 946 euros bruts en France hors Mayotte et 40 731 euros bruts à Mayotte <sup>(1)</sup>.

Le Gouvernement propose de fixer la limite dans laquelle la prime bénéficie de l'exonération d'impôt sur le revenu et de toute contribution et cotisation à 1 000 euros. Le montant de la prime pourra être supérieur à

---

(1) Le niveau du SMIC pour 2018 est fixé par le décret n° 2017-1719 du 20 décembre 2017 portant relèvement du salaire minimum de croissance.

1 000 euros, mais seule la part de la prime inférieure à 1 000 euros et respectant les conditions présentées ci-dessous bénéficiera des exonérations prévues.

● Conformément à l'annonce du Président de la République et sous réserve que son versement satisfasse les conditions requises, la prime sera exonérée :

– de l'impôt sur le revenu ;

– de toutes les cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle, ce qui inclut les cotisations de sécurité sociale patronales et salariales, la CSG, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), les cotisations de retraite complémentaire et les cotisations patronales à l'assurance chômage ;

– de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

– de la taxe d'apprentissage ;

– des contributions des employeurs destinées à financer la formation professionnelle ou l'apprentissage.

## **2. Les conditions du bénéfice des exonérations fiscales et sociales applicables à la prime exceptionnelle**

Le II de l'article fixe les quatre conditions d'application des exonérations décrites *supra*.

D'abord, le versement de la prime doit être réalisé à compter du 11 décembre 2018 et au plus tard le 31 mars 2019.

Ensuite, les exonérations s'appliquent lorsque la prime bénéficie à des salariés présents le 31 décembre 2018 dans l'entreprise ou à la date de son versement si elle est antérieure.

Il est également requis que son montant ne puisse varier entre les bénéficiaires qu'en fonction de trois critères objectifs : le niveau de rémunération, la durée de présence effective au sein de l'entreprise en 2018 et la durée du travail prévue par le contrat de travail, le cas échéant augmentée du nombre d'heures complémentaires ou supplémentaires, sans prise en compte des majorations auxquelles elles donnent lieu.

Enfin, pour éviter les effets d'aubaine, le 4<sup>o</sup> du II de l'article 1<sup>er</sup> interdit toute substitution de cette prime à des augmentations de rémunération et à des primes prévues par un accord salarial, le contrat de travail ou les usages en vigueur au sein de l'entreprise.

### **3. Les modalités de mise en place de la prime exceptionnelle dans les entreprises**

Le III précise que le montant de la prime, l'éventuel seuil de rémunération délimitant le champ de ses bénéficiaires et la modulation de son niveau selon les trois critères objectifs présentés ci-dessous « *font l'objet d'un accord d'entreprise* » conclu selon les mêmes modalités que les accords d'intéressement, définies à l'article L. 3312-5 du code du travail. Il ajoute que, toutefois, la prime pourra être versée par décision unilatérale de l'employeur à condition que cette décision intervienne avant le 31 janvier 2019.

Dans une telle situation, il reviendra à l'employeur d'en informer au plus tard le 31 mars 2019 le comité social et économique, le comité d'entreprise, les délégués du personnel ou la délégation unique du personnel s'ils existent.

Le IV de l'article rend applicable les dispositions relatives à la prime exceptionnelle à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

## **B. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS ET LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES**

### **1. L'impact sur le pouvoir d'achat**

- Le dispositif proposé vise à inciter les employeurs à verser aux salariés cette prime exceptionnelle, améliorant ainsi leur pouvoir d'achat. Il est d'ailleurs utile de rappeler qu'en 2019, les entreprises continueront à bénéficier du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au titre des rémunérations versées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Elles bénéficieront également des baisses de cotisations destinées à compenser la suppression du CICE dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le dispositif proposé les encourage à distribuer une partie de ce cumul d'avantages à leurs salariés dont la rémunération a été inférieure à 3 SMIC en 2018, par l'exonération de toutes les contributions et cotisations normalement dues. Elle bénéficiera d'autant plus directement au pouvoir d'achat des salariés qu'aucune cotisation ni contribution sociale salariale ne sera due sur cette prime qui est également exonérée d'impôt sur le revenu.

- La pratique de l'instauration d'une prime exceptionnelle exonérée de cotisations sociales n'est pas nouvelle. Pas moins de cinq dispositifs analogues ont été appliqués depuis 2006. Toutefois, la prime proposée dans le présent projet de loi comporte plusieurs spécificités la rendant particulièrement favorable au pouvoir d'achat des salariés, comme l'indique l'étude d'impact :

- elle bénéficie à tous les employeurs, y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial ;

- elle est limitée aux salariés dont la rémunération est inférieure à 3 fois le SMIC, afin de cibler la mesure ;



– le montant de la prime ne peut être modulé en fonction de l’ancienneté ou du niveau de qualification, pour tenir compte des évaluations des dispositifs antérieurs ;

– les modalités de versement de la prime sont encadrées pour empêcher les effets d’aubaine : elle ne pourra pas se substituer à aucun autre élément de rémunération.

## **2. L’impact budgétaire**

Le Gouvernement estime que l’impact budgétaire de la mesure sera nul. Il est vrai qu’en l’absence d’effet d’aubaine ou de substitution, le versement de la prime ne représentera pas de coût supplémentaire ou de moindres recettes pour les finances publiques, mais il constituera un manque à gagner.

En effet, l’attribution par les entreprises d’une prime exceptionnelle pourrait entraîner la diminution des recettes tirées par l’État de l’impôt sur les sociétés en réduisant l’assiette sur laquelle est calculé cet impôt.

### **III. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES ET L'INSTAURATION D'UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU**

Le Président de la République, dans son allocution du 10 décembre, a demandé « *au Gouvernement et au Parlement de faire le nécessaire afin que l'on puisse vivre mieux de son travail dès le début d'année prochaine* », proposant que « *les heures supplémentaires [soient] versées sans impôts ni charges dès 2019* ». L'article 2 du projet de loi que présente le Gouvernement traduit cette volonté.

Il propose, d'une part, d'anticiper au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'entrée en vigueur de l'exonération des cotisations salariales de sécurité sociale et de retraite complémentaire des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires ou complémentaires effectuées. L'article 7 de la LFSS pour 2019, adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 3 décembre dernier, prévoyait que cette disposition entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre.

Il propose, d'autre part, que les rémunérations et majorations perçues au titre des heures complémentaires ou supplémentaires effectuées soient également exonérées d'impôt sur le revenu.

L'impact budgétaire total de la mesure est estimé à 3 milliards d'euros en 2019, soit un surcoût de 2,4 milliards d'euros par rapport à ce qui était prévu pour 2019 par le PLF et le PLFSS pour 2019, c'est-à-dire la seule exonération des cotisations sociales et de retraite complémentaire.

#### **A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES**

L'article 7 de la LFSS pour 2019 prévoit l'exonération de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Le Gouvernement propose d'avancer au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'entrée en vigueur de ces dispositions. D'un point de vue rédactionnel, le dispositif juridique est relativement simple, puisqu'il consiste à modifier la date d'entrée en vigueur des exonérations salariales de cotisations sociales, c'est-à-dire de remplacer la date du 1<sup>er</sup> septembre 2019 par la date du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Pour une analyse précise des dispositions du PLFSS pour 2019 sur les heures supplémentaires dont le présent projet de loi propose d'anticiper l'entrée en

vigueur, on pourra se reporter au rapport de la commission des affaires sociales<sup>(1)</sup> ou à l'avis de la commission des finances<sup>(2)</sup> sur ce texte. Certains des développements qui suivent en sont issus.

• L'article 7 liste les types de rémunération qui donnent droit à une réduction de cotisations sociales, tenant compte de la diversité des régimes d'heures supplémentaires applicables aux salariés et agents publics. Il s'agit :

– des rémunérations versées aux salariés au titre des heures supplémentaires et, pour ceux relevant du régime de forfait annuel en heures, des heures effectuées au-delà de 1 607 heures ;

– des rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées par des salariés dont le temps de travail a fait l'objet d'un dispositif d'aménagement, à l'exception des rémunérations versées au titre des heures réalisées en deçà de 1 607 heures lorsque la durée annuelle fixée par l'accord est inférieure à ce niveau ;

– des salaires et majorations de rémunération versés au-delà du plafond de 218 jours, dans le cadre de conventions de forfait annuel en jours, en contrepartie de la renonciation par les salariés à des jours de repos<sup>(3)</sup> ;

– des rémunérations versées aux salariés à temps partiel au titre des heures complémentaires ;

– des rémunérations versées aux salariés des particuliers employeurs au titre des heures supplémentaires qu'ils réalisent ;

– des rémunérations versées aux assistants maternels au-delà de 45 heures par semaine, ainsi que des salaires versés au titre des heures complémentaires, c'est-à-dire, s'agissant des assistants maternels, des heures réalisées au-delà de l'horaire hebdomadaire fixé dans le contrat d'assistance maternelle ;

– des rémunérations versées aux autres salariés dont la durée du travail ne relève pas du titre II du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code du travail ou du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VII du code rural et de la pêche maritime au titre des heures supplémentaires ou complémentaires ;

---

(1) Rapport n° 1336 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, tome II, commentaires d'articles et annexes, par M. Olivier Véran, rapporteur général, pp. 35 et suivantes.

(2) Avis n° 1309 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 par M. Éric Alauzet, octobre 2017, pp. 24 et suivantes.

(3) La limite maximum du nombre de jours que peut prévoir une convention de forfait annuel en jours est 218 jours, selon l'article L. 3121-64 du code du travail. Le salarié qui le souhaite peut toutefois, en accord avec son employeur, renoncer à une partie de ses jours de repos en contrepartie d'une majoration de son salaire, en vertu de l'article L. 3121-59.

– des éléments de rémunération versés aux agents publics titulaires ou non titulaires au titre des heures supplémentaires qu'ils réalisent ou du temps de travail additionnel effectif ;

– de la rémunération des heures supplémentaires ou complémentaires effectuées par les salariés relevant des régimes spéciaux.

L'article 7 tel qu'adopté par le Parlement prévoit une exonération de la part salariale des cotisations sociales assises sur les rémunérations dues au titre des heures supplémentaires, qui se présentera, pour les salariés du secteur privé, sous la forme d'une **réduction de cotisations sociales salariales d'origine légale et conventionnelle**. Sont ainsi visées les cotisations d'assurance vieillesse – seules cotisations salariales de sécurité sociale auxquelles le salarié est soumis – et les cotisations de retraite complémentaire. La cotisation d'assurance chômage a en effet été supprimée le 1<sup>er</sup> octobre 2018, conformément à l'article 8 de la LFSS pour 2018. Le montant de la réduction sera égal au produit de la rémunération brute de chaque heure supplémentaire par un **taux fixé par voie réglementaire**.

● D'après l'annexe IX du PLFSS pour 2019, **ce taux sera fixé à 11,31 %** dans le cas d'un salarié non-cadre du secteur privé. Il correspond à la somme des taux d'assurance vieillesse plafonnée et déplafonnée et du taux de cotisation de retraite complémentaire applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**COTISATIONS SOCIALES ACQUITTÉES PAR LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ**

<b>Cotisation</b>		<b>Assiette</b>	<b>Taux</b>
Sécurité sociale	Assurance vieillesse plafonnée	Salaire brut jusqu'à 1 PSS <sup>(1)</sup>	6,90 %
	Assurance vieillesse déplafonnée	Salaire brut	0,40 %
Retraite complémentaire	AGIRC-ARRCO Tranche 1	Salaire brut jusqu'à 1 PSS	3,15 %
	AGIRC-ARRCO Tranche 2 (de 1 à 8 PSS)	Salaire brut de 1 à 8 PSS	8,64 %
	Contribution d'équilibre général (CEG) Tranche 1	Salaire brut jusqu'à 1 PSS	0,86 %
	Contribution d'équilibre général (CEG) Tranche 2	Salaire brut de 1 à 8 PSS	1,08 %
	Contribution d'équilibre technique (CET)	Totalité du salaire brut des salariés dont la rémunération > 1 PSS	0,14 %
	Association pour l'emploi des cadres (APEC)*	Salaire brut des cadres jusqu'à 4 PSS	0,02 %
<b>Total pour un salarié non-cadre à la rémunération &lt; 1 PSS</b>			<b>11,31 %</b>

\* Taux en 2018, susceptible d'être modifié en 2019.

Source : *commission des finances*.

Le taux de cotisation salariale et donc le taux de la réduction de cotisation sur les heures supplémentaires dépendent à la fois du niveau de revenu du salarié et de son statut de cadre ou de non-cadre, pour plusieurs raisons :

– une partie de la cotisation vieillesse de sécurité sociale, la tranche 1 de la cotisation AGIRC-ARRCO et la tranche 1 de la contribution d'équilibre général (CEG) ne sont dues que sur la partie de la rémunération brute inférieure au plafond de la sécurité sociale (PSS) ; la tranche 2 de l'AGIRC-ARRCO et la tranche 2 de la CEG sont dues sur la partie de la rémunération comprise entre une et huit fois ce plafond ;

– la contribution d'équilibre technique (CET) est assise sur la totalité de la rémunération, mais seuls les salariés dont la rémunération est supérieure au PSS l'acquittent ;

– la cotisation à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) n'est due que pour les salariés cadres sur la partie de la rémunération jusqu'à quatre fois le PSS.

(1) Le plafond mensuel de la sécurité sociale est fixé à 3 311 euros, ce qui correspond à un plafond annuel de 39 732 euros, selon l'arrêté du 5 décembre 2017 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2018.

• Les agents publics effectuant des heures supplémentaires ou du temps de travail additionnel effectif pourront également bénéficier du dispositif et gagner en pouvoir d'achat. Entrent en effet dans le champ de l'exonération les éléments de rémunération versés aux agents publics titulaires et non titulaires au titre des heures supplémentaires qu'ils réalisent, selon une formulation identique à celle de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat <sup>(1)</sup> dite « loi TEPA ».

Le décret du 4 octobre 2007 <sup>(2)</sup> pris pour son application avait inclus dans le champ de l'exonération les dispositifs indemnitaires correspondant à la définition des heures supplémentaires comme étant des heures effectuées au-delà des obligations professionnelles normales et s'inscrivant dans le cadre de l'activité principale de l'agent.

Les fonctionnaires sont redevables d'une cotisation à la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) <sup>(3)</sup>, assise sur la rémunération, à l'exception du traitement indiciaire et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), dans la limite de 20 % du montant du traitement indiciaire brut. Le taux de la cotisation dont ils s'acquittent est de 5 % <sup>(4)</sup>, l'employeur contribuant également à hauteur de 5 %. Les agents publics contractuels s'acquittent :

- des cotisations vieillesse du régime général ;
- d'une cotisation au titre de la retraite complémentaire à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec).

**COTISATIONS SOCIALES ACQUITTÉES PAR LES AGENTS PUBLICS SUR LES ÉLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION PERÇUS AU TITRE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES RÉALISÉES**

	<b>Cotisation</b>	<b>Assiette</b>	<b>Taux</b>
Fonctionnaire	RAFP	Totalité de la rémunération, sauf traitement indiciaire et NBI, dans la limite de 20 % du montant du traitement indiciaire brut	5 %
Agents contractuels	Assurance vieillesse plafonnée	Revenus bruts jusqu'à 1 PSS	6,90 %
	Assurance vieillesse déplafonnée	Revenus bruts	0,40 %
	Ircantec tranche A	Revenus bruts (sauf supplément familial de traitement) jusqu'à 1 PSS	2,80 %
	Ircantec tranche B	Part des revenus bruts supérieure à 1 PSS	6,95 %

Source : commission des finances.

(1) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

(2) Décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

(3) Article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(4) Articles 2 et 3 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

**Pour les fonctionnaires**, le taux de la réduction serait donc égal à **5 %**.  
**Pour les contractuels**, l'exonération portent sur les cotisations de retraite de base et complémentaire, soit **10,1 %** pour une rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale.

## **B. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES**

Le I de l'article 2 du projet de loi prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu les majorations et les éléments de rémunérations perçus au titre des heures supplémentaires, dans une limite annuelle de 5 000 euros.

Cette solution n'a pas été retenue par la LFSS pour 2019, dont l'article 7 prévoyait la seule exonération de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires. À la suite des revendications exprimées ces dernières semaines, le Gouvernement propose au Parlement d'ajouter un volet fiscal aux mesures améliorant le gain de pouvoir d'achat issu des heures supplémentaires.

Le 1<sup>o</sup> du I de l'article 2 du projet de loi prévoit une exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations et majorations perçues au titre des heures supplémentaires par le rétablissement d'un article 81 *quater* au code général des impôts. Ce dernier renvoie à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, lui-même rétabli par l'article 7 de la LFSS pour 2019. Le champ des heures supplémentaires et complémentaires qui donnent lieu à une exonération d'impôt sur les sociétés est identique à celui concerné par l'exonération de cotisations sociales instaurée par l'article 7 (voir *supra*).

Il convient de remarquer que le plafonnement à 5 000 euros par an de rémunération éligible à l'exonération d'impôt sur le revenu est une innovation par rapport au dispositif de la loi TEPA. Elle permettra une très large application du dispositif tout en écartant de son champ les rémunérations celles qui sont les plus élevées.

## **C. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT**

### ***a. Une mesure profitant directement au pouvoir d'achat des ménages***

Le dispositif proposé bénéficiera directement au pouvoir d'achat des personnes en emploi, qu'elles exercent leur activité dans le secteur privé ou dans le secteur public, par les deux canaux présentés *supra* :

– l'avancée de l'entrée en vigueur de l'exonération de cotisations salariales sur les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires ou complémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2019, alors que le PLFSS pour 2019, dans sa version adoptée par le Parlement, prévoit une application à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 ;

– l'exonération d'impôt sur le revenu de ces rémunérations.

Compte tenu des taux de recours actuels aux heures supplémentaires, il est raisonnable d'estimer **qu'environ 9 millions de personnes bénéficieraient directement de la mesure** <sup>(1)</sup>.

Les mesures d'exonérations de cotisations sociales et de défiscalisation des heures supplémentaires sont particulièrement efficaces pour soutenir le pouvoir d'achat des personnes en emploi qui perçoivent une rémunération inférieure au revenu médian. Comme le montre l'annexe IX du PLFSS pour 2019, la part des salariés ayant effectué des heures supplémentaires ou complémentaires est d'autant plus élevée que les revenus sont faibles. Ainsi, le taux de recours aux heures supplémentaires atteint 59 % entre le 1<sup>er</sup> quartile et la médiane de la distribution des revenus, contre 31 % pour la tranche supérieure au 3<sup>e</sup> quartile.

#### *b. Le gain pour les salariés du secteur privé*

##### **• Le gain du volet social de la mesure : un gain annuel moyen de 200 euros par salarié**

Pour les salariés du secteur privé, le gain sur les heures supplémentaires des non-cadres résultant du volet de la mesure concernant l'exonération de cotisations sociales s'établirait à **11,31 %**, soit le taux de la réduction de cotisation applicable. Pour les cadres, il serait de 11,33 % au niveau de 2,2 SMIC, niveau correspondant au plafond de la sécurité sociale, et décroîtrait lentement en fonction de la rémunération : il atteindrait 11,04 % pour les salariés dont la rémunération est de 3,5 SMIC.

Concrètement, un salarié non-cadre au SMIC, s'il effectue 109 heures supplémentaires en 2020, c'est-à-dire le nombre moyen d'heures supplémentaires par salarié qui fait des heures supplémentaires <sup>(2)</sup>, gagnera en année pleine **155 euros, hors un éventuel gain permis par le volet « défiscalisation » de la mesure. Ces 155 euros s'ajoutent aux 263 euros de gains nets que ce salarié au SMIC a obtenus en année pleine grâce à la mesure de suppression de cotisations maladie et chômage** partiellement compensée par la hausse du taux de la CSG prévue par la LFSS pour 2018.

Selon l'étude d'impact, **le gain moyen par salarié de l'exonération de cotisations salariales est de 200 euros par an** <sup>(3)</sup>.

Il convient de rappeler que cette mesure était déjà prévue par la LFSS pour 2019, le présent projet de loi avançant son entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le gain annuel moyen d'un salarié au SMIC effectuant des heures

---

(1) Estimations issues de l'annexe IX du PLFSS pour 2019.

(2) Selon les données publiées par la DARES en 2015.

(3) Selon le fondement des données de la DARES de 2015, c'est-à-dire d'une rémunération moyenne annuelle brute des heures supplémentaires de 1 756 euros.



supplémentaires serait de 39 euros en 2019 si l'on s'en tient aux dispositions de la LFSS telle qu'adoptée ; le présent projet de loi propose de le porter à 155 euros cette même année, c'est-à-dire au niveau de son montant en année pleine. Le gain net permis par ce projet de loi serait donc de 116 euros en 2019 pour un salarié au niveau du SMIC, sans tenir compte d'un éventuel bénéfice de la défiscalisation.

**• L'exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires ou complémentaires**

L'impact du volet fiscal du dispositif ne dépend pas seulement du nombre d'heures supplémentaires ou complémentaires effectuées par le salarié : il est fonction croissante du taux marginal d'imposition du foyer. L'étude d'impact présente la distribution des foyers fiscaux selon les tranches du barème de l'impôt sur le revenu.

**DISTRIBUTION DES FOYERS FISCAUX SELON LE BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Quotient familial	Taux marginal	Nombre de foyers	Part des foyers
inférieur ou égal à 9 710 €	0 %	12 758 195	34 %
supérieur à 9 710 € et inférieur ou égal à 26 818 €	14 %	19 814 280	52 %
supérieur à 26 818 € et inférieur ou égal à 71 898 €	30 %	4 850 514	13 %
supérieur à 71 898 € et inférieur ou égal à 152 260 €	41 %	394 977	1 %
supérieur à 152 260 €	45 %	71 215	0 %
<b>TOTAL</b>		<b>37 889 181</b>	100 %

Source : étude d'impact.

Le tableau ci-dessous expose quelques exemples d'application de la mesure d'exonération de cotisations salariales, en supposant que dans les cas présentés ci-dessous, le salarié est un célibataire ne percevant d'autres revenus que celui de son activité professionnelle.

**GAIN DE POUVOIR D'ACHAT POUR UN SALARIÉ DU SECTEUR PRIVÉ  
EFFECTUANT 109 HEURES SUPPLÉMENTAIRES PAR AN**

*(en euros)*

<b>Salaire en SMIC</b>	<b>Salaire horaire brut de base</b>	<b>Rémunération brute d'une heure supplémentaire (25 % de majoration)</b>	<b>Taux d'exonération</b>	<b>Gain net horaire par heure supplémentaire pour le salarié de l'exonération de cotisations</b>	<b>Gain net annuel pour le salarié de l'exonération de cotisations</b>	<b>Gain net pour le salarié des exonérations de cotisations et d'impôt sur le revenu</b>
1	10,05	12,56	11,31 %	+ 1,42	+ 155	+ 155
1,5	15,08	18,84	11,31%	+ 2,13	+ 232	+ 748
1,8	18,09	22,61	11,31%	+ 2,56	+ 279	+ 555
2,2	22,11	27,64	11,34%	+ 3,13	+ 342	+ 1 061
3	30,15	37,69	11,16%	+ 4,21	+ 458	+ 1 443
3,5	35,18	43,97	11,04%	+ 4,85	+ 529	+ 1 561

Note : il est supposé dans ce tableau que les revenus compris entre 2,2 et 3,5 SMIC sont perçus par des salariés ayant le statut de cadre.

Il est également supposé, pour le calcul du gain issu de l'exonération des heures supplémentaires, que le salarié est un célibataire sans enfant à charge, ne percevant d'autres revenus que ceux de son activité.

Source : étude d'impact et commission des finances.

***c. Le gain pour les actifs du secteur public***

Comme l'indique l'étude d'impact, les agents publics ont moins recours aux heures supplémentaires que les salariés du secteur privé. En outre, les taux de recours aux heures supplémentaires diffèrent sensiblement selon le versant de la fonction publique considéré. Il s'établit à 21 % dans la fonction publique d'État. Certains corps y ont recours de façon quasi systématique. Tel est le cas des professeurs certifiés, qui effectuent des heures supplémentaires pour 84 % d'entre eux et des professeurs agrégés qui ont tous recours aux heures supplémentaires.

L'évaluation préalable du PLFSS pour 2019 fournit quelques cas types de gains de pouvoir d'achat permis par le seul volet social de la mesure pour les agents publics concernés par le dispositif.

**EFFETS DE LA MESURE POUR PLUSIEURS CAS D'AGENTS PUBLICS EFFECTUANT DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES**

(en euros, sauf indication contraire)

Statut de l'agent	Traitement indiciaire brut mensuel	dont heures supplémentaires	Taux d'exonération	Gain net mensuel pour l'agent	Gain net annuel pour l'agent
Professeur certifié de classe normale – 7 <sup>e</sup> échelon	2 706	188	5 %	+ 9,40	+ 112,80
Professeur de classe normale – 7 <sup>e</sup> échelon	2 717	200	5 %	+ 10,00	+ 120,00
Gardien de la paix – 7 <sup>e</sup> échelon	2 906	312	5 %	+ 15,60	+ 187,20
Surveillant brigadier	3 172	206	5 %	+ 10,30	+ 123,60
Contractuel	2 650	255	10,10 %	+ 25,76	+ 309,10
Contractuel	1 557	113	10 %	+ 11,41	+ 137,00

Source : annexe IX du PLFSS.

**D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES MESURES RELATIVES AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES**

**• L'impact budgétaire de l'anticipation de l'entrée en vigueur de l'exonération de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires**

Dans le cas d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2019, le coût du dispositif de l'article 7 de la LFSS pour 2019 – c'est-à-dire de la seule exonération sociale des heures supplémentaires – est estimé à **650 millions d'euros en 2019**. **En année pleine, il serait de 2 milliards d'euros**, d'après l'annexe IX du PLFSS pour 2019 et l'étude d'impact du présent projet de loi, dont :

- 1,7 milliard d'euros au titre des salariés du secteur privé affiliés au régime général ;
- 0,2 milliard d'euros pour les agents publics ;
- 0,1 milliard d'euros pour les salariés relevant d'autres régimes.

Par conséquent, **l'impact budgétaire de l'anticipation de l'application de l'exonération sociale est de 1,3 milliard d'euros en 2019** ; il est nul à partir de 2020 par rapport aux dispositions de la LFSS pour 2019.

**• L'impact budgétaire de l'exonération d'impôt sur le revenu**

D'après l'étude d'impact, le coût de l'exonération d'impôt sur le revenu est estimé à **1 milliard d'euros en 2019 et à 1,9 milliard d'euros par an à partir de 2020**.

D'après l'étude d'impact, l'écart entre le montant estimé en 2019 et la prévision de 2020 s'explique par la difficulté que pourraient avoir en 2019 certains employeurs à distinguer immédiatement les heures supplémentaires des autres

heures. En effet, la mise en œuvre du prélèvement à la source implique que les salariés bénéficient immédiatement du gain lié à l'exonération d'impôt sur le revenu. Il se matérialiserait par l'absence de retenue à la source sur les rémunérations perçues au titre de ces heures. Néanmoins, certains employeurs auront vraisemblablement besoin d'un peu de temps pour que le dispositif puisse s'appliquer en régime de croisière.

● **L'impact financier global**

Le coût de la mesure pour les finances publiques de la combinaison de l'exonération sociale des heures supplémentaires – y compris les dispositions adoptées en LFSS pour 2019 – et de la défiscalisation est estimé à 3 milliards d'euros en 2019 et 3,8 milliards d'euros à compter de 2020. Le surcoût pour les finances publiques par rapport aux dispositions adoptées en LFSS pour 2019 se chiffre à 2,4 milliards d'euros en 2019, à 1,9 milliard d'euros en 2020 et à 2 milliards d'euros en 2021.

**IMPACT FINANCIER DES MESURES D'EXONÉRATIONS SOCIALES ET DE DÉFISCALISATION DES RÉMUNÉRATIONS PERÇUES AU TITRE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES**

*(en milliards d'euros)*

		2019	2020	2021
Impact par rapport à 2018	Exonération sociale des heures supplémentaires	2,0	2,0	2,0
	Défiscalisation des heures supplémentaires	1,1	1,9	2,0
	Total	3,0	3,8	4,0
Surcoût par rapport au PLF et à la LFSS pour 2019	Exonération sociale des heures supplémentaires	1,3	-	-
	Défiscalisation des heures supplémentaires	1,1	1,9	2,0
	Total	2,4	1,9	2,0

Source : commission des finances, d'après l'étude d'impact et l'annexe IX au PLFSS pour 2019.

#### **IV. LE RÉTABLISSEMENT D'UN TAUX DE CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE SUR LES PENSIONS DE RETRAITE À 6,6 % POUR 3,8 MILLIONS DE FOYERS**

L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 <sup>(1)</sup> a augmenté de 1,7 point le taux plein de CSG sur les revenus d'activité, sur les revenus du capital et sur les revenus de remplacement. Pour les pensions de retraite et d'invalidité, le taux plein est passé de 6,6 à 8,3 % le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'assujettissement des pensions de retraite et d'invalidité au taux plein est conditionné au franchissement de seuils de revenu fiscal de référence (RFR). L'augmentation de ce taux a concerné environ 8 millions de pensionnés du régime général, soit environ 60 % des retraités.

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement propose, à l'article 3 du présent projet de loi, de rétablir un taux de 6,6 % pour les titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité à condition que le RFR de ces derniers soit inférieur à un certain seuil correspondant à une pension nette de 2 000 euros mensuels pour une personne seule sans enfant à charge et sans autre source de revenu.

Le coût de cette mesure est estimé à **1,5 milliard d'euros par an environ**.

Le rapporteur pour avis note la spécificité de la CSG applicable aux revenus de remplacement dont le taux, contrairement aux autres types de revenus, dépend du RFR. Cette différence contribue à la faible lisibilité du système pour les Français et pourrait faire l'objet d'une réflexion approfondie.

##### **A. LA CSG SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ**

• La contribution communément appelée « CSG » regroupe en réalité plusieurs contributions dont les taux sont différents selon les catégories de revenus auxquels elle s'applique <sup>(2)</sup>. À la différence de la CSG sur les revenus d'activité ou de la CSG sur les revenus du capital pour lesquels un taux unique est applicable pour chacun de ces deux types de revenus, les titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité perçues peuvent se voir appliquer en année N un taux normal, un taux réduit ou une exonération en fonction de leur revenu fiscal de référence (RFR) de l'année N-2.

Défini au IV de l'article 1417 du code général des impôts, le RFR est égal au montant net, après application des règles du quotient familial, des revenus et plus-values retenues pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, majoré du

---

(1) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

(2) Pour une analyse détaillée, se reporter au rapport n° 316 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 par M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission, octobre 2017, pp. 104 et suivantes, ou à l'avis n° 313 présenté au nom de la commission des finances par M. Éric Alauzet, octobre 2017, pp. 24 et suivantes.

montant de certains revenus exonérés d'impôt ou soumis à un prélèvement libératoire, comme les revenus des capitaux mobiliers et de certains abattements et charges déductibles du revenu.

Pour complexe qu'elle soit, l'utilisation du critère de niveau de RFR pour déterminer si le bénéficiaire d'une pension de retraite est redevable de la CSG au taux plein, au taux réduit ou s'il en est exonéré permet de **mieux apprécier sa capacité contributive**, car il tient compte de l'ensemble des revenus de son foyer fiscal. Le titulaire sur les pensions de retraite et d'invalidité est en effet individuellement redevable de cette contribution sur un revenu particulier, mais le taux de cette contribution individuelle dépend du niveau de l'ensemble des revenus de l'intégralité du foyer fiscal.

Le titulaire d'une pension de retraite de niveau modeste peut donc être assujéti au taux plein sur cette pension après prise en compte d'éventuels revenus complémentaires qu'il touche individuellement ou des revenus de son foyer fiscal.

● En principe, les pensions de retraite et d'invalidité sont **assujétiées au taux de 8,3 %** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, après l'augmentation de 1,7 point opérée par l'article 8 de la LFSS pour 2018. Environ 8 millions de retraités sont assujétiés à ce taux normal de CSG sur les pensions de retraite, d'après l'étude d'impact du projet de loi. S'agissant de la CSG sur les pensions de retraite, seul ce taux normal (ou taux plein) a été concerné par l'augmentation susmentionnée.

Par dérogation, les pensions de retraite et d'invalidité peuvent être assujétiées **au taux réduit de 3,8 %**. Ce taux réduit sur les pensions perçues en année N s'applique dès lors que le RFR de l'année N-2 du bénéficiaire est compris dans une certaine tranche de RFR. Les seuils de RFR sont revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction de l'évolution annuelle des prix à la consommation hors tabac constatés.

Ainsi, les pensions de retraite et d'invalidité perçues en 2018 sont soumises au taux de 3,8 % si le RFR de l'année 2016 du bénéficiaire est compris entre :

– 11 018 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 2 942 euros pour chaque demi-part supplémentaire (articles L. 136-1-2 et circulaire CNAV 2017-34) <sup>(1)</sup>

– et 14 404 euros pour la première part, majorés de 3 846 euros par chaque demi-part supplémentaire (III de l'article L. 136-8 et circulaire CNAV 2017-34) <sup>(2)</sup>.

---

(1) Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces seuils sont portés à 13 037 euros pour la **première part** et 3 236 euros pour la première demi-part supplémentaire. Pour la Guyane, ces montants sont respectivement de 13 632 euros et 3 383 euros. À Mayotte, la circulaire de la CNAV du 20 octobre 2017 indique que la CSG n'est pas applicable aux revenus de remplacement.

(2) Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces seuils sont portés à 15 757 euros pour la **première part** et 4 229 euros pour la première demi-part supplémentaire. Pour la Guyane, ces montants sont respectivement de 16 507 euros et 4 423 euros.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, 1,8 million de retraités sont assujettis au taux réduit de 3,8 %.

**Sont enfin exclus du champ de l'assiette de la CSG** ces mêmes revenus de remplacement perçus en année N par les personnes dont le RFR de l'année N-2 est inférieur au seuil d'entrée dans le champ du taux réduit. Cette exonération concerne les 4 millions de pensionnés aux revenus les plus modestes.

#### TAUX DE CSG APPLICABLE SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ EN 2018

RFR de l'année 2016 (première part)	Taux applicable l'année 2018
RFR < 11 018 € pour la première part + 2 942 € par demi-part	0 %
11 018 € pour la première part + 2 942 € par demi-part < RFR < 14 404 € pour la première part + 3 846 € par demi-part	3,8 %
14 404 € pour la première part + 3 846 € par demi-part < RFR	8,3 %

\* Pour les seuils applicables dans certaines collectivités de l'article 73 de la Constitution, voir *supra*.

Source : *commission des finances*.

## B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RÉTABLISSEMENT DU TAUX DE 6,6 % POUR LES PENSIONS INFÉRIEURES À 2 000 EUROS NETS MENSUELS POUR UNE PERSONNE SEULE SANS AUTRE SOURCE DE REVENU

### 1. Les ménages concernés par le rétablissement du taux à 6,6 %

Le Gouvernement propose de rétablir un taux à 6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité dont le RFR en année N-2 du titulaire est compris entre 14 548 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 3 884 euros pour chaque demi-part supplémentaire, et **22 580 euros pour la première part de quotient familial majorée de 6 028 euros pour chaque demi-part supplémentaire.**

Il s'agit, pour les retraités concernés, d'un retour à la situation antérieure à la LFSS pour 2018. Le tableau ci-dessous récapitule les taux de CSG applicables en fonction du RFR des foyers fiscaux, tels qu'ils résulteraient de l'adoption du présent article.

En application de l'article 14 de la LFSS pour 2019 et si le présent article venait à être adopté en l'état, le passage du taux de CSG de 3,8 % à 6,6 % serait conditionné au franchissement du seuil de RFR correspondant deux années consécutives, à la différence du passage du seuil de 6,6 % à 8,3 %, qui s'appliquerait en année N, dès lors que le RFR de l'année N-2 franchit le seuil de 22 580 euros pour la première part, majorée de 6 028 euros par demi-part supplémentaire (voir *infra*).

**TAUX DE CSG PROPOSÉS SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ POUR 2019**

Critères d'assujettissement RFR	Taux applicable l'année 2019
RFR 2017 < 11 128 € pour la première part + 2 971 € par demi-part*	0 %
11 128 € pour la première part + 2 971 € par demi-part < RFR 2017 RFR 2016 ou RFR 2017 < 14 548 € pour la première part + 4 271 € par demi-part**	3,8 %
14 548 € pour la première part + 3 846 € par demi-part < RFR 2016 et RFR 2017 RFR 2017 < 22 580 € pour la première part + 6 028 € pour chaque demi-part supplémentaire**	6,6 %
RFR 2017 > 22 580 € pour la première part + 6 028 € pour chaque demi-part supplémentaire	8,3 %

\* Ces seuils sont portés à 13 128 euros pour la première part, majorés de 3 268 euros pour la première demi-part et 2 971 euros pour chaque demi-part supplémentaire pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. Pour la Guyane et Mayotte, ces seuils sont respectivement portés à 13 768 euros, 3 417 euros et 2 971 euros.

\*\* Pour la limite supérieure, ces seuils sont fixés à 15 915 euros pour la première part, majorés de 4 271 euros pour la première demi-part et 3 884 euros pour chaque demi-part supplémentaire pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. Pour la Guyane et Mayotte, ils sont respectivement fixés à 16 672 euros, 4 467 euros et 3 884 euros.

Source : commission des finances, d'après l'article 3 du projet de loi.

Ces seuils de RFR correspondent à une pension nette mensuelle de 2 000 euros pour un célibataire et de 3 060 euros pour un couple, à supposer que l'ensemble de leurs revenus est constitué de pensions de retraite. Le tableau ci-dessous fixe des seuils exprimés en pension nette perçue, en faisant l'hypothèse que le foyer ne perçoit pas d'autre revenu.

**SEUILS DE REVENUS ET TAUX DE CSG APPLICABLE**

Seuils applicables pour la CSG 2019 en métropole	Seuil de RFR pour une personne seule N-2	Valeur de la demi-part supplémentaire	Seuil de RFR pour un couple	Equivalent pension brute pour une personne seule de moins de 65 ans	Equivalent pension brute pour un couple de moins de 65 ans	Equivalent pension nette* pour une personne seule de moins de 65 ans	Equivalent pension nette* pour un couple de moins de 65 ans
Plafond de l'exonération de CSG	11 128 €	2 971 €	17 070 €	1 040 €	1 590 €	1 040 €	1 590 €
Plafond du taux à 3,8%	14 548 €	3 884 €	22 316 €	1 410 €	2 170 €	1 350 €	2 070 €
Plafond du taux à 6,6%	22 580 €	6 028 €	34 636 €	2 200 €	3 380 €	2 000 €	3 060 €
Taux à 8,3%	> 22 580 €	> 6 028 €	> 34 636 €	> 2200 €	> 3380 €	> 2000 €	> 3060 €

Note : il est supposé que l'ensemble des revenus proviennent des pensions de retraite.

Source : données transmises par le Gouvernement.



## **2. L'articulation avec la mesure de lissage de l'assujettissement des retraités au taux de 8,3 % adoptée à l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

Concrétisant un engagement du Premier ministre, l'article 14 de la LFSS pour 2019 devait introduire un lissage de l'assujettissement des revenus de remplacement – y compris les revenus issus de l'assurance chômage – au taux plein de CSG, c'est-à-dire au taux de 8,3 % s'agissant des pensions de retraite. Si cet article est adopté dans cette rédaction, le lissage s'appliquerait pour le passage de l'exonération ou du taux réduit au taux de 6,6 %, mais pas pour l'assujettissement au taux plein.

La mesure consistait en effet à conditionner l'assujettissement au taux de 8,3 % en année N au franchissement à la hausse du seuil de RFR correspondant deux années de suite, c'est-à-dire en année N-3 et en année N-2. Le coût de la mesure pour 2019 était évalué dans l'étude d'impact à 350 millions d'euros. Il devait bénéficier à 350 000 personnes<sup>(1)</sup>. Le coût de la mesure a été réévalué à 200 millions d'euros environ.

Son coût brut serait moindre si le présent article venait à être adopté, puisque le mécanisme lisserait l'entrée dans la tranche à 6,6 %, mais pas l'entrée dans la tranche à 8,3 %.

## **3. Une mise en œuvre technique au cours du premier semestre 2019 et une régularisation pour prendre en compte les pensions versées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019**

L'application de ces dispositions en 2019 rendra nécessaire une adaptation des systèmes d'information des caisses qui pratiquent des précomptes de CSG sur les pensions de retraite. C'est la raison pour laquelle, bien que l'entrée en vigueur du dispositif soit prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la mesure ne se traduira pas directement sur les pensions servies dès janvier, mais plus tard dans l'année, avec une régularisation avant la fin du premier semestre.

Dans le détail, le second alinéa du IV prévoit que l'application de la mesure « *donne lieu, pour la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 2019 à celle de sa mise en œuvre effective, à une régularisation dans des conditions prévues par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2019* ».

## **4. La part de la contribution sociale généralisée au taux de 6,6 % déductible de l'impôt sur le revenu**

Le projet de loi propose de rendre déductible à l'impôt sur le revenu 4,2 points de CSG pour les pensions assujetties au taux rétabli de 6,6 %. Il s'agit d'un retour à la situation antérieure pour les personnes concernées.

---

(1) Pour des précisions sur le dispositif proposé en PLFSS pour 2019, se référer aux rapports de la commission des finances et de la commission des affaires sociales précités.

L'augmentation de 1,7 point du taux plein qui est passé en LFSS pour 2018 de 6,6 % à 8,3 % s'est en effet accompagnée d'une augmentation de 1,7 point de la CSG déductible de l'impôt sur le revenu.

La baisse du taux de 1,7 point proposée par le présent projet de loi pour certaines pensions s'accompagne symétriquement et logiquement d'une réduction de 1,7 point de la CSG déductible.

### C. L'IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT ET LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

Selon l'étude d'impact, près de la moitié des pensionnés qui ont supporté la hausse de CSG de 1,7 point reviendront à la situation antérieure, à savoir à l'application d'un taux de 6,6 %. 3,8 millions de foyers fiscaux seraient bénéficiaires de la mesure, soit 28 % des foyers fiscaux et environ 5 millions de retraités. 29 % des foyers fiscaux retraités seraient redevables de la CSG au taux de 8,3 %.

Selon l'étude d'impact, le coût pour les finances publiques des mesures affectant la CSG sur les revenus de remplacement serait de 1,6 milliard d'euros en 2019 et 1,5 milliard d'euros en année pleine.

#### IMPACT FINANCIER DE LA MESURE

(en milliards d'euros)

	2019	À compter de 2020
Administrations de sécurité sociale	1,7	1,7
<i>Dont effet « brut »</i>	1,5	1,5
<i>Dont coût de la mesure prévue à l'article 14 de la LFSS 2019</i>	0,2	0,2
Effet retour sur l'impôt sur le revenu	- 0,1	- 0,2
<b>TOTAL</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>

Source : étude d'impact.

Sur le fondement de ces hypothèses, le dispositif proposé permettrait un gain moyen en 2019 de **420 euros par foyer fiscal** et de **320 euros par bénéficiaire**, après prise en compte de l'augmentation d'impôt sur le revenu du fait de la moindre déductibilité de CSG.

## V. LA REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Lors de son allocution du lundi 10 décembre 2018, le Président de la République a annoncé que « *le salaire d'un travailleur au SMIC augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro de plus pour l'employeur* »<sup>(1)</sup>.

Pour mettre en œuvre cette annonce, le Gouvernement entend compléter l'indexation légale du SMIC prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par une augmentation de 90 euros de la bonification individuelle à la prime d'activité.

Aussi, le gain de pouvoir d'achat de 100 euros pour les salariés au niveau du SMIC n'intègre pas les baisses de cotisations sociales salariales de 2018, ni l'augmentation de la prime d'activité déjà intervenue en 2018, déjà acquises pour les bénéficiaires.

### A. LA PRIME D'ACTIVITÉ SOUTIENT LE POUVOIR D'ACHAT DES TRAVAILLEURS AUX REVENUS MODESTES

#### 1. La prime d'activité est versée par l'État à 2,8 millions de foyers aux revenus modestes

La prime d'activité est un complément de revenu versé mensuellement, sous conditions de ressources, aux actifs dès 18 ans. Ouverte à tous les travailleurs, quel que soit leur statut, elle bénéficie aussi bien aux salariés du secteur privé, qu'aux fonctionnaires, travailleurs indépendants et agriculteurs, ainsi qu'aux étudiants selon des modalités spécifiques.

Créée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi<sup>(2)</sup> et codifiée aux articles L. 841-1 et suivants du code de la sécurité sociale, la prime d'activité poursuit un double objectif :

– inciter les travailleurs aux ressources modestes, salariés ou indépendants, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle ;

– soutenir leur pouvoir d'achat.

Cette prime s'est substituée à la prime pour l'emploi (PPE) et au volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Instaurée sur les recommandations du rapport de M. Christophe Sirugue<sup>(3)</sup>, elle a été conçue comme une réponse aux critiques formulées à

---

(1) Adresse du Président de la République à la Nation, lundi 10 décembre 2018.

(2) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

(3) La réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, M. Christophe Sirugue, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, juillet 2013.

l'encontre de la PPE et du RSA activité. La PPE versait de faibles montants à de nombreux bénéficiaires : trop faible pour être incitative, elle bénéficiait à des ménages à niveau de vie intermédiaire et non aux plus modestes. Le RSA activité était plus ciblé sur les travailleurs pauvres mais trop peu sollicité (68 % de non-recours).

La prime d'activité est versée sous condition de ressources. Ouverte à partir d'un revenu égal à 0,5 SMIC, la prime cesse d'être versée, sous ses modalités actuelles et pour un célibataire sans enfant, à partir d'un revenu d'environ 1,3 fois le SMIC.

Financée sur le budget de l'État, la prime d'activité est versée mensuellement par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou celles de la Mutualité sociale agricole (MSA), après une déclaration trimestrielle de revenus. Elle cible les travailleurs aux revenus modestes et conserve les incitations à la reprise d'emploi. Elle est en outre clairement identifiée comme une prestation à destination des personnes exerçant une activité, ce qui évite qu'elle apparaisse stigmatisante aux yeux de ceux qui la perçoivent. Enfin, son accès est simplifié par la dématérialisation complète des démarches à effectuer. Par conséquent, le non-recours (27 % <sup>(1)</sup>) est bien plus faible que celui observé pour le RSA activité.

D'après les dernières statistiques publiées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) <sup>(2)</sup>, au titre de juin 2018, la prime d'activité est versée par les CAF à près de 2,66 millions de foyers, pour un montant moyen de 163 euros par mois. Au total, cette prestation couvre 5,43 millions de personnes : 2,66 millions d'adultes sont responsables du dossier, leurs conjoints éventuels représentent 0,68 million de personnes et leurs enfants ou autres personnes à charge 2,09 millions.

L'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire depuis le 1<sup>er</sup> août 2018 a conduit à élargir le nombre de bénéficiaires, par l'augmentation induite du seuil maximal de revenu pour bénéficier de la prime. Les dernières statistiques, fournies par le Gouvernement d'après les estimations de la CNAF, estiment à 2,8 millions le nombre de foyers bénéficiaires, ce qui représente 5,6 millions de personnes.

## **2. Le calcul de la prime d'activité tient compte des revenus du foyer, complété par une incitation individuelle**

### ***a. Les modalités de calcul de la prime d'activité***

Comme le RSA activité et à la différence de la PPE, la prime d'activité est familialisée, comme indiqué précédemment. La prise en compte de la situation familiale et des ressources de l'ensemble des membres du foyer permet de cibler les bénéficiaires qui ont le plus besoin d'un complément de revenu.

---

(1) D'après le rapport d'évaluation de la prime d'activité, ministère des solidarités et de la santé, 2017.

(2) Conjoncture n° 10, Prime d'activité, CNAF, septembre 2018.

Ainsi, une personne rémunérée au SMIC à plein-temps et sans charge de famille ne bénéficiera pas de la prime d'activité dès lors que son conjoint dispose d'un revenu supérieur à 1,3 SMIC.

Une bonification individuelle permet d'inciter à l'activité tous les membres du foyer.

Le calcul de la prime d'activité répond à des modalités complexes, définies à l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale. Il prend en compte :

– un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge ;

– une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, qui complète ce montant forfaitaire ;

– une bonification « *établie pour chaque travailleur, membre du foyer, compte tenu de ses revenus professionnels* ».

De ce total est déduit l'ensemble des ressources du foyer (prestations sociales, revenus de remplacement et revenus d'activité), réputées au moins égales au montant forfaitaire. Si le foyer bénéficiaire de la prime d'activité est propriétaire de son logement, logé à titre gratuit ou bénéficiaire des aides au logement, un forfait logement est également déduit du total.

**COMPOSANTES AU CALCUL DE LA PRIME D'ACTIVITÉ**

<b>Montant forfaitaire</b> (majoré en fonction de la composition du foyer)	+	<b>61 % des revenus professionnels</b> de l'ensemble du foyer	+	<b>Bonification individuelle principale</b>  + à partir de 2019 nouvelle bonification individuelle	-	<b>Ressources du foyer</b> (supposées au moins égales au montant forfaitaire) et <b>forfait logement</b>
---	---	---	---	--	---	--

Le montant forfaitaire de la prime d'activité est fixé par décret. Depuis le 1<sup>er</sup> août 2018, il est de 551,51 euros pour un célibataire sans enfant. Il varie ensuite selon la composition et les ressources du foyer.

La prise en compte d'une fraction des revenus professionnels permet de faire en sorte qu'un gain de revenus du travail ne soit pas perdu sur la prime d'activité. Ainsi, un euro de plus de revenus professionnels ne diminue la prime d'activité que de 39 centimes.

***b. La bonification individuelle pour inciter chaque membre du foyer à l'emploi***

Pour encourager chaque membre du foyer à l'emploi, la prime d'activité comprend une composante individuelle.

D'après l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale, cette bonification « est établie pour chaque travailleur, membre du foyer, compte tenu de ses revenus professionnels. Son montant est une fonction croissante des revenus situés entre un seuil et un plafond. Au-delà de ce plafond, ce montant est fixe » <sup>(1)</sup>.

Les caractéristiques de cette bonification sont définies par décret.

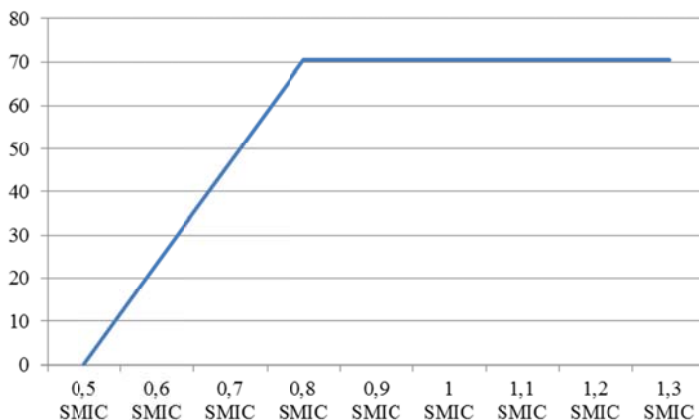
L'article D. 843-2 du code de la sécurité sociale <sup>(2)</sup> fixe à 0,5 SMIC (« 59 fois le montant » du SMIC horaire) le seuil à partir duquel le montant de la bonification croît linéairement et à 0,8 SMIC (95 fois le montant du SMIC horaire) le plafond mentionné. La bonification atteint alors un montant maximal qui reste constant avec l'augmentation des revenus professionnels.

Le montant de cette bonification est déterminé en fonction du montant forfaitaire de la prime d'activité. L'article D.843-2 précité fixe actuellement le montant maximal à 12,782 % du montant forfaitaire applicable à un foyer composé d'une seule personne.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2018, compte tenu de la hausse du montant forfaitaire, le montant maximal de la bonification est passé de 67,94 euros à 70,49 euros mensuels.

#### MONTANT DE LA BONIFICATION INDIVIDUELLE EN FONCTION DES REVENUS PROFESSIONNELS

(en euros)



Source : commission des finances.

(1) Cet alinéa est supprimé par l'article 82 du projet de loi de finances pour 2019.

(2) Décret n° 2015-1710 du 21 décembre 2015 relatif à la prime d'activité.

### **3. Le Gouvernement s'est engagé à augmenter la prime d'activité dès le début du quinquennat**

Afin que le travail paie mieux, le Gouvernement s'est engagé, dès le début du quinquennat, à augmenter progressivement la prime d'activité.

#### ***a. La prime d'activité a fait l'objet d'une importante revalorisation en 2018***

La prime d'activité a fait l'objet d'une importante revalorisation en 2018. Le montant forfaitaire est passé au 1<sup>er</sup> août 2018 de 531,51 euros à 551,51 euros (+ 20 euros) pour une personne seule sans enfant.

En parallèle, le taux de prise en compte des revenus d'activité a été abaissé de 62 à 61 %.

#### ***b. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait de poursuivre cette hausse en créant une seconde bonification individuelle***

L'article 82 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit la création d'une nouvelle bonification dans le calcul de la prime d'activité, qui devait s'ajouter à la bonification existante mais selon des modalités de calcul différentes.

Cette nouvelle bonification serait nulle pour 0,5 SMIC, augmenterait linéairement jusqu'au SMIC à temps plein puis serait fortement dégressive pour s'annuler à 1,2 SMIC.

Lors du dépôt du projet de loi, le Gouvernement prévoyait d'étaler sur trois ans l'augmentation du montant maximal de la seconde bonification : 20 euros à compter d'août 2019, 40 euros en août 2020 puis 60 euros à compter d'août 2021.

Dès l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé qu'il porterait le montant de la bonification à 30 euros dès 2019. Ce montant serait, chaque année, revalorisé jusqu'à atteindre 70 euros en 2021. Sur proposition du Gouvernement, les crédits prévus pour financer la mesure sont augmentés de 116,45 millions d'euros.

Lors de l'examen au Sénat, le Gouvernement a proposé d'avancer à janvier 2019 l'entrée en vigueur de la mesure et de compléter son financement à hauteur de 600 millions d'euros. Si le montant envisagé de la bonification n'a pas été annoncé en séance, la dotation aurait vraisemblablement permis une bonification de 70 euros.

En nouvelle lecture, enfin, le Gouvernement a proposé un amendement pour augmenter encore de 2,075 milliards d'euros la dotation de la prime d'activité.

La dotation de la prime d'activité, prévue par le projet de loi de finances pour 2019, est portée à 8,8 milliards d'euros, dont 2,8 milliards d'euros pour les mesures nouvelles.

## **B. LE CHOIX D'UN DISPOSITIF PLUS FAVORABLE QU'INITIALEMENT PRÉVU : UNE REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DÈS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2019**

Face à l'urgence économique et sociale, le Gouvernement prévoit d'amplifier les mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2019 sur la prime d'activité et d'élargir le nombre de bénéficiaires potentiels.

Il est donc plus favorable que celui initialement prévu mais ne nécessite pas de modification législative. Le montant des différents paramètres de la prime d'activité, ainsi que les conditions de ressources, sont en effet définis par voie réglementaire.

Le choix d'une hausse de la prime d'activité plutôt que du SMIC vise à ne pas faire reposer le coût de cette augmentation sur les entreprises, dont la restauration de la compétitivité est prioritaire pour le Gouvernement.

Par ailleurs, le rapporteur pour avis note que l'utilisation d'une prime d'activité « étendue » plutôt qu'une simple prime destinée aux personnes percevant un SMIC est, à coût budgétaire identique, un dispositif plus juste socialement, puisqu'il permet d'étendre le bénéfice de la bonification à des niveaux de revenus supérieurs au SMIC mais qui restent modestes. *A contrario*, l'octroi d'une simple prime au niveau du SMIC aurait bénéficié à un million de personnes dont le foyer se situe dans les 30 % les plus aisés – du fait des revenus du conjoint – tout en excluant un grand nombre de personnes qui touchent un peu plus que le SMIC mais appartiennent à des foyers modestes.

### **1. Un gain de pouvoir d'achat allant jusqu'à 90 euros sur la prime d'activité**

D'après les informations transmises au rapporteur, le Gouvernement prévoit d'augmenter le montant de la bonification principale à la prime d'activité et non la seconde bonification créée par le projet de loi de finances pour 2019.

Ce choix a le mérite d'être plus favorable aux bénéficiaires puisque la bonification principale reste à son niveau maximal au-delà d'un SMIC, alors que la seconde bonification décroît avec l'augmentation des revenus. En outre, une revalorisation de la bonification principale peut être distribuée très rapidement, alors qu'une mise en œuvre de la seconde nécessite au préalable une adaptation du système d'information des CAF et des caisses de la MSA.

Le rapporteur ne dispose pas du projet de décret mais retrace ci-dessous les éléments transmis par le Gouvernement.



● Pour un célibataire sans enfant

Ainsi, pour un célibataire sans enfant, le gain de prime d'activité sera de 90 euros dès lors que ses revenus sont compris entre 1 et 1,3 SMIC. Les personnes seules sans enfant représentent actuellement 52 % des bénéficiaires de la prime d'activité.

**GAIN SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ POUR UN CÉLIBATAIRE SANS ENFANT**

(en euros)

Revenu net		Prime d'activité avant réforme	Prime d'activité après réforme	Gain
<b>0,5 SMIC</b>	602	249	249	0
<b>0,8 SMIC</b>	963	179	205	26
<b>1 SMIC</b>	1 204	151	241	90
<b>1,1 SMIC</b>	1 324	104	194	90
<b>1,2 SMIC</b>	1 445	58	148	90
<b>1,3 SMIC</b>	1 565	0	90	90
<b>1,4 SMIC</b>	1 686	0	54	54

Source : Gouvernement.

Ajouté à la hausse du SMIC, une personne seule sans enfant touchant entre le SMIC à temps plein et 1 565 euros de revenus verra son pouvoir d'achat augmenter de 100 euros par mois. D'après le Gouvernement, elle devrait continuer de bénéficier de la prime d'activité jusqu'à un revenu de 1 806 euros par mois, soit 1,5 SMIC.

● Pour un célibataire avec un enfant

Les familles monoparentales représentent 22 % des bénéficiaires de la prime d'activité. Le gain de la réforme sur la prime d'activité serait de 90 euros pour un célibataire avec un enfant qui gagne entre 1 et 1,7 SMIC.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, la prime d'activité pourra être perçue jusqu'à un revenu de 2 290 euros. Près de 150 000 familles monoparentales supplémentaires vont percevoir la prime d'activité.

**GAIN SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ POUR UNE FAMILLE MONOPARENTALE  
(CÉLIBATAIRE AVEC UN ENFANT)**

(en euros)

Revenu net		Prime d'activité avant réforme	Prime d'activité après réforme	Gain
<b>0,5 SMIC</b>	602	365	365	0
<b>0,8 SMIC</b>	963	296	322	26
<b>1 SMIC</b>	1 204	202	292	90
<b>1,3 SMIC</b>	1 565	97	187	90
<b>1,5 SMIC</b>	1 806	82	172	90
<b>1,7 SMIC</b>	2 047	0	90	90
<b>1,8 SMIC</b>	2 167	0	50	50

Source : Gouvernement.

● Pour un couple sans enfant

Pour un couple sans enfant, le gain sur la prime d'activité atteint 180 euros lorsque les deux membres du foyer sont rémunérés au SMIC à temps plein. Ainsi, le choix d'une hausse de la bonification individuelle est particulièrement favorable aux couples dans la mesure où ils peuvent percevoir deux bonifications alors qu'une hausse du montant forfaitaire de la prime d'activité n'aurait permis un gain que de 90 euros pour un couple.

**GAIN SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ POUR UN COUPLE SANS ENFANT DONT L'UN EST  
RÉMUNÉRÉ AU SMIC**

(en euros)

Revenu net du conjoint		Prime d'activité avant réforme	Prime d'activité après réforme	Gain
<b>0 SMIC</b>	0	329	419	90
<b>0,5 SMIC</b>	602	192	282	90
<b>0,8 SMIC</b>	963	121	238	117
<b>1 SMIC</b>	1 204	28	208	180
<b>1,1 SMIC</b>	1 324	0	161	161
<b>1,2 SMIC</b>	1 445	0	115	115
<b>1,3 SMIC</b>	1 565	0	68	68

Source : Gouvernement.

● Pour un couple ayant deux enfants

Pour un couple ayant deux enfants à charge, le montant maximal de la bonification est maintenu lorsque la somme des revenus des deux conjoints est comprise entre 2 et 2,4 SMIC.

**GAIN SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ POUR UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS DONT L'UN DES MEMBRES EST RÉMUNÉRÉ AU SMIC**

(en euros)

Revenu net du conjoint		Prime d'activité avant réforme	Prime d'activité après réforme	Gain
<b>0 SMIC</b>	0	461	551	90
<b>0,5 SMIC</b>	602	270	360	90
<b>0,8 SMIC</b>	963	305	421	116
<b>1 SMIC</b>	1 204	227	407	180
<b>1,1 SMIC</b>	1 324	180	360	180
<b>1,4 SMIC</b>	1 686	40	220	180
<b>1,5 SMIC</b>	1 806	0	173	173
<b>1,7 SMIC</b>	2 047	0	80	80

Source : Gouvernement.

**2. L'élargissement du champ des bénéficiaires à 1,2 million de ménages supplémentaires**

Comme cela a pu être souligné, certaines personnes rémunérées au SMIC ne bénéficieront pas de cette hausse exceptionnelle de la prime d'activité, dans la mesure où les revenus de leur conjoint excèdent le plafond de ressources du foyer pour bénéficiaire de la prime d'activité. D'après les informations transmises au rapporteur, 1,7 million de personnes perçoivent actuellement entre 0,9 et 1,1 SMIC mensuel. Sur ce public, 730 000 sont éligibles à la prime d'activité et 240 000 de plus pourraient entrer dans le dispositif grâce à cette réforme.

En effet, l'augmentation de la bonification individuelle entraîne mécaniquement une augmentation du plafond de ressources pour pouvoir bénéficier de la prime d'activité.

Les dernières statistiques, fournies par le Gouvernement d'après les estimations de la CNAF, estiment à 2,8 millions le nombre de foyers bénéficiaires, ce qui représente 5,6 millions de personnes en comptant les conjoints et les personnes à charge. D'après les estimations du Gouvernement, 1,2 million de foyers supplémentaires pourraient bénéficier de la prime d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**3. Une entrée en vigueur prévue dès janvier 2019**

La hausse de la prime d'activité nécessite des modifications d'ordre réglementaire. D'après les annonces du Gouvernement, la hausse de la bonification individuelle à la prime d'activité devrait intervenir dès le mois de janvier 2019, ce qui nécessite la publication d'un décret au plus vite.

Le gain de pouvoir d'achat interviendra dès le début du mois de février 2019, dans la mesure où la prime d'activité est versée à terme échu.

Aussi, les bénéficiaires de la prime d'activité n'ont aucune formalité à accomplir : l'augmentation de la prime d'activité sera versée le 5 février 2019, au titre du mois de janvier.

Pour ceux qui ne perçoivent pas encore la prime d'activité mais qui pourront entrer dans le dispositif, compte tenu des modifications automatiques des plafonds de ressources, ils devront soumettre leur demande entre le 1<sup>er</sup> et le 25 janvier afin de bénéficier du versement de février.

#### **4. L'impact budgétaire de la revalorisation exceptionnelle**

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, le Gouvernement estime le coût de cette mesure à 2,5 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait au dépôt une dotation de 6 milliards d'euros pour la prime d'activité. En première lecture, deux amendements de crédits, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat, ont porté la dotation à 6 716,45 millions d'euros.

En nouvelle lecture, 2 075 millions d'euros ont été ajoutés en prévision de cette mesure, portant à près de 8,8 milliards d'euros la dotation de la prime d'activité, dont 2,8 milliards d'euros pour les mesures nouvelles.

### **C. LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE**

La hausse de la bonification individuelle de la prime d'activité est présentée à l'**article 4** du présent projet de loi.

Cet article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité au 1<sup>er</sup> janvier 2019, six mois après la promulgation de la présente loi (**alinéa 1**). Ce rapport doit présenter « *un bilan de la mise en œuvre opérationnelle de cette disposition réglementaire* » ainsi que « *son impact sur le pouvoir d'achat des ménages* » (**alinéa 2**).

La présentation de ce rapport témoigne de la volonté de transparence et d'évaluation du Gouvernement sur les mesures envisagées.

En effet, les mesures prévues par le Gouvernement sont du domaine réglementaire et ne nécessitent pas l'intervention du législateur, à l'exception de l'augmentation des crédits dédiés à la prime d'activité adoptée lors de la discussion du projet de loi de finances. Il est en revanche regrettable de ne pas disposer de ce projet de décret.

En outre, le rapport du Gouvernement pourra également « *proposer, le cas échéant, des pistes de réforme pour améliorer le recours à la prestation et son impact sur le pouvoir d'achat des ménages modestes* » (**alinéa 3**).

En effet, le Gouvernement étudie le moyen de rendre automatique la transmission des données relatives aux revenus professionnels, afin de rendre le versement de la prime d'activité plus simple et plus automatique.

En outre, la prime d'activité devrait évoluer dès 2020 dans le cadre de la réforme visant à créer un revenu universel d'activité, annoncée par le Président de la République dans son allocution du 13 septembre 2018 et conçue comme une aide « *qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations, et dont l'État sera entièrement responsable* »<sup>(1)</sup>.

Le rapporteur note que la réforme du prélèvement à la source et la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) fournissent les moyens nécessaires à une automatisation du versement mensuel de la prime d'activité, via la transmission des informations relatives aux revenus. Ces avancées devraient permettre de simplifier le recours à la prestation et de lutter, ainsi, contre le non-recours.

---

(1) Allocution du Président de la République sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 13 septembre 2018.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du 19 décembre 2018, la commission examine, pour avis, le projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale (n° 1516)*

**M. le président Éric Woerth.** La commission des affaires sociales, saisies au fond, examinera le projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale aujourd'hui à 21 heures 30. Il doit être examiné en séance demain à 15 heures. On m'a demandé s'il serait possible de l'examiner en séance plus tôt dans la journée de demain, à la suite de la lecture définitive du projet de loi de finances pour l'année 2019 mais c'est un choix qui revient au Gouvernement.

Vingt-huit amendements ont été déposés dans le cadre de cet examen pour avis. Nous n'avons pas l'habitude qu'ils soient si peu nombreux. Cependant, le délai de dépôt des amendements en commission des affaires sociales n'expirera qu'à 17 heures 30 aujourd'hui, et n'oublions pas non plus les amendements en séance.

**M. Éric Alauzet, rapporteur pour avis.** Je vous livre quelques éléments essentiels de mon rapport. Dans les conditions que nous connaissons, qui ne nous facilitent pas les choses, celui-ci n'a pu vous être distribué, mais je pense qu'il sera disponible ce soir ou, au plus tard, demain matin.

Ce projet de loi s'inscrit dans des circonstances exceptionnelles et le Gouvernement n'a disposé que d'un délai extrêmement serré pour le préparer. Bien entendu, cela a un impact sur les conditions de son examen par le Parlement et, en ce qui nous concerne ici et maintenant, par la commission des finances.

Ces conditions imparfaites reflètent l'urgence de l'adoption des mesures en faveur du pouvoir d'achat, très attendues par les Français, que le Président de la République a proposées.

Les manifestations, ces dernières semaines, des « gilets jaunes », ont exprimé une colère en partie liée à la question du pouvoir d'achat et des fins de mois. Les causes profondes de cette détresse sont anciennes et multiples, mais la politique menée depuis un an et demi par le Gouvernement et la majorité parlementaire, selon les mots même du Président de la République, n'a sans doute pas apporté « *une réponse suffisamment rapide et forte* » à des aspirations légitimes et identifiées de longue date.

Plusieurs dispositions pour améliorer le pouvoir d'achat des Français avaient pourtant été prises depuis l'été 2017 : la baisse massive des cotisations sociales, qui représente près de 20 milliards d'euros ; la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des redevables, qui représentera 6,5 milliards d'euros en 2019 ; la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire de la prime

d'activité ; la revalorisation du minimum vieillesse ; la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La difficulté rencontrée tient notamment à la mise en œuvre progressive, trop progressive peut-être, de ces mesures, sur deux, trois ou quatre ans – notamment la revalorisation de la prime d'activité –, et donc insuffisamment percutante. À l'inverse, l'augmentation de la fiscalité énergétique et celle de la CSG pour 60 % des retraités ont pu paraître trop brutales.

Quel est le contenu de ce projet de loi ? Les circonstances le nécessitant, le Président de la République a décrété l'état d'urgence économique et sociale et présenté plusieurs mesures à l'impact massif et quasiment immédiat sur le pouvoir d'achat de millions de Français. Il s'agit, d'une part, de mesures d'anticipation, de correction ou encore d'amplification des dispositifs déjà prévus et, d'autre part, de dispositifs nouveaux et efficaces pour améliorer les conditions de vie des Français à court terme, avant, bien entendu, qu'un grand débat national ne permette d'aller plus au fond sur les sujets économiques, sociaux, écologiques et institutionnels.

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet de permettre aux employeurs de verser une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat exonérée d'impôts et de cotisations jusqu'à 1 000 euros pour les salaires inférieurs à trois SMIC. Elle doit être versée entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019, en excluant bien entendu les effets d'aubaine. Si ce dispositif n'entraîne pas de pertes pour les finances publiques, il peut *a priori* les priver de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés. Nous attendons des informations du Gouvernement à ce sujet.

L'article 2, relatif au régime fiscal et social des heures supplémentaires, ajoute la défiscalisation à l'exonération sociale prévue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. En outre, il avance au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'application de cette exonération sociale qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre. Le gain moyen pour un salarié du secteur privé au niveau du SMIC sera de 155 euros en 2019, hors effet éventuel de la défiscalisation. Un salarié célibataire sans enfant à charge, à 1,5 SMIC gagnera en moyenne 232 euros au titre de l'exonération sociale ; après prise en compte de la défiscalisation, le gain sera de 748 euros. Pour plusieurs raisons, dont nous aurons l'occasion de discuter, j'avais envisagé de proposer de transformer ce plafond en euros par un plafond en nombre d'heures, mais j'y ai renoncé pour des raisons que j'exposerai plus tard.

Ces mesures bénéficieront surtout aux salariés à revenus modestes et intermédiaires, qui recourent le plus aux heures supplémentaires, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Elles coûteront 3 milliards d'euros en 2019 : 2 milliards d'euros au titre de l'exonération sociale et environ 1 milliard d'euros au titre de la défiscalisation. Par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le coût supplémentaire sera de 2,4 milliards d'euros, puisque 650 millions d'euros étaient déjà budgétés au titre de la mesure entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre.



L'article 3 rétablit un taux de CSG de 6,6 % sur les pensions de retraite pour la moitié des retraités qui ont subi la hausse de 1,7 point intervenue en 2018. Il s'agit de ceux dont le revenu net se situe autour de 2 000 euros, pour les célibataires, ou de 3 000 euros, pour les couples, à supposer qu'ils ne touchent pas d'autres revenus et conformément à la logique de la familialisation qui s'applique d'ailleurs pour d'autres dispositifs. Compte tenu des propos entendus ici ou là, il est toujours bon de le rappeler. Chacun ici connaît bien ce système de la familialisation et la conjugalisation : on ne peut pas faire semblant de le découvrir.

Le taux applicable dépend, comme vous le savez, du revenu fiscal de référence (RFR), qui prend en compte l'ensemble des revenus du foyer. La mesure bénéficiera aux personnes dont le RFR est inférieur à 22 580 euros pour la première part, et 6 028 euros pour chaque demi-part supplémentaire. Cela correspond à un revenu de 2 000 euros nets mensuels pour un retraité célibataire. La mesure bénéficiera à 3,8 millions de foyers fiscaux et environ 5 millions de retraités, soit la moitié des retraités qui étaient concernés par l'augmentation de la CSG ; son coût net s'élèvera à 1,6 milliard d'euros en 2019.

Pour des raisons techniques, la mise en œuvre effective de la mesure interviendra dans le courant du premier semestre. Une régularisation interviendra avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019 pour prendre en compte les trois ou quatre premiers mois de l'année durant lesquels la baisse de CSG n'a pas été appliquée. Lorsque l'augmentation a été appliquée, c'était à la suite d'une décision prise au cours de l'été : la mise en œuvre avait donc pu être préparée pendant six mois. Il n'est évidemment pas possible de préparer la mise en œuvre de cette nouvelle mesure dans les quelques jours qui nous séparent de l'année 2019. Des remboursements interviendront donc, au plus tard au mois de juillet.

L'article 4 prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, les paramètres de la prime d'activité étant essentiellement définis par voie réglementaire.

La prime d'activité est un dispositif existant, connu et maîtrisé qui a fait ses preuves et qui permet de viser l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur statut – salarié du privé, salarié du public, indépendant, agriculteur. Comme l'a annoncé le Président de la République, dès le début de l'année 2019, tous ces travailleurs aux revenus modestes bénéficieront d'un gain de pouvoir d'achat de 100 euros : ce gain comprend d'une part l'augmentation du SMIC prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit 16 euros nets par mois, et la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité à hauteur de 90 euros.

La revalorisation de la prime initialement prévue – quatre fois 20 euros, sur quatre exercices successifs – a non seulement été accélérée, puisque concentrée sur le début de l'année 2019, mais également amplifiée, puisqu'elle atteint 110 euros et non plus 80. Le projet de loi de finances prévoyait initialement un bonus de 20 euros pour la fin de l'année 2019, 40 euros pour la fin de l'année 2020, pour parvenir ensuite à 60, puis 80 euros.

Le dispositif évolue pour s'adresser à des personnes qui en étaient jusque-là exclues. J'insiste sur ce point. En gros, le plafond sera supérieur de 200 à 300 euros par rapport à ce qui existe avec la prime actuelle, sur chaque catégorie, qu'il s'agisse d'une personne seule, d'une famille monoparentale avec enfant, d'un couple ou d'un couple avec enfant : le Gouvernement va donc bien au-delà de la proposition faite par le Président de la République. Pour une personne seule, la bonification s'appliquera désormais jusqu'à 1,5 SMIC, contre 1,3 SMIC précédemment.

Je me permets d'entrer davantage dans le détail, même si les modalités de calcul de la prime d'activité sont particulièrement complexes et que nous ne disposons pas encore du projet de décret. Oui, je le dis et je le redis, la prime d'activité est une prestation familiarisée. Par exemple, dans un couple, on prend en compte les revenus du conjoint. De ce fait, tous les salariés au SMIC ne bénéficieront pas de la hausse exceptionnelle de 90 euros s'ils ne sont pas éligibles à la prime d'activité : il s'agit de cibler ceux qui sont vraiment dans le besoin. Si, dans un couple, l'un des membres perçoit le SMIC, il est éligible à la prime d'activité dès lors que son conjoint gagne jusqu'à 1,4 SMIC, soit environ 1 700 euros nets, contre 1,1 SMIC aujourd'hui. On améliore donc la situation actuelle pour les couples – en réalité, on améliore toutes les situations. La bonification en revanche est prévue à titre individuel : si les deux membres du couple reçoivent chacun un SMIC, ils percevront 90 euros chacun, soit 180 euros pour le ménage. L'effort réalisé par le Gouvernement pour soutenir les travailleurs aux revenus modestes est d'une ampleur inédite, parce qu'il faut que le travail paie.

L'impact budgétaire est évalué à 2,8 milliards d'euros, après quelques ajustements successifs opérés au projet de loi de finances, au Sénat et hier soir à l'Assemblée nationale, le Gouvernement ayant présenté un amendement pour assurer le financement du dispositif. Il s'agit d'une mesure forte en faveur du pouvoir d'achat qui s'ajoute aux dispositions déjà mises en œuvre – je pense notamment à l'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime d'activité intervenu en 2018, d'où les 90 euros plus 20 euros, soit 110 euros, ou la suppression des cotisations salariales maladie et chômage pour près de 20 milliards d'euros.

Les conséquences financières et l'impact macro-économique de ces mesures sont importantes. Si l'on ajoute les mesures sur la fiscalité énergétique et le chèque énergie, l'effort est d'environ 11 milliards d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2019. Il faut remonter loin pour trouver une proposition d'une telle ampleur. L'essentiel de la dépense sera financé par le déficit. Restent 4 milliards d'euros qui seront financés à hauteur de 1 à 1,5 milliard d'euros d'efforts supplémentaires sur la dépense de l'État et 2,5 milliards d'euros de mesures en recettes. Ce financement ne fait pas partie du périmètre de ce projet de loi ; nous aurons l'occasion d'en discuter plus longuement à d'autres occasions.

S'agissant des mesures en recettes, le Gouvernement entend solliciter les plus grandes entreprises et les géants du numérique. Il souhaite reporter le passage du taux d'impôt sur les sociétés à 31 % en 2019 pour les entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires, pour un impact de 1,8 milliard d'euros. Il proposera d'instaurer une taxe sur les services numériques, dont le rendement s'élèverait à 500 millions d'euros. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2019 a modifié le régime d'imposition des plus-values de cession intra-groupe – la fameuse niche Copé – pour un rendement de 200 millions d'euros. Ces mesures fiscales sont justes et nécessaires.

Enfin, j'appelle votre attention sur l'impact macro-économique de ces mesures. Elles ciblent des ménages aux revenus modestes et intermédiaires qui ont tendance à consommer une part importante de leurs revenus. Dans sa note de conjoncture parue hier, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) prévoit une forte hausse du pouvoir d'achat des ménages, grâce notamment à ces dispositions. Il prévoit que la consommation des ménages en 2019 augmenterait de 3 %, ce qui soutiendrait sensiblement la croissance.

Ces mesures montrent que la majorité est à l'écoute des Français, qu'elle réagit vite et qu'elle en attend un gain massif de pouvoir d'achat pour les ménages. Je pense que nous avons tous à cœur qu'elles soient rapidement adoptées, et surtout qu'elles entrent rapidement en application dès le début de l'année 2019. C'est la raison pour laquelle le groupe La République en Marche a limité au minimum – en fait à zéro – le nombre d'amendements soumis au débat.

**M. le président Éric Woerth.** Au fond, ce projet de loi est un choc important de dépenses publiques non financées, ou en tout cas partiellement financées : pour le moment aucun texte n'a été présenté pour assurer le financement de ces mesures, en dehors de la niche Copé qui figure dans le projet de loi de finances. Il est envisagé de faire appel à de la dette et un effort minime en dépenses puisqu'on nous parle de 1 à 2 milliards d'euros ; encore ne s'agira-t-il visiblement que de régulation budgétaire et non d'une baisse claire et nette des dépenses. C'est un choc de dépenses publiques dans un pays qui, c'est le moins qu'on puisse dire, ne souffre pas d'un manque de dépenses publiques...

Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas fait le choix de couvrir tous les salariés qui sont aujourd'hui au SMIC ? Je comprends bien que vous nous dites que c'est le mécanisme de la prime d'activité et que c'est juste, mais c'est tout de même vous qui choisissez le mécanisme qui conduit à une forme de conjugalisation des revenus. Le Président de la République avait clairement indiqué que tous les salariés au SMIC – et non un salarié sur deux – bénéficieraient de la mesure. Ce sujet n'est pas anodin. Je comprends bien que vous considérez que dans le cas où le conjoint gagne davantage, il ne faut pas octroyer d'aide. Mais faut-il vraiment faire la différence ? Visiblement, le Président de la République ne la faisait pas. En la matière, la clarté est extrêmement importante pour l'efficacité des mesures.

L'augmentation légale du SMIC de 1,5 % sera-t-elle incluse dans le versement des 100 euros ?

En général, la prime d'activité est versée le 5 du mois suivant. Les salariés concernés par la prime toucheront-ils une prime bonifiée le 5 février prochain ?

Enfin, pourquoi n'avez-vous pas neutralisé l'impact de la CSG et de la CRDS sur les heures supplémentaires ?

La ministre, que j'ai écoutée dans les questions d'actualité, que j'ai vue hier et que j'ai encore entendue aujourd'hui, a fait valoir qu'à l'époque des mesures dites « Sarkozy » sur les heures supplémentaires, les salariés payaient la CSG et la CRDS pour ces heures et que la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires ne concernaient pas les impositions. Mais la vérité impose de rappeler que, dans les mesures dites « Sarkozy », la CSG et la CRDS payées sur les heures supplémentaires étaient neutralisées par une baisse des cotisations salariales qui allait plus loin que les heures supplémentaires car elle concernait également les heures « normales », celles faites avant les heures supplémentaires. La raison en était assez simple : il était difficile d'appliquer un taux de zéro de CSG et de CRDS sur une partie des heures et impossible d'imputer l'exonération de CSG et de CRDS sur les heures supplémentaires puisqu'elles étaient exonérées de cotisations sociales salariales. Le choix avait donc été fait de baisser les cotisations sociales versées par les travailleurs sur les heures normales avant les heures supplémentaires. Il y avait donc compensation intégrale du versement de la CSG et de la CRDS. Or, ce matin, la ministre n'a pas dit cela : elle a parlé de crédit d'impôt sur le revenu. Je suis étonné que vous n'ayez pas repris ce dispositif, ce qui aboutirait à une défiscalisation et une désocialisation complète des heures supplémentaires. Ce serait évidemment plus cher, mais plus clair.

**Mme Olivia Gregoire.** Monsieur le président, j'entends les remarques que vous avez faites.

Je veux rappeler, au nom de La République en Marche, comme l'a d'ailleurs fait nuitamment M. Alauzet, que nous faisons le choix que nous assumons en matière de justice sociale de concerner en réalité 55 % des personnes touchant le SMIC. Il nous semble important de prendre en compte l'ensemble du foyer. Si nous avions fait l'inverse, nos opposants n'auraient pas manqué de nous reprocher de favoriser les ménages dont le conjoint est largement mieux rémunéré, et de nous expliquer que la solidarité nationale n'avait pas nécessairement à financer des ménages dont les revenus conjoints excédaient largement la limite. Par expérience, je me permets de rappeler que le mieux est toujours l'ennemi du bien et qu'il y a toujours des options alternatives, mais je pense que celles-ci aussi nous auraient été reprochées.

J'assume, comme je pense l'ensemble des membres du groupe La République en Marche, la position retenue pour ces mesures d'urgence. Il est important aussi de rappeler leur forte cohérence et le fait que nous portons une

attention toute particulière aux familles monoparentales, aux femmes. À cet égard, je signale qu'il y a énormément de femmes parmi les « gilets jaunes » ; et pourtant, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, nous avons augmenté les frais de garde de 138 euros pour les familles monoparentales, afin que les femmes puissent faire garder leurs enfants et ainsi retrouver le chemin de l'emploi. Bien que préparées dans l'urgence, les mesures que nous proposons aujourd'hui sont cohérentes avec celles que nous avons déjà adoptées, quand bien même elles ne correspondent pas, à vous entendre, à ce qu'a déclaré le Président de la République. Moi, ce que j'ai entendu, c'est que les personnes touchant le SMIC doivent être augmentées de 100 euros par mois. Le groupe La République en Marche estime que l'ensemble des personnes qui touchent le SMIC vont être augmentées de 100 euros par mois. Ce faisant, nous répondons très clairement à ce qu'a demandé le Président de la République. Nous allons même plus loin pour les familles monoparentales, puisque la prime pourra être versée jusqu'à 2 000 euros de salaires, plus loin encore pour les couples avec enfant. J'ai le sentiment que nous apportons une réponse segmentée, qui n'est pas massive mais qualitative, et qui permet de considérer aussi tous ceux qui perçoivent 1,1 SMIC, 1,2 SMIC et 1,3 SMIC. Comme vous le savez, nous avons vocation à travailler avec la commission des affaires sociales sur le texte. Lorsque l'on augmente le SMIC, en réalité on touche le SMIC de base mais aussi ceux qui perçoivent 1,1 SMIC, 1,2 SMIC et 1,3 SMIC. Nous avons donc pris en compte toutes les tranches juste au-dessus du SMIC car nous savons à quel point les effets de seuil, *via* la CSG notamment, peuvent être brutaux et difficiles pour nos compatriotes.

Il est important de rappeler, comme l'a fait Mme Pénicaud, que pas moins de 11 millions de salariés touchent jusqu'à 1,3 à 1,4 SMIC et seront donc concernés par cette augmentation. Nous sommes donc bien *a minima* dans l'exécution des paroles du Président de la République et *a maxima* dans une compréhension un peu plus solidaire et un peu plus large que ses seuls mots.

**Mme Véronique Louwagie.** Une remarque générale sur les conditions d'examen durant cette semaine de tous ces projets de loi qui se télescopent et sont liés les uns avec les autres. Je rappelle que nous avons achevé l'examen du projet de loi de finances la nuit précédente et il se trouve qu'il est bien différent de celui qui nous avait été présenté ici même en commission il y a à peine huit jours : le nouveau tableau d'équilibre, que nous avons découvert à l'aube, et qui n'est certainement pas encore le tableau d'équilibre définitif, a notablement modifié le déficit, qui passe de 98 milliards à 107 milliards d'euros, et sans aucune vision globale : certaines mesures seulement ont été prises en compte, mais pas toutes. En effet, si la prime d'activité est prise en compte, ce n'est pas le cas de tous les autres dispositifs, notamment l'exonération des heures supplémentaires, la CSG et peut-être la prime exceptionnelle, quand bien même on nous assure qu'elle n'aura pas d'impact financier.

Alors que nous votons le budget de l'État pour 2019, il est difficile d'accepter qu'une partie seulement des éléments y soient intégrés et de ne pas très

bien savoir quand les autres nous seront proposés. Et on nous parle d'un projet de loi de finances rectificative dont nous ne connaissons pas encore le calendrier...

En ce qui concerne l'exonération des heures supplémentaires et la CSG, les députés du groupe Les Républicains avaient déjà alerté et fait des propositions en ce sens, sans attendre qu'il soit besoin d'invoquer l'urgence sociale et économique.

Pour ce qui est de la prime d'activité, je regrette que la solution qui nous est proposée ne corresponde pas du tout à ce qui a été annoncé par le Président de la République. Au moment où le lien entre les élus et le monde politique doit être rétabli, je trouve dommage qu'il n'y ait pas de respect de la parole : le Président de la République a parlé de 100 euros alors que l'amendement qui nous a été proposé hier dans le cadre du projet de loi de finances prévoit 90 euros.

Mme Gregoire a noté qu'un grand nombre de femmes manifestaient sur les ronds-points. Pour ma part, je regrette que les inégalités entre les hommes et les femmes se creusent davantage. Un grand nombre de femmes sont au SMIC ; or elles ne pourront pas bénéficier de la prime d'activité parce qu'elles vivent dans un foyer où les revenus sont trop élevés. Pour celles-là, ce sera finalement la double peine... Je regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour accompagner et corriger cet effet. Les femmes sont les grandes perdantes de votre dispositif.

**M. Jean-Paul Mattei.** Bien que nous n'ayons pas eu encore vraiment le temps de dégager une position de groupe, je vais essayer de fixer les lignes au vu de l'urgence.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés n'a pas déposé d'amendements sur ce texte que nous allons accompagner et qui va dans le bon sens.

Lorsque je relis les déclarations du Président de la République, j'ai le sentiment que la promesse est remplie s'agissant de l'augmentation du SMIC de 100 euros, même si on peut s'autoriser à réfléchir dans le futur à une revalorisation des bas salaires. Il y a l'urgence et le vecteur : dont acte. Nous soutenons la méthode.

Les heures supplémentaires constituent également un élément important du pouvoir d'achat.

En ce qui concerne la notion de foyer fiscal ou de foyer familial, il conviendrait de réfléchir assez rapidement – mais cela n'engage que moi – à la notion de rémunération du travail. Je reste persuadé que c'est un symbole important. Il fallait une mesure d'urgence : on l'applique et elle sera lisible immédiatement. Mais peut-être faut-il engager une vraie réflexion sur une augmentation des bas salaires sans fragiliser les entreprises.

Enfin, une partie de ces mesures d'urgence sera financée par le déficit, ce qu'on peut tout à fait comprendre. Mais il ne faut pas s'interdire de réduire certains déficits, d'aller chercher d'autres ressources fiscales. Il faudra un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative afin de trouver d'autres moyens de ressources, car je reste persuadé que l'augmentation du déficit nous fragilise au niveau européen.

**Mme Christine Pires Beaune.** Après plusieurs semaines pendant lesquelles l'exécutif a refusé d'écouter les Français, parce qu'en réalité il ne comprenait pas ce qui se passait sur le terrain, le Premier ministre et le Président de la République ont annoncé des mesures. Je salue ces avancées, même si elles sont pour le moins brouillonnes, entre annonces et contre-annonces – par exemple, les 500 millions du mois de novembre qui ont disparu hier à midi pour réapparaître à 14 heures... Certaines de ces mesures sont bienvenues, notamment l'annulation de la hausse de la CSG. Dès l'année dernière, nous avons d'ailleurs proposé de faire passer le seuil de déclenchement à 3 000 euros – ce montant ne sort pas d'un chapeau : il correspond au loyer mensuel moyen d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en région parisienne. Le seuil de 2 000 euros, s'il reste insuffisant, représente tout de même une avancée.

Nous constatons aussi qu'après avoir refusé de nous entendre pendant dix-huit mois, certaines de nos mesures sont reprises : la revalorisation du chèque énergie, qui figurait l'année dernière dans notre contre-budget, ou le maintien de la « niche Copé » dans son périmètre actuel. Mais ces annonces laissent de côté une partie de la population : les chômeurs, par exemple, n'auront rien.

Faisons bien attention à utiliser les bons mots pour ne pas susciter de déceptions – je pense à l'annonce concernant les 100 euros de SMIC. Que la revalorisation se fasse en fonction des revenus des ménages ne me semble pas totalement imbécile, au contraire. Mais la prime exceptionnelle défiscalisée ne touchera pas tout le monde. Dans la mesure où elle est facultative, elle ne sera offerte que par certains grands groupes. Les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) auront du mal à la verser ; et plus le salaire est élevé, plus l'avantage est élevé. C'est un peu la même logique qui prévaut pour la défiscalisation des heures supplémentaires, qui n'avantage pas, ou très peu, les bas salaires, sans oublier, un rapport parlementaire récent l'a montré, que cette mesure risque de détruire un grand nombre d'emplois.

Au lieu de vous attaquer au partage de la valeur ajoutée à l'intérieur des entreprises et de favoriser de véritables augmentations de salaire, vous mettez en place un régime d'exonération fiscale et sociale, qui ne sera pas compensé – c'est une première ! – par l'État. Quant au financement de ce plan de 10 milliards d'euros, ce n'est pas la voie que nous aurions retenue, puisqu'elle ne met à contribution ni les multinationales ni les bénéficiaires de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

**M. Éric Coquerel.** Ce projet de loi essaie de répondre à la revendication principale des « gilets jaunes » sur la question de la vie chère, en lâchant un peu de lest, mais sans revenir sur ce que vous appelez le cap de votre politique : rien sur la question du partage des richesses et de la valeur ajoutée ; rien sur une fiscalité plus juste ; au final, des mesures qui seront payées par la collectivité nationale, et non pas par tous ceux qui, grâce à votre politique, se font beaucoup d'argent sur le dos de tous ceux qui produisent des richesses. C'est le déficit qui va payer ; c'est la baisse des dépenses publiques ; c'est la sécurité sociale.

En outre, certaines mesures seront contre-productives. La défiscalisation des heures supplémentaires, sur laquelle nous reviendrons, sera une trappe à créer du chômage. Certains d'entre vous, dans leurs réponses aux Républicains, l'avaient d'ailleurs noté... La prime d'activité dont vous nous parlez est tellement nébuleuse que, pour l'instant, les Français croient ce qu'a dit le Président de la République et s'imaginent que 5 millions de foyers bénéficieront d'une prime d'activité de 100 euros ; or, nous le savons, ce que nous avons voté la nuit dernière ne permettra même pas à la moitié de ces gens d'en bénéficier. Nous n'avons toujours pas réussi à faire dire au ministre la vérité sur ce sujet. Il n'y aura pas 5 millions de foyers qui auront 100 euros supplémentaires : c'est une vraie entourloupe.

Globalement, vous épargnez les riches et le patronat. Globalement, vous avez fait le choix de mesures partielles qui laissent de côté les chômeurs, les jeunes, l'outre-mer et les fonctionnaires. On ne doit pas augmenter le salaire en défiscalisant les heures supplémentaires, ce qui crée du chômage, mais augmenter le salaire tout court. On estime que ce projet de loi ne correspond pas aux attentes du pays. Il s'inscrit également dans un mauvais contexte économique, comme le rappelle la une du *Monde* : une croissance inférieure de moitié aux prévisions pour le quatrième trimestre, trois fois moins d'emplois créés en 2018 par rapport à 2017, et le tout dans un contexte international qui n'est pas fameux...

**Mme Olivia Gregoire.** Ce n'est pas une revue de presse ici !

**M. Éric Coquerel.** Autant vous dire que, si nous ne parvenons pas à lui faire changer de cap, votre politique nous réserve malheureusement, comme à la population française, de fort mauvaises surprises pour l'année à venir.

**M. Fabien Roussel.** Ce projet de loi est, pour les députés communistes, très décevant. Il se borne à des mesures en trompe-l'œil qui vont coûter, au bas mot, 10 milliards d'euros, payés par les contribuables français. Il n'y a pas de hausse des salaires, comme cela a été annoncé. Il faut que le travail paie, dites-vous. Mais avec votre mesure, les salariés resteront des assistés : ils devront percevoir en fait une allocation de hausse des salaires, sauf pour ceux qui accepteraient de travailler plus pour gagner plus. Il n'y a pas non plus de prime pour les fonctionnaires : les salariés du public sont les grands oubliés de votre plan de mesures. Enfin, il n'y a pas d'indexation des retraites sur le coût de la vie, alors que c'était une demande forte de la part des retraités. Vos mesures contribueront



enfin à creuser les inégalités entre les salariés selon qu'ils vivent seuls ou en couple ; et ce sont les femmes qui le paieront le plus cher.

Nous allons vous proposer, dans nos amendements, une vraie hausse du SMIC, une indexation des retraites sur l'inflation, des mesures pour financer un véritable plan de redressement économique et du pouvoir d'achat. Les salariés doivent pouvoir vivre dignement de leur travail.

**M. Charles de Courson.** Sur les cinq mesures proposées, il y en a deux de bonnes : le gel de fiscalité de l'énergie voté pour quatre ans – au moins est-il acquis pour 2019 – et l'exonération pour les heures supplémentaires : nous revenons en 2007 ! Peu de députés de cette époque sont encore là, mais notre président doit s'en souvenir...

**M. le président Éric Woerth.** J'étais tout jeune !

**M. Charles de Courson.** En revanche, la prime exceptionnelle est inadaptée. Quant aux petites retraites et à la revalorisation des travailleurs modestes, ces questions ne sont pas traitées par les mesures proposées.

La prime exceptionnelle est facultative et seuls les salariés du privé peuvent en bénéficier. Pourquoi les fonctionnaires et les indépendants en sont-ils exclus ? On espère qu'un quart des salariés en bénéficieront. Mais nous avons vu, après 2007, qu'elle profite d'abord aux salariés qui ont déjà les meilleures rémunérations : banques, assurances, pétrole... En revanche, allez voir dans le commerce ou dans le textile ! Cette mesure contribuera à augmenter les inégalités au sein des salariés du privé.

L'article 2 est très bien. C'est ce que nous avons fait en 2007. Vous refusez l'exonération hier, vous l'acceptez aujourd'hui... Mais c'est très bien ! Reste toutefois un problème, soulevé par le président Woerth, à propos de la CSG et de la CRDS. De mémoire, à l'époque, l'exonération avait été totale.

S'agissant de la troisième mesure, d'après ce que je lis dans la presse, vous en auriez tous ras-le-bol des « technos », à La République en Marche et au MoDem, ce en quoi vous avez raison. Mais en supprimant la hausse de la CSG pour la moitié de ceux qui l'ont subie, soit quatre des huit millions de personnes, vous allez vous prendre les pieds dans le tapis, parce que vous ne résolvez pas le problème des petites retraites, à l'exception du minimum vieillesse, qui concerne un million de personnes. Pour les quatre millions de petites retraites, rien n'est prévu. Vous améliorez paradoxalement le pouvoir d'achat du tiers des retraités qui ont subi la hausse de 1,7 point de la CSG, mais vous en restez à 0,3 % de revalorisation pour toutes les petites retraites, à l'exception du minimum vieillesse réévalué de 4,2 %. C'est intenable !

Pour ce qui est de l'article 4, qui concerne la revalorisation des bas salaires, le Gouvernement a eu raison de ne pas donner de coup de pouce au SMIC, ce qui reviendrait à détruire l'emploi des gens peu qualifiés. En revanche,

pourquoi avoir utilisé la prime d'activité qui n'est pas une prime d'activité, mais une prime de revenus destinée à venir en aide aux foyers qui ont des revenus modestes ? Ce faisant, vous ne ciblez que 55 % de nos concitoyens gagnant le SMIC. La bonne solution, dont nous rêvons depuis vingt ans à la commission des finances, c'est de jouer sur la part salariale des cotisations sociales. Notre famille politique l'avait bien proposé, mais nous nous heurtons à la jurisprudence constitutionnelle. Mais il existe un moyen de la contourner : ce serait que l'État rembourse à chaque entreprise l'équivalent de ces cotisations sociales. Je rappelle qu'il reste 170 euros sur un SMIC. Ce mécanisme aurait permis de revaloriser les bas salaires jusqu'à 1,3 SMIC.

En conclusion, notre groupe ne votera pas le texte. Sur les deux problèmes centraux, les petites retraites et les petits salaires, dans un cas, vous aggravez le mal et, dans l'autre, vous ne le résolvez même pas à moitié.

**M. le rapporteur pour avis.** Monsieur le président, vous avez commencé par dire que nous ne manquons pas de dépenses dans notre pays, ce en quoi vous avez sans doute en partie raison, et qu'elles ne trouvaient pas toutes de financement. Mais immédiatement après, vous nous recommandiez de faire bénéficier toutes les personnes au SMIC de la mesure concernant la prime d'activité, y compris celles dont le RFR familial est très élevé. Pour être habituelles, ces contradictions ne nous surprennent pas totalement, mais quand même...

Nous utilisons la prime d'activité, parce que c'est un mécanisme qui permet d'agir vite et qui prend en compte la conjugalisation, Madame Louwagie. Notre choix est celui de l'extension. M. de Courson affirme que tous les tous les salariés au SMIC ne bénéficieraient pas de l'augmentation. Mais il ne faut pas raisonner qu'au niveau du SMIC : il y a des salariés qui gagnent 1,2, 1,3, 1,4 ou 1,7 SMIC. Telle que nous l'adoptons, la disposition permet d'intervenir au niveau des familles monoparentales jusqu'à 2 240 euros. Votre choix est le contraire du nôtre, à moins de dépenser des milliards, ce qui n'est pas votre culture, me semble-t-il. Nous, nous faisons le choix de la justice sociale en faisant passer le plafond du dispositif existant de 200 à 300 euros, pour les personnes seules, les couples, les familles monoparentales avec un enfant, les couples avec plusieurs enfants. Nous sommes très clairs : je suis radicalement opposé à la proposition qui confinerait la prime d'activité dans un spectre de revenus très étroit : cela reviendrait à défavoriser beaucoup de personnes, beaucoup de femmes notamment. Nous faisons le choix des femmes, qu'elles aient un conjoint ou pas, qu'elles aient un enfant ou pas. Beaucoup de personnes sur les ronds-points étaient des femmes seules, qui gagnent 1 000, 1 100, 1 200 euros, parfois 1 300 ou 1 400 euros avec un enfant : nous les accompagnons pour des revenus allant jusqu'à 1 700 euros.

Nous n'allons pas épiloguer sans arrêt sur 90 ou 100 euros : l'augmentation est bel et bien de 100 euros. Vous l'avez tous parfaitement compris, et c'est précisément pour cela que vous y revenez sans cesse : vous

voulez faire passer l'idée que la parole publique, celle du Président de la République en l'occurrence, se déconsidère. Libre à vous, mais à vos risques et périls ! Avec mes collègues, je considère que la parole est respectée. Dans ces 100 euros, 16 euros correspondent à l'augmentation du SMIC – du fait des cotisations sociales, cela ne fera pas tout à fait 16, mais un peu plus de 10. Soit dit en passant, si le SMIC avait été augmenté de 100 euros, ce ne sont pas 100 euros qui seraient allés à nos concitoyens, mais plutôt 60 ou 70. Or là, pour le coup, ce sont bien 100 euros « béton » pour nos concitoyens !

S'agissant des heures supplémentaires, nous défiscalisons. Nous ne supprimons pas les cotisations CSG et CRDS. Nous aurions pu faire l'un à la place de l'autre : pourquoi la défiscalisation plutôt que la baisse de cotisations sociales ? Il y a un argument politique : nous considérons que la CSG, mais aussi la CRDS qui est sans doute amenée à disparaître, est le moyen moderne de financer notre protection sociale, dans la mesure où c'est une contribution qui porte sur l'ensemble des revenus, y compris les revenus de remplacement et ceux du capital. Il faut prendre garde à ne pas miter l'assiette de recettes liées à la CSG. Ce choix va donc bien au-delà du seul aspect budgétaire : cela renvoie à notre conception d'une protection sociale universelle, où l'ensemble des revenus contribuent et où l'ensemble des concitoyens bénéficient.

Merci à Olivia Gregoire d'avoir réexpliqué plusieurs points.

Madame Louwagie, je crois vous avoir répondu sur le sujet des femmes. Et pour ce qui est des délais de présentation du texte, nous faisons comme nous pouvons, dans l'urgence.

Monsieur Mattei, je vous ai répondu sur les 100 euros et les heures supplémentaires. J'entends qu'il faut mener une vraie réflexion sur les bas salaires et je vois dans votre remarque une invitation à travailler ensemble et à creuser le sujet.

Madame Pires Beaune, j'aimerais discuter avec vous de l'ISF et de la *flat tax*, sur lesquels j'aurais beaucoup à vous dire. On a l'impression que la *flat tax* est une espèce d'OVNI qui a surgi en 2017. Or elle existe depuis la nuit des temps, à ceci qu'elle s'appelait « prélèvement libératoire ». À l'époque, les personnes qui avaient des revenus du capital pouvaient faire le choix de ne pas être imposées à l'impôt progressif sur le revenu, mais à un impôt forfaitaire. À l'époque de François Mitterrand, ce prélèvement libératoire était de 18 % – aujourd'hui, il est de 30 %.

**M. Éric Coquerel.** Mais on ne peut pas défendre nos amendements !

**M. le rapporteur pour avis.** Vous l'avez déjà dit, hier, monsieur Coquerel, dans l'hémicycle ! Cela ne nous a pourtant pas empêchés d'en discuter pendant trois quarts d'heure.

À l'époque de Lionel Jospin, la *flat tax* était de 25 %, cotisations sociales comprises. En clair, les gouvernements de gauche – mettons entre parenthèses le mandat précédent, durant lequel j'avais voté avec Mme Pires Beaune en faveur de l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur ceux du travail, un choix sur la pertinence duquel je m'interroge aujourd'hui – appliquaient une *flat tax*, ou prélèvement libérateur, dont le taux était inférieur à la *flat tax* d'aujourd'hui.

Mais revenons au sujet qui nous occupe. Permettez-moi, monsieur Roussel, de nuancer vos propos « carrés de chez carré », pour ne pas dire caricaturaux. Vous savez tous qu'il est impossible de généraliser de manière autoritaire la hausse du SMIC à toutes les entreprises, car bon nombre d'entre elles se trouveraient en grande difficulté au point de décider de se séparer de certains employés. Vous ne pouvez pas le nier ! On pourra toujours citer l'exemple d'une entreprise florissante qui pourra s'en accommoder...

**M. Jean-Louis Bricout.** Faisons-le pour elles !

**M. le rapporteur pour avis.**... mais la réalité est plus nuancée que votre présentation trop systématique !

Quant aux fonctionnaires, à défaut de profiter de toutes les mesures, ils bénéficient tout de même de deux d'entre elles, et non des moindres : la prime d'activité avec l'extension que j'ai évoquée, qui concernera plusieurs centaines de milliers de fonctionnaires, et la défiscalisation des heures supplémentaires. Comme vous, je m'interroge depuis longtemps sur la pertinence de ce dernier point ; et, là encore, nous ne pouvons pas raisonner de manière systématique. Dans certains cas, il est vrai que le recours aux heures supplémentaires peut empêcher la création d'emplois ; mais dans de nombreux autres cas, en revanche, ces heures supplémentaires sont en quelque sorte structurelles, par exemple dans le secteur des bâtiments et travaux publics, de l'hôtellerie-restauration, de l'enseignement. La suppression des deux ou trois heures supplémentaires qu'effectue un enseignant ne permet pas de créer un poste supplémentaire !

**M. Pierre Cordier.** Cela fait six mois que nous vous le répétons !

**M. le rapporteur pour avis.** En somme, le raisonnement vaut dans quelques cas mais ne vaut pas dans de nombreux cas. Je vous remercie donc que nos échanges puissent être constructifs et nuancés.

À mon sens, monsieur de Courson, il ne faut pas – je l'ai dit – miter l'assiette de la CSG et de la CRDS ; c'est mon avis et je comprends que l'on puisse ne pas le partager. Vous souhaitez baisser les cotisations salariales...

**M. Charles de Courson.** Non, mais verser une prime équivalente !

**M. le rapporteur pour avis.** Soit : restituer ces cotisations, en quelque sorte, tout en veillant à ce que les revenus des salariés augmentent grâce à la diminution des cotisations. Étant donné le niveau de la prime d'activité, les

cotisations salariales ne suffisent plus ! La prime d'activité peut atteindre 400 voire 500 euros pour certaines personnes : l'équivalent en cotisations salariales n'existe plus ! Autrement dit, nous juxtaposerions plusieurs dispositifs, ce qui compliquerait les choses. La piste choisie me semble donc être la meilleure.

**M. le président Éric Woerth.** Permettez-moi une remarque : lorsque l'opposition soulève certains points, elle ne fait pas état de ses propres choix. Elle a simplement écouté les propos du Président de la République, et elle s'abstiendra ou votera en faveur de certaines des mesures proposées. Le Président de la République a parlé, vous avez décidé des moyens que vous consacreriez à mettre en œuvre sa parole, et nous pouvons quant à nous constater que des décalages existent.

Quant à la CSG, elle n'est pas incluse dans la mesure relative aux heures supplémentaires et les salariés n'en sont pas exonérés au motif, selon vous, que cela mènerait le financement de la protection sociale ; mais vous acceptez de la baisser pour certains retraités sans la compenser du côté de la sécurité sociale... Autrement dit, il y a deux poids deux mesures.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Exonération sociale et fiscale de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat*

*La commission examine l'amendement CF25 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Si j'ai réagi ainsi, monsieur le rapporteur, ce n'était pas par énervement mais simplement parce que nous ne pouvons pas défendre des amendements relatifs à la *flat tax*, à l'ISF ou aux GAFAs. Y répondre sans que nous puissions les défendre me semblait paradoxal.

L'amendement CF25 vise à corriger un des défauts majeurs de la prime défiscalisée, qui tient au fait que c'est à l'employeur et à lui seul de décider s'il l'accorde – étant précisé que cela peut susciter un effet d'aubaine concernant les primes qu'il avait été prévu de verser et qui se trouveront défiscalisées – sans que les salariés aient leur mot à dire, alors même que l'on nous parle de dialogue social dans les ordonnances sur le travail ou encore de participation des salariés dans le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (« PACTE »).

Nous proposons donc que les représentants des salariés puissent être eux-mêmes à l'initiative du déclenchement de cette prime. L'employeur pourra naturellement le refuser, mais à condition de produire des preuves attestant de son impossibilité de verser cette prime nette des cotisations sociales. Une telle mesure favoriserait la démocratie sociale et, surtout, serait plus efficace au regard de l'effet recherché, c'est-à-dire la redistribution de pouvoir d'achat.

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit *a priori* d'une opération unique, même si nous pouvons présager de ce qu'il en adviendra les années suivantes. Le projet de loi prévoit que cette prime est versée sur la base d'un accord d'entreprise. Ne créons pas une usine à gaz pour un événement exceptionnel. Vous souhaitez le formaliser mais les salariés savent que le dispositif existe et rien ne les empêche, en fonction des relations qui existent au sein de l'entreprise, de solliciter le chef d'entreprise en ce sens. Restons-en donc à l'accord d'entreprise pour cette opération unique. Avis défavorable.

**M. François Pupponi.** Avez-vous analysé toutes les conséquences induites par le versement de cette prime défiscalisée pour ce qui touche à la taxe d'habitation, aux minima sociaux, à l'aide personnalisée au logement ? Sommes-nous sûrs que cette mesure n'induirait aucune conséquence ? Il ne faudrait pas annoncer une hausse du SMIC de 100 euros assortie d'une prime éventuelle si les gens se retrouvent au final à devoir payer un surcroît de taxe d'habitation... Il faut leur dire la vérité, et les mettre en garde contre d'éventuels effets de seuil. Tout cela a-t-il été analysé ou a-t-on décidé de figer ces sommes pour éviter toute conséquence ? Ce n'est qu'une question.

**M. Marc Le Fur.** Je défendrai, ce qui répondra à la préoccupation de M. Pupponi, un amendement visant à ce que cette prime ne soit pas comptabilisée dans le RFR. Faute de quoi, il pourrait en résulter de multiples effets de seuil susceptibles de mettre en difficulté une partie des bénéficiaires.

Je remarque par ailleurs que, dans une circonscription comme la mienne, très peu d'entreprises seront en mesure d'accorder cette prime en tout ou partie. Je crains donc qu'elle ne donne lieu à des attentes insatisfaites, mais aussi à des difficultés dans certaines entreprises où les salariés – cela se comprend – la réclameront et auront une réponse négative. Tout n'est pas si simple dans les entreprises ! J'alerte donc l'ensemble de nos collègues : le risque existe de décevoir ceux qui ne bénéficieront pas de la prime et, par ailleurs, de crispier un certain nombre d'entreprises.

**M. Jean-Louis Bricout.** Alors que les événements récents devraient inciter la France à se rassembler, cette mesure divise ; elle divise les ouvriers des grandes et des petites entreprises entre eux, et je ne trouve pas cela très digne.

**M. Charles de Courson.** Seriez-vous favorable, monsieur le rapporteur, à un alinéa qui permettrait de balayer toutes les hypothèses afin de garantir que cette prime n'entre pas dans le calcul d'une quelconque prestation ou autre seuil d'exonération ? En l'état, le texte n'en dit rien. Il serait prudent d'y remédier.

D'autre part, vous n'avez pas répondu à ma question : pourquoi les fonctionnaires et les indépendants ne bénéficient-ils pas de cette prime ? Les indépendants, notamment, pourraient se verser à eux-mêmes une prime défiscalisée de 1 000 euros, par exemple. Pourquoi n'est-ce pas possible ? Ces deux catégories représentent tout de même 35 % de la population !

**M. Jean-Paul Mattei.** Toutes les primes entrent dans le RFR.

**M. Marc Le Fur.** Il faut en exclure celle-ci !

**M. Jean-Paul Mattei.** Une lecture rapide du texte semble indiquer qu'elle n'y entre pas, sauf erreur de ma part – M. le rapporteur pourra nous le confirmer. Quoi qu'il en soit, accorder la prime est un choix et il faut l'envisager comme une possibilité extrêmement intéressante, puisqu'il s'agit d'une prime nette défiscalisée qui tombe dans la poche du salarié. C'est un choc déterminant. J'entends certes que certaines entreprises auront du mal à l'utiliser : la prime s'élèvera ici à 200 euros, là à 300 euros et chacun fera selon ses moyens. Il peut certes exister une certaine concurrence entre salariés, mais cela relève de la vie des entreprises.

**Mme Véronique Louwagie.** Cette prime sera-t-elle prise en compte dans le calcul des ressources ouvrant des droits à la prime d'activité ?

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai naturellement soulevé la question, monsieur Pupponi, des incidences de la prime sur les autres prestations, et je ne suis pas certain d'avoir obtenu une réponse définitive ; le débat pourra se poursuivre en séance. À ce stade, je crois que cette prime n'est pas prise en compte dans le revenu fiscal de référence, mais cela mérite d'être confirmé.

Sur le fond, il faut envisager ce projet de loi de manière globale et ne pas examiner l'article 1<sup>er</sup> avec des œillères. Il contient la seule mesure quelque peu aléatoire du texte ; les autres sont beaucoup plus cadrées et systématisées. Il s'agit d'une option supplémentaire pour ceux qui peuvent ou veulent s'en saisir ; ne la considérons pas pour plus que ce qu'elle est. Les choses se passent plus ou moins bien selon les entreprises en termes de dialogue social et de confiance. Selon moi, les salariés tenteront de se saisir de cette mesure en interpellant la direction de leurs entreprises. Convenons quoi qu'il en soit qu'il s'agit d'une mesure quelque peu aléatoire, au coup par coup ; tant mieux pour ceux qui pourront en profiter. Ce n'est pas une mesure de portée générale.

**M. Charles de Courson.** L'étude d'impact ne dit rien de l'impact, précisément, de cette mesure. Des déclarations gouvernementales ont fait état d'une prime exceptionnelle de l'ordre de 1,8 milliard d'euros, et d'un montant moyen de 400 euros. Un tel montant correspond *grosso modo* à 25 % des salariés, autrement dit quelque 4,5 millions de personnes. Pouvez-vous nous expliquer d'où sortent ces chiffres ?

En outre, j'appelle l'attention de la commission sur le fait que cette mesure entraînera une baisse des recettes d'impôt sur les sociétés et, dans une certaine mesure, d'impôt sur le revenu, puisqu'il s'agit d'une charge déductible. La perte au titre de l'impôt sur les sociétés s'élèverait sans doute à 300 millions d'euros ! Pouvez-vous nous éclairer ?

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne peux que conserver la tonalité de ma réponse à votre précédente question : il s'agit d'une mesure soumise à des aléas, y compris en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, le coût pour les entreprises et pour l'État. On peut en effet penser que la recette de l'impôt sur les sociétés diminuera mais, à l'inverse, la prime allouée aux salariés permettra d'injecter un surcroît d'argent dans l'économie, d'où une hausse du produit de la TVA. Je ne peux vous donner aucun chiffre à ce stade : l'évaluation se fera en temps utile.

**M. le président Éric Woerth.** Elle aurait pu figurer dans l'étude d'impact...

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement CF26 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Dans la même veine que le précédent, cet amendement vise à limiter le fait du prince lors de l'octroi de cette prime en soumettant cette décision à l'accord des représentants des salariés. Vous avez parlé d'usine à gaz, monsieur le rapporteur : il me semble assez simple que des représentants de salariés sollicitent leur employeur et que l'octroi de la prime soit décidé de manière collective. Cela n'a rien d'une usine à gaz ; au contraire, c'est une mesure favorable au dialogue social.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement balance entre tout et rien mais, au regard du propos que vous venez de tenir, rien n'empêchera les salariés de consulter leur employeur et d'activer le dispositif prévu, dans le cadre du dialogue social. Je répète que cette disposition est aléatoire et constitue une possibilité qui ne pourra pas être généralisée. Avis défavorable.

**Mme Sabine Rubin.** Je précise qu'il s'agit d'un amendement très léger qui ne consiste qu'à supprimer le caractère unilatéral de la décision et, ce faisant, à ouvrir la possibilité d'un dialogue social. J'insiste : il ne s'agit que de supprimer une phrase pour laisser aux uns et aux autres la possibilité de dialoguer s'ils le souhaitent.

**M. Michel Castellani.** Comme beaucoup, je m'interroge sur l'impact macroéconomique de cette mesure et sur son incidence sur la compétitivité d'un certain nombre d'entreprises. Cela étant, les choses vont dans le bon sens – celui du dialogue social et de la discussion entre patrons, syndicats, ouvriers et salariés, ce qui est très bien. On agit dans l'urgence en réponse à une grogne sociale ; soit. Ne serait-ce pas l'occasion d'élargir la démarche en mettant à jour les procédures de participation dans les entreprises ? Si ces procédures avaient fonctionné comme elles l'auraient dû, nous n'en serions pas à discuter de l'opportunité d'une prime exceptionnelle, car ces décisions se prendraient au quotidien, au fil de la gestion des entreprises.



**M. Philippe Chassaing.** Dans les entreprises, madame Rubin, les gens se parlent. Je m'étonne de la proposition que vous faites : au quotidien, le dialogue existe, et il est légitime que le chef d'entreprise soit le décisionnaire final. J'ignore si vous avez déjà travaillé en entreprise mais les gens se fréquentent et se parlent. Il faut sortir de cette vision binaire de l'entreprise.

**M. Jean-Louis Bricout.** M. Coquerel a posé à juste titre la question du contrôle de ces primes. J'ai entendu dire que certaines entreprises, par exemple, transformaient des primes de fin d'année en heures supplémentaires pour bénéficier de mesures de défiscalisation ou de réduction de charges. Je crains que des primes existantes soient également transformées pour bénéficier du même effet d'aubaine. Y aura-t-il une évaluation ? Quels contrôles envisagez-vous de mettre en place ?

**M. le rapporteur pour avis.** Ce risque a été identifié et une clause permet de l'empêcher.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission est saisie de l'amendement CF6 de M. Jean-Paul Dufrègne.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Le présent amendement vise à rendre obligatoire le versement d'une prime exceptionnelle de 1 000 euros pour les entreprises d'au moins 250 salariés qui ont distribué des dividendes au cours du dernier exercice clos, afin que les entreprises très profitables qui n'auraient pas l'intention de verser une prime soient obligées de le faire.

Nous sommes conscients du fait que cet amendement rédigé « à l'arrache » ne répond pas à toutes les situations, notamment à celle des fonctionnaires, dont l'indice est bloqué depuis longtemps, ce qui justifierait qu'ils bénéficient eux aussi du versement d'une prime, et nous serions donc favorables à la tenue d'une grande négociation nationale entre les partenaires sociaux.

**M. le président Éric Woerth.** Comme vous le savez, monsieur Dufrègne, l'État ne verse pas beaucoup de dividendes...

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Je ne parlais pas des dividendes qui seraient versés par l'État – cela dit, cela n'aurait rien d'étonnant, avec les services publics de plus en plus payants...

**M. le rapporteur pour avis.** Ce débat de trois heures que vous nous proposez, monsieur Dufrègne, je vous suggère de l'inscrire plutôt dans le débat de trois mois qui va se tenir début 2019.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission examine l'amendement CF22 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Jean-Louis Bricout.** L'amendement CF22 est défendu.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CF19 de M. Éric Ciotti.*

**Mme Marie-Christine Dalloz.** L'amendement CF19 vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport faisant état des mesures mises en œuvre pour procéder au paiement des heures supplémentaires dues aux forces de l'ordre.

Hier, le ministre de l'intérieur a indiqué que ces heures supplémentaires non payées représentaient un total de l'ordre de 275 millions d'euros – une somme qu'Éric Ciotti évalue plutôt à 300 millions d'euros, ce qui fait environ 2 000 euros par agent. C'est colossal, et nous traînons ce problème depuis des années !

Le ministre de l'intérieur ayant indiqué son intention de se pencher sur la question très prochainement, Éric Ciotti souhaite que le Gouvernement produise un rapport avant la fin mars 2019, afin de savoir quelles solutions sont proposées.

**M. le rapporteur pour avis.** Hier, le ministre de l'intérieur a annoncé dans l'hémicycle le versement aux forces de l'ordre d'une prime exceptionnelle représentant environ 34 millions d'euros, soit 10 % du montant des sommes que vous évoquez – mais n'ayant pas le même objet, j'en conviens. Cela dit, si le problème que vous soulevez est bien réel, je ne pense pas que votre amendement soit de nature à le régler ; c'est pourquoi j'y suis défavorable.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je m'associe à l'amendement de M. Ciotti car j'estime que le rapport demandé sera utile, même si le non-paiement des heures supplémentaires des policiers et des gendarmes est un problème qui n'a rien de nouveau.

Par ailleurs, je veux revenir un instant sur l'amendement CF22, appelé durant le court moment où je me suis absentée, et rejeté sans débat. Je vous invite à réfléchir à cet amendement, que je redéposerai en séance, et ayant pour objet de mettre fin à la situation dans laquelle peut se trouver une salariée qui, du seul fait

de son congé maternité, n'a pas perçu une prime dès lors que celle-ci est expressément subordonnée à la participation effective à une activité de l'entreprise.

**M. Charles de Courson.** Notre collègue Ciotti a raison de soulever le problème des heures supplémentaires non payées aux membres des forces de l'ordre. Je n'ai pas compris pourquoi, la nuit dernière, le Gouvernement n'a pas ouvert les 300 millions d'euros qui auraient permis de payer ces heures. Il serait pourtant grand temps de le faire, car tant les gendarmes que les policiers se demandent quand ils seront enfin payés et si les sommes qu'ils percevront le moment venu bénéficieront du dispositif d'exonération. M. le rapporteur général pourrait-il nous éclairer sur ce point ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Il faudrait poser la question au Gouvernement !

**M. le président Éric Woerth.** Je rappelle que le problème est le même au sein des établissements hospitaliers.

**M. Éric Ciotti.** Mme Dalloz a parfaitement exposé les motivations de mon amendement CF19, qui soulève la question extrêmement importante – et d'actualité – de la reconnaissance de la Nation à l'égard de nos policiers, qui se sont montrés exemplaires au cours des graves événements auxquels notre pays s'est trouvé confronté en cette fin d'année, qu'il s'agisse de l'attentat de Strasbourg ou des manifestations ayant lieu depuis le mois de novembre. Au moment où des mesures sociales sont prévues pour répondre aux revendications exprimées par une partie de la population, nous devons également prendre en compte les revendications légitimes des personnels de nos forces de l'ordre, parce que cela correspond à une dette qu'a l'État envers eux, et qu'il serait illégitime de laisser s'accumuler indéfiniment.

En outre, ne rien faire met en péril les capacités opérationnelles de nos forces de l'ordre, car en vertu d'un système pervers, le stock constitué par les heures supplémentaires non payées ne peut être récupéré par chaque agent qu'en fin de carrière, ce qui contraint des milliers de policiers à partir en retraite un, deux ou trois ans avant le terme prévu : de ce fait, les augmentations d'effectifs annoncées se trouvent totalement effacées, ce qui est totalement stupide d'un point de vue opérationnel.

En tout état de cause, le simple souci de témoigner de notre reconnaissance unanime à l'égard des professionnels des forces de l'ordre – à plusieurs reprises, nous nous sommes levés sur tous les banes de l'hémicycle pour leur rendre hommage – doit nous conduire à faire en sorte de trouver une solution pour que les heures supplémentaires qui leur sont dues – pour un montant que le ministre de l'intérieur, répondant hier à ma question, a évalué à 270 millions d'euros, soit bien plus que le montant de la prime annoncée par le Gouvernement, qui ne représente que 10 % du total – leur soient enfin payées.

**M. Éric Coquerel.** Je soutiendrai moi aussi cet amendement, qui présente également l'intérêt de nous permettre de comprendre comment nous en sommes arrivés à la situation actuelle : la suppression notamment de 10 000 postes de policiers et de gendarmes durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, s'est inévitablement traduite par l'obligation pour les personnels restés en poste de faire des heures supplémentaires – mais le raisonnement vaut pour tous les secteurs de la fonction publique où le travail des personnels revêt la forme d'une servitude qui les empêche de refuser d'effectuer des heures supplémentaires.

Le rapport demandé peut nous éclairer sur l'ampleur de la perte de pouvoir d'achat des policiers, mais aussi sur le nombre de fonctionnaires qui serait nécessaire pour accomplir la tâche que l'on attend d'eux. Il serait d'autant plus intéressant de connaître cet élément que l'état de fatigue – pour ne pas dire d'épuisement – des policiers, au-delà de l'hommage qu'ils méritent, est très certainement à l'origine de certains actes qu'on peut considérer comme anormaux, commis par eux au cours des opérations de maintien de l'ordre face aux manifestations des « gilets jaunes ».

**Mme Perrine Goulet.** Si nous reconnaissons tous le mérite des forces de l'ordre, je veux rappeler que des négociations sont en cours avec le ministre de l'intérieur et qu'il est donc sans doute un peu prématuré de demander ce type de rapport, *a fortiori* dans un délai aussi court.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que l'accumulation des heures supplémentaires ne date pas d'hier, et que celles-ci ayant été effectuées avant la loi que nous nous apprêtons à voter, elles seraient fiscalisées et socialisées si elles étaient payées en 2019, ce qui pourrait poser problème aux personnels concernés. Laissons se dérouler les négociations en cours avant de songer à la rédaction d'un rapport. Le groupe La République en Marche votera contre cet amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce sujet éminemment important mérite que vous redéposiez votre amendement afin que nous ayons en séance publique un débat sur la question à laquelle il se rapporte, qu'il est au demeurant très légitime de poser – même si, comme vient de le dire Perrine Goulet, le présent projet de loi n'a pas vocation à régler le problème des heures supplémentaires déjà effectuées.

*La commission rejette l'amendement.*

## **Article 2 : Exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires**

**M. Marc Le Fur.** Avec l'article 2, nous abordons la question des heures supplémentaires et des avantages qui peuvent leur être appliqués sous la forme de défiscalisation et de désocialisation. En vertu d'accords de modulation conclus au sein de certaines entreprises, les salariés effectuent des heures supplémentaires à certains moments de l'année, et voient leur activité réduite à d'autres. À juste titre, ces salariés vont être conduits à faire valoir que, s'ils ont été favorables à ce qu'un

accord de modulation leur soit appliqué dans un certain contexte fiscal et social, ce n'est plus forcément le cas dans un autre contexte, où il est plus intéressant de se faire payer ses heures supplémentaires. Peut-on savoir ce qu'il est prévu pour les salariés concernés par des accords de modulation ? Comment pourront-ils être éventuellement amendés ?

**Mme Cendra Motin.** Les accords de modulation ou d'annualisation prévoient le temps de travail de chaque salarié de manière que, sur la totalité de l'année, il effectue 1 607 heures réparties en fonction de la saisonnalité de l'activité sur des semaines de 32 à 37 heures : en principe, tant que l'on reste dans le cadre de l'accord de modulation, il n'y a donc pas d'heures supplémentaires.

Cela dit, au-delà du plafond de 37 heures hebdomadaires, toute heure effectuée devient une heure supplémentaire qui, à ce titre, sera défiscalisée. En fin d'année, un bilan annuel du temps de travail de chaque salarié est réalisé, afin de vérifier s'il a effectué plus de 1 607 heures – auquel cas des heures supplémentaires lui sont payées, avec le bénéfice des mesures de défiscalisation et de désocialisation.

**M. Marc Le Fur.** Dans ce système, il y a cependant beaucoup moins d'heures supplémentaires que lorsqu'elles sont payées à la semaine ou au mois.

**Mme Cendra Motin.** Non, c'est pareil.

**M. Marc Le Fur.** Je ne le pense pas, et c'est une question qui concerne un grand nombre d'entreprises.

*La commission est saisie des amendements de suppression CF12 de M. Fabien Roussel et CF28 de Mme Sabine Rubin.*

**M. Fabien Roussel.** La mesure consistant, au prétexte de redonner du pouvoir d'achat aux salariés, à défiscaliser et à désocialiser les heures supplémentaires, est dangereuse à plusieurs titres.

En premier lieu, cette mesure ne vise que les salariés en poste et auxquels l'employeur a demandé d'effectuer des heures supplémentaires, laissant le plus souvent de côté les franges les plus précaires du salariat, c'est-à-dire les chômeurs. Cette mesure revient donc à redonner du pouvoir d'achat à certains salariés seulement, au détriment du versement de prestations sociales pour tous, puisque le financement de cette mesure est assuré par des exonérations de cotisations sociales salariales non compensées.

Ensuite, de nombreuses études mettent en évidence le risque que fait peser une telle mesure sur la création d'emplois. En incitant les employeurs à recourir aux heures supplémentaires des salariés en poste, elle décourage les embauches en cas de progression du carnet de commandes des entreprises.

Enfin, cette mesure va à l'encontre du partage du travail.

Pour toutes ces raisons, nous proposons de supprimer l'article 2.

**Mme Sabine Rubin.** Mon amendement a le même objet. Les heures supplémentaires ont un impact négatif sur l'emploi : une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a ainsi montré que, depuis les mesures prises sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le recours massif aux heures supplémentaires a détruit 30 000 emplois.

L'allongement du temps de travail a également des répercussions sur la santé des salariés.

Enfin, la désocialisation proposée représente une mesure très coûteuse : l'exonération de cotisations sociales est en effet chiffrée à près de 3 milliards d'euros, soit 0,11 point du PIB selon l'OFCE. De plus, pour la première fois, cette mesure d'exonération ne sera pas compensée par l'État et se trouvera donc entièrement à la charge de la sécurité sociale.

**M. le rapporteur pour avis.** Le projet de loi comprend plusieurs mesures qui se complètent, et je ne comprends pas ce qui vous conduit à estimer que celles prévues à l'article 2 défavoriseraient les franges les plus précarisées des salariés, ou s'opposeraient à d'autres dispositifs de prestations sociales. La baisse générale de cotisations sociales pour 20 milliards d'euros, appliquée en début de législature, concerne tous les salariés. Évitions d'avoir une vision exclusive des choses : il faut considérer la totalité des dispositifs, qui constituent un ensemble cohérent.

N'oublions pas non plus qu'il y a des heures supplémentaires de nature structurelle, qui ne pourraient de toute façon pas être effectuées grâce à des créations d'emplois.

Par ailleurs, je ne suis pas sûr qu'on ait créé beaucoup d'emplois en 2012, quand on a supprimé les aides aux heures supplémentaires – à ma connaissance, aucune analyse ne le prouve. De tels arguments sont donc très friables, tout comme l'affirmation selon laquelle les heures supplémentaires auraient un impact sur la santé – si l'on peut trouver des études qui le disent, on peut sans doute en trouver qui diront le contraire !

À mon sens, les mesures prévues à l'article 2 vont représenter, pour un grand nombre de Français, une aide au pouvoir d'achat qui va favoriser la consommation des salariés ayant le plus besoin d'effectuer des heures supplémentaires pour préserver leur pouvoir d'achat, donc contribuer à relancer l'économie. Ces mesures n'auront peut-être pas que des avantages, mais il me paraît exagéré de prétendre qu'elles n'auront que des inconvénients, comme le soutiennent les auteurs de ces amendements – auxquels je suis donc défavorable.

**M. Charles de Courson.** Ceux d'entre nous qui étaient présents en 2007, au début de la législature ayant suivi l'élection de Nicolas Sarkozy, se souviennent de la mise en œuvre de la mesure ayant consisté à favoriser les heures

supplémentaires. Certains affirmaient alors qu'une telle mesure ne servait à rien sur le plan économique, ce qui s'est confirmé un an plus tard, lorsque la crise économique a éclaté. Mais la situation actuelle est bien différente, puisque nous constatons au contraire des tensions sectorielles sur le marché de l'emploi : il est donc permis d'espérer que la mesure proposée aura un effet du point de vue économique. Et l'aspect social de cette mesure, quant à lui, a porté ses fruits.

Monsieur le rapporteur, le coût de ces exonérations a été estimé hier à 2,5 milliards d'euros. Pouvez-vous nous dire si les cotisations sociales seront bien compensées ? Certains collègues ont dit qu'elles ne le seraient pas.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne crois pas qu'elles le soient : cela a été adopté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale.

**M. le rapporteur pour avis.** Cela nous entraîne dans un grand débat, que nous n'allons pas purger à l'instant, sur l'étanchéité ou la compensation entre le budget de l'État et celui des organismes sociaux. Tout dépend de la période, selon que l'on est en déficit de 250 milliards comme c'était le cas il y a quelques années, ou que l'on est à l'équilibre comme aujourd'hui, on ne raisonne pas tout à fait de la même façon. Quand l'État consent beaucoup de dépenses pour relancer l'économie, et que l'activité ainsi créée améliore les contributions des salariés aux différentes caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales, il n'est pas totalement illégitime que l'État considère qu'une partie de ce surcroît de cotisations puisse lui revenir, surtout lorsque les régimes de protection sociale reviennent à l'équilibre alors que l'État reste en grand déficit.

Il n'y a pas de doctrine à avoir ; force est de constater que, à la marge, un certain nombre de dispositions ne feront pas l'objet d'une compensation totale ou partielle à la sécurité sociale.

**M. le président Éric Woerth.** La doctrine pourrait être fixée par les principes, plutôt que de se fonder uniquement sur l'état économique des deux entités publiques.

**M. le rapporteur pour avis.** C'est un critère parmi d'autres.

**Mme Christine Pires Beaune.** En janvier 2012, la droite et la gauche de l'Assemblée nationale avaient approuvé un rapport d'évaluation du dispositif, qui avait conclu à l'inefficacité de la défiscalisation. Il y était relevé un coût très important pour le budget de l'État et la destruction de 100 000 emplois.

Effectivement, Monsieur de Courson, la non-compensation à la sécurité sociale a été votée hier dans l'article 36 du projet de loi de finances, et l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires est prévue à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. C'est la première fois qu'il est prévu de ne pas compenser ces exonérations au budget de la sécurité sociale.

J'entends les propos du rapporteur, mais vu l'état de nos hôpitaux, de nos EHPAD et des services à domicile, nous devrions faire cette compensation car les dépenses à venir sont énormes. L'évolution démographique plaide en faveur d'une hausse des versements au budget de la sécurité sociale.

**M. Philippe Chassaing.** Je ne comprends pas comment nos collègues peuvent être contre cette mesure qui va plutôt dans leur sens, puisqu'il va en résulter une augmentation du pouvoir d'achat.

De plus, on ne peut pas avoir une vision malthusienne du nombre d'emplois : il n'y a pas un stock d'emplois à se répartir, mais des dynamiques internes. Un surcroît de pouvoir d'achat entraîne nécessairement de la consommation, et nous savons que la propension à consommer des foyers les plus modestes est forte.

**Mme Sabine Rubin.** S'agissant tout d'abord des maladies professionnelles, nous savons que ceux qui font des heures supplémentaires payées – les cadres en font beaucoup, mais elles ne sont pas payées – sont généralement ceux dont les métiers sont les plus fatigants. Elles en ont donc d'autant plus d'impact sur leur santé.

Ensuite, il y a d'autres manières de relancer le pouvoir d'achat que de donner 100 euros. La hausse du pouvoir d'achat ne se fait pas forcément par des primes, mais aussi par une augmentation des salaires. C'est une autre option, que je vous invite à envisager.

Enfin, je préciserai plus loin le coût des heures supplémentaires pour la sécurité sociale, qui a pu être chiffré. C'est l'objet d'un prochain amendement, et ainsi M. de Courson aura plus de précisions.

*Les amendements identiques sont **rejetés**.*

*La commission est saisie de l'amendement CF30 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Je comprends, monsieur le rapporteur, qu'il ne vous soit pas facile de défendre ce à quoi votre majorité s'opposait il y a quelques semaines, notamment le fait que cette défiscalisation avantage plutôt les revenus les plus élevés... Votre collègue de la majorité Corinne Vignon expliquait dans la motion de renvoi en commission qu'elle défendait en avril dernier : « *Du côté des ménages l'exonération d'impôt a procuré des gains très inégaux car l'avantage était croissant en fonction du niveau de revenus en raison de la proportionnalité des cotisations sociales et, plus encore, de la progressivité de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, l'avantage tiré de l'exonération fiscale favorisait les ménages aux revenus de tranche supérieure – car plus un employé est qualifié, plus il est soumis aux heures supplémentaires – et ne bénéficiait pas aux ménages non imposables.* »



Vous vous êtes donc opposés à cette défiscalisation, avec des arguments que je partage, à l'instar de Christophe Castaner qui déclarait en 2013 : « *La défiscalisation des heures supplémentaires, c'est 4 milliards de coût et 100 000 emplois perdus.* » Ces chiffres sont plus élevés aujourd'hui car ils ont augmenté avec l'inflation.

Il est donc évident qu'il y a un problème. M. Chassaing ne comprend pas que nous soyons en désaccord, mais tout cela contourne un problème de fond dans ce pays : le travail ne rapporte pas assez au regard des heures effectuées. Depuis des années, la part des salaires a baissé dans la richesse nationale. Tout le problème est là : le travail n'est pas suffisamment payé par rapport à l'argent qui va au capital. Le contourner en faisant plus travailler les gens et en défiscalisant et désocialisant, ce qui coûte à la sécurité sociale et à l'État, n'est pas un bon système, et cela crée en outre une trappe à chômage.

Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le rapporteur ; nous ne sommes pas contre les heures supplémentaires de manière générale, mais contre l'avantage qui leur est donné. Si vous avantagez les heures supplémentaires, un chef d'entreprise préférera un emploi qui lui coûtera moins cher grâce aux heures supplémentaires plutôt que d'en créer un qui lui coûtera plus cher.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CF5 de M. Julien Dive.*

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Nous proposons un chemin intermédiaire entre les différentes préoccupations qui viennent d'être exprimées et la position du rapporteur. Pour conforter le dialogue social et ne pas faire de la défiscalisation des heures supplémentaires un frein à l'embauche, l'amendement propose tout simplement de plafonner le volume d'heures supplémentaires éligibles au dispositif d'exonération, soit par des dispositions conventionnelles, soit par des dispositions réglementaires.

Ce pourrait être une mesure intermédiaire, moins libérale que celle défendue par le rapporteur, et moins extrêmement sociale que celles de mes camarades de certains groupes politiques.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous nous sommes également interrogés sur l'opportunité de remplacer le plafonnement en montant par un plafonnement en heures. Il y a une objection à cette solution : le plafonnement de la défiscalisation par un contingent d'heures pourrait conduire à plafonner le montant des salariés. J'évoquais notamment le secteur du bâtiment et des travaux publics ou l'hôtellerie-restauration dans lesquels on compte structurellement beaucoup d'heures supplémentaires récurrentes et régulières. Il est possible qu'en plafonnant

le nombre d'heures, ces salariés pourraient être pénalisés. Ce point est à creuser pour vérifier qu'il ne fait pas obstacle à la solution que vous proposez.

En l'état, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF29 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Cet amendement porte sur la désocialisation des heures supplémentaires. Les exonérations de cotisations mettent en péril l'équilibre des finances sociales. Le coût pour la sécurité sociale, en année pleine, de l'exonération des cotisations sociales dues par les salariés sur les heures supplémentaires et complémentaires est estimé à 1,94 milliard d'euros, dont 1,75 pour les seuls affiliés au régime général.

Puisqu'elle ne sera pas compensée par l'État, cette perte de recettes représentera une perte sèche pour la sécurité sociale, mais aussi pour les salariés : c'est ce que l'on appelle du salaire socialisé. Si à court terme, les salariés vont voir les effets bénéfiques de cette exonération à la fin du mois, à long terme, elle entraîne une fragilisation de leur protection sociale, il faut bien le signifier, d'autant que ces heures supplémentaires nuisent à leur santé. Tout cela n'est pas cohérent.

**M. le rapporteur pour avis.** Madame Rubin, sur la forme, votre amendement ne vise pas le bon alinéa, il faudra que vous vérifiez d'ici à la séance publique.

Sur le fond, vous proposez de remettre en cause le dispositif, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la majorité et du Gouvernement. Je rappelle qu'un des intérêts des heures supplémentaires est de permettre aux entreprises de faire face à des fluctuations, voire à des accélérations des commandes. Il n'est pas toujours facile de mobiliser les salariés, et cette mesure offre un petit encouragement supplémentaire aux salariés pour qu'ils se sentent plus acteurs de leur entreprise et plus concernés par les variations d'activité, et qu'ils jouent un rôle plus moteur. Je pense que cela contribue au dialogue social. Et quand on vit mieux son travail, on est en meilleure santé.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie des amendements identiques CF16 du président Éric Woerth et CF30 de Mme Marie-Christine Dalloz.*

**Mme Véronique Louwagie.** L'amendement CF16 a déjà été proposé par les députés du groupe Les Républicains lors des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il prévoyait d'instaurer la désocialisation des heures supplémentaires à partir à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Le Gouvernement propose d'exonérer d'impôt sur le revenu les heures supplémentaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, et nous avons signalé qu'il n'était pas prévu de les exonérer de la CSG et de la CRDS.

Nous proposons une défiscalisation intégrale, incluant la CSG et la CRDS. Ces deux cotisations représentent 9,7 % du salaire brut : ce n'est pas rien. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, à l'article 2, il est prévu de permettre à tous les salariés et les fonctionnaires de ne plus payer ni impôts ni taxes. Je pense que la CSG et la CRDS sont des taxes.

Adopter cet amendement permettrait de faire en sorte qu'il n'y ait vraiment aucun prélèvement pour le salarié sur ces heures supplémentaires.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Dans son propos liminaire, le rapporteur nous disait que différents articles de presse avaient annoncé une forte augmentation du pouvoir d'achat en 2019. En 2018, le recul du pouvoir d'achat a été de 4,5 milliards d'euros. Par conséquent il faudrait que le pouvoir d'achat progresse de 4,5 milliards pour en revenir au niveau de 2017. Je ne suis pas sûr que les mesures annoncées auront pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat de 4,5 milliards d'euros au niveau des ménages.

C'est la raison pour laquelle mon amendement propose une défiscalisation des heures supplémentaires et une exonération des charges sociales sur ces heures supplémentaires. Revenons à l'excellent dispositif adopté sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui avait constitué une mesure de pouvoir d'achat forte pour les Français.

**M. le rapporteur pour avis.** L'érosion du pouvoir d'achat en début d'année 2018, pour les raisons que j'ai données dans mon propos liminaire, est largement compensée par ce qui a été décidé fin 2018 et en 2019. Je vous rappelle qu'à la fin 2018, nous avons connu la deuxième phase de baisse des cotisations sociales pour un montant de 9 milliards d'euros, et la première tranche de baisse de la taxe d'habitation pour 3,5 milliards. Et nous ajoutons ici 10 milliards.

**M. Marc Le Fur.** À la fin de l'année !

**M. le rapporteur pour avis.** Oui, mais je vous parle de 2019, et j'ai expliqué pourquoi ces mesures n'ont pas eu l'impact que nous aurions souhaité en 2018. Ce sont des montants importants qui expliquent les éléments que l'INSEE a rapportés.

Sur la première interrogation de Mme Louwagie, j'ai répondu tout à l'heure que la CSG participe d'un financement universel de la protection sociale,

et que nous voulons absolument éviter d'altérer l'assiette de la CSG. C'est le choix qui a été fait.

*La commission **rejette** les amendements identiques.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2, **sans modification**.*

## **Après l'article 2**

*La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF9 de M. Fabien Roussel et CF33 de M. Éric Coquerel.*

**M. Jean-Paul Dufrière.** L'amendement CF9 vise à donner corps à ce que vous affirmez en permanence : il faut que le travail paie. Nous vous prenons au mot et proposons d'augmenter le SMIC de 100 euros nets au 1<sup>er</sup> janvier 2019, et de 100 euros nets au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

2 millions de salariés sont rémunérés sur la base du SMIC. Les principaux concernés sont les jeunes, les femmes et les personnes occupant des emplois souvent moins qualifiés. Avec le choix de subventionner massivement les bas salaires à travers les allègements généraux de cotisations patronales et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), sans compter la prime d'activité, l'État se retrouve à financer un salarié payé au SMIC à hauteur de 28 %, en lieu et place de l'employeur. Loin de répondre à la crise de l'emploi, ces politiques ont contribué à créer des trappes à bas salaires. Nous proposons donc de revaloriser ce SMIC plutôt que d'augmenter une prime d'activité qui est supportée par les contribuables.

**M. Éric Coquerel.** J'ai affirmé précédemment que la part des salaires dans la valeur ajoutée avait baissé dans le pays. Elle a pratiquement perdu 10 points entre 1981 et aujourd'hui. C'est bien là que se situe le problème : dans une économie qui n'a jamais produit autant de richesses, le travail est insuffisamment rétribué par rapport au capital.

Ce n'est pas la prime d'activité qui peut y remédier, car nous la payons nous tous, et non la seule valeur ajoutée. Je vous rappelle ensuite que contrairement à des salaires, la prime d'activité n'offre pas de droits supplémentaires à la retraite ou au chômage. Enfin, elle ne joue pas sur le partage des richesses.

Pour toutes ces raisons, nous proposons par l'amendement CF33 d'agir sur la seule arme de l'État en matière de salaires, le SMIC, en le portant à 1 400 euros par mois de façon à produire ce choc de partage des richesses et de pouvoir d'achat.

À ceux qui nous opposeraient que ce serait un choc trop important pour l'économie, je réponds qu'au lieu de distribuer 40 milliards d'euros à toutes les entreprises, sans aucune contrainte, pour des gains extrêmement faibles en matière d'emploi – il y en a eu tout au plus 100 000, et sur plusieurs années –, nous pourrions fléchir ces aides vers des secteurs soumis à une forte concurrence, ou qu'il faudrait aider à passer cette étape en attendant que l'effet macroéconomique se fasse sentir.

Vous constatez que nous proposons une autre politique : pour nous, dans ce pays, les gens travaillent assez, mais ne sont pas payés assez.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce sujet revient régulièrement. Outre le fait que les mesures que vous proposez mettraient en danger beaucoup d'entreprises, pas toutes, mais un grand nombre d'entre elles, la prime pour l'activité est beaucoup plus efficace.

Pour nos concitoyens, quels sont les effets de la prime d'activité ? Pour une personne seule au SMIC, en plus de son salaire de 1 200 euros, elle touchera 241 euros de prime d'activité. Pour une famille monoparentale, un adulte et un enfant, ce sont 292 euros en plus du SMIC : une personne au SMIC touchera donc en réalité 1 500 euros, non imposables. Un couple sans enfant touchant le SMIC percevra 208 euros, et un couple avec enfant 407 euros. C'est bien plus efficace que ce que vous proposez, avec beaucoup moins de danger.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Je relèverai une contradiction. Il y a 5 minutes, on nous disait qu'à travers la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires on détruisait de l'emploi. Voici qu'on nous propose d'augmenter le SMIC, alors qu'il est prouvé que cela entraînerait mécaniquement une destruction d'emplois. Alors que faisons-nous ? Nous donnons plus de pouvoir d'achat aux Français et, au travers de la loi « PACTE », au travers des ordonnances travail, nous menons une politique de compétitivité des entreprises. C'est la logique qui est poursuivie avec les mesures annoncées par le Président de la République.

**M. Éric Coquerel.** Arrêtons de dire cela ! En fait de compétitivité des entreprises, votre politique, chers collègues, se limite à mettre de l'argent dans les dividendes ! C'est ce vous dites tout le temps... Le résultat en est l'explosion du montant des dividendes en 2018.

**Mme Émilie Cariou et Mme Bénédicte Peyrol.** Nous n'avons jamais dit cela !

**M. Éric Coquerel.** C'est ce que dit M. Le Maire. Lui l'assume, au moins, en répétant que les profits sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain. Il l'a dit devant nous ! Le résultat, c'est que les dividendes ont certes explosé dans le pays, à ceci près qu'il y a trois fois moins d'emplois créés en 2018 qu'en 2017. Alors, en termes de compétitivité, on fait mieux. En termes de créations d'emploi aussi !

**M. le président Éric Woerth.** La productivité tend aussi à ne plus augmenter, et c'est assez inquiétant. C'est plus un problème de sous-capitalisation qu'un problème de surcapitalisation, mais peut-être pouvons-nous nous en rester là pour l'instant...

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle examine ensuite en discussion commune les amendements identiques CF17 du président Éric Woerth et CF41 de Mme Marie-Christine Dalloz ainsi que l'amendement CF21 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Véronique Louwagie.** Par l'amendement CF17, les membres du groupe Les Républicains proposent de ne pas soumettre aux cotisations patronales les salaires versés au titre des heures supplémentaires, le dispositif proposé ne prévoyant qu'une exonération des cotisations patronales. Ce serait un message important que cette complète exonération de charges des heures supplémentaires, déjà pratiquée au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Et, à défaut de mécanisme particulier pour les cotisations patronales, le montant de la réduction dite « Fillon » pourrait s'en trouver affecté.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je veux relever un paradoxe. À la suite de l'adoption de ce projet de loi, l'employeur pourra choisir entre le versement d'une prime exceptionnelle et le recours aux heures supplémentaires. Or vous créez un déséquilibre entre les deux termes de cette éventuelle alternative. Alors que la prime exceptionnelle bénéficie d'une complète exonération, les heures supplémentaires ne sont pas exonérées des charges sociales patronales. Il n'est pas normal que ces mesures de pouvoir d'achat d'effet immédiat soient l'objet d'un traitement différencié. D'où mon amendement CF41.

**M. Jean-Louis Bricout.** L'amendement CF21 vise à garantir la compensation par l'État à la sécurité sociale de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires proposée par le Gouvernement. Cela représente environ 1,3 milliard d'euros. Alors que les besoins de protection n'ont jamais été aussi prégnants, il nous semble essentiel, conformément à la « loi Veil » de 1994, de préserver le budget de la sécurité sociale et même de nous donner plus de marges de manœuvre pour une vision à long terme de la santé, du travail, de la jeunesse, de la perte d'autonomie, de la petite enfance ou des retraites.

Par cet amendement, les députés du groupe Socialistes et apparentés vous demandent donc de ne pas déroger au principe de compensation et réaffirment leur attachement au travail socialisé et à une protection sociale fondée sur un principe de solidarité.

**M. le rapporteur pour avis.** Effectivement, chers collègues membres du groupe Les Républicains, ce que vous proposez avait été instauré dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « TEPA », et a

depuis été supprimé en raison des effets d'aubaine constatés dans les grandes entreprises. Les exonérations de charges patronales n'ont été maintenues que pour les TPE, pour lesquelles le dispositif reste pertinent ; d'ailleurs, 600 000 entreprises de moins de vingt salariés en bénéficient toujours. Il présente l'intérêt d'éviter le travail au noir et de leur donner de la souplesse face aux aléas et aux fluctuations du carnet de commandes. Un volant d'heures supplémentaires leur permet de s'adapter ; cela justifie ces exonérations.

Cependant, il ne me paraît pas pertinent de présenter comme concurrents les dispositifs respectifs de la prime exceptionnelle et des exonérations. La prime exceptionnelle ne peut être versée que jusqu'au mois de mars, et les entrepreneurs feront leur choix en fonction des fonds disponibles, éventuellement de ce que leur rapportera le CICE ; mais pour faire face à des commandes au mois d'avril ou du mois de mai ils pourront recourir aux heures supplémentaires. Je suis donc défavorable aux amendements CF17 et CF41.

Je suis également défavorable à l'amendement CF21 défendu par M. Bricout ; j'ai déjà répondu tout à l'heure sur le principe.

*La commission rejette les amendements identiques CF17 et CF41.*

*Puis elle rejette l'amendement CF21.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CF46 du président Éric Woerth et CF44 de Mme Marie-Christine Dalloz ainsi que l'amendement CF13 de M. Jean-Paul Dufrègne et l'amendement CF32 de M. Éric Coquerel.*

**M. Marc Le Fur.** En l'état des propositions gouvernementales, les allocations familiales et les pensions de retraite ne seront revalorisées que de 0,3 % en 2019. Nous considérons pour notre part qu'il faut qu'elles soient indexées à l'inflation, actuellement de 1,7 %. L'objet de l'amendement CF46 est précisément de rétablir cette indexation. Si le Gouvernement admet qu'il y a un problème de pouvoir d'achat, saisissons cette occasion.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Les auteurs de l'amendement CF13 proposent de modifier, à la fin du premier alinéa de l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le taux de 0,3 % en le faisant passer à 1,3 %.

**Mme Sabine Rubin.** L'amendement CF32 vise tout simplement à revenir sur la désindexation des pensions de retraite décidée en loi de financement de la sécurité sociale. C'est une mesure qui prive les retraités d'à peu près 1,8 milliard d'euros. Même si la hausse de la CSG était annulée, le gain ne représenterait en vérité que 25 % du manque à gagner causé par la désindexation sur l'inflation. La désindexation entraîne une sévère perte de pouvoir d'achat pour les retraités. Nous saisissons l'occasion de l'annuler.

**M. le rapporteur pour avis.** C'est un sujet difficile, sensible. Cela ne fait plaisir à personne de prendre une décision comme cette désindexation et cela ne fait plaisir à personne de voir son pouvoir d'achat rogné.

Les retraites augmentent cependant. Cette augmentation de 0,3 % est modeste, sensiblement plus faible que l'inflation, mais, en ce moment, celle-ci retomberait plutôt à 1 %. Soyons donc objectifs, sans verser dans l'exagération ni dans le déni.

Et comment équilibrer les régimes de retraite ? Aucun mécanisme de vases communicants ne le permet. C'est d'ailleurs pour cela qu'il ne faut pas toucher aux cotisations sociales salariales retraite. On ne peut payer les pensions qu'avec les cotisations des uns et des autres, le régime étant structurellement déficitaire sous le double effet du vieillissement des générations du *baby boom* et de l'allongement de la durée de la vie.

Nous ne disposons que de trois leviers pour équilibrer les régimes de retraite. Le premier est l'allongement de la durée de cotisation.

**M. le président Éric Woerth.** C'est le levier actionné lors des principales réformes des régimes de retraite.

**M. le rapporteur pour avis.** Et il faut en rendre grâce à la majorité à laquelle vous apparteniez, monsieur le président. Nous avons donc mis les actifs à contribution, en leur demandant de cotiser plus longtemps, de partir à la retraite plus tardivement que leurs aînés.

Le deuxième levier, c'est l'augmentation des cotisations. Ce fut fait lors de la réforme de 2014, et il faut l'attribuer à la majorité précédente.

Le troisième levier, c'est la maîtrise du versement des prestations de retraite.

En dix ans, nous aurons donc actionné les trois leviers. Que celui qui a une recette miracle s'avance ! Effectivement, on peut toujours annoncer aux jeunes de vingt ou trente ans qu'ils prendront leur retraite à soixante-cinq ans – c'est lointain. Une réforme des retraites sera examinée ; il est question d'un âge pivot de soixante-trois ans, nous verrons ce qu'il en sera. En tout cas, il n'y a pas de miracle, et il serait bon de dire les choses clairement : effectivement, un effort est demandé aux retraités, mais les actifs ont eux aussi beaucoup contribué.

**M. le président Éric Woerth.** Nous n'aurons pas ce débat aujourd'hui.

**M. Charles de Courson.** J'ai été étonné que ces amendements soient jugés recevables. On m'a toujours expliqué qu'un amendement augmentant des dépenses publiques ne l'était pas. Les régimes de retraite, cela fait quand même partie de ce bloc.



**M. le président Éric Woerth.** La vigilance de Charles de Courson est toujours à l'œuvre... La question a effectivement été l'objet d'un débat.

C'est dans le cadre de la loi de financement de sécurité sociale que la désindexation a été décidée. Or celle-ci n'est pas encore promulguée. C'est donc à l'aune de l'état du droit antérieur à celui créé par la loi de financement de la sécurité sociale qu'a été appréciée la recevabilité financière de ces amendements. Par rapport à cet état du droit, et jusqu'à la promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale, des amendements comme ceux que nous examinons présentement n'accroissent pas les dépenses publiques.

**M. Charles de Courson.** Mais comment se fait-il donc que la loi de financement de la sécurité sociale ne soit pas encore promulguée ? L'article 10 de la Constitution donne au Président de la République un délai de quinze jours maximum pour ce faire. Normalement, la date limite tombe aujourd'hui...

**M. le président Éric Woerth.** À l'heure où nous examinons ce projet de loi, l'état du droit prévoit l'indexation des pensions sur l'inflation. Lorsque la loi de financement de la sécurité sociale y sera intégrée, les amendements que nous examinons seront considérés comme entraînant une dépense supplémentaire et l'article 40 de la Constitution leur sera opposé.

**M. Charles de Courson.** Je comprends mieux...

**M. le président Éric Woerth.** De manière générale, à chaque fois que je suis amené à juger de la recevabilité financière des amendements, je m'efforce de considérer que le doute doit profiter aux parlementaires et à l'exercice de leur droit d'amendement.

J'ajoute que le délai de promulgation est suspendu à la saisine du Conseil constitutionnel, qui devrait très prochainement sa décision.

*La commission rejette les amendements identiques.*

*Puis elle rejette successivement les amendements CF13 et CF32.*

**Article 3 : Rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains titulaires de revenus de remplacement**

*La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CF18 du président Éric Woerth et CF43 de Mme Marie-Christine Dalloz ainsi que l'amendement CF31 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Marie-Christine Dalloz.** L'article 3 rétablit un taux de CSG sur les pensions de retraite à 6,6 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros.

Monsieur le rapporteur, tout à l'heure, vous avez précisé, dans votre propos liminaire, que le taux de CSG à 6,6 % serait rétabli pour un couple qui perçoit un revenu de 3 000 euros. C'est un arrondi. J'ai eu le sentiment que les documents dont nous disposons faisaient état d'un montant inférieur.

Pour notre part, s'il est une injustice qui a été à l'origine de la crispation et de la colère que l'on a retrouvées dans nos territoires, c'est bien l'augmentation de la CSG. Souvenez-vous : en février et mars 2018, toutes les personnes qui se succédaient dans nos permanences étaient des retraités qui ne comprenaient pas pourquoi on leur avait enlevé une part de retraite. Nous vous proposons donc d'aller plus loin que ce qui est prévu à l'article 3 et de revenir sur ces dispositions.

**Mme Sabine Rubin.** L'amendement CF31 vise à revenir totalement sur la hausse de la CSG pour tous les retraités votée l'année dernière.

L'article 3 propose de ne revenir sur cette hausse que pour les retraités dont le RFR est inférieur à 2 000 euros par mois. Or cette mesure ne répond pas à l'injustice imposée à ces retraités.

De plus, cette mesure ne concernera qu'une partie des retraités. Par exemple, les membres d'un couple de retraités ayant chacun une pension de 1 400 euros, qui ne sont donc pas spécialement favorisés, continueront de payer la CSG au taux plein. En outre, même les retraités concernés par cette baisse de CSG seront toujours perdants du fait de la fameuse désindexation que j'évoquais tout à l'heure.

De façon plus globale, cette hausse de la CSG remet en cause le modèle social de la sécurité sociale qui ne devrait surtout pas vivre de la fiscalisation, mais de la solidarité, comme cela a toujours été le cas.

**M. le rapporteur pour avis.** Madame Dalloz, j'ai parlé de 3 000 euros, mais c'est peut-être plutôt 3 060 euros. J'avais pris quelques précautions...

Madame Rubin, pour un couple de retraités ayant chacun une pension de 1 400 euros, on obtient un revenu de 2 800 euros, ce qui fait qu'ils bénéficieront du taux de CSG de 6,6 %. Mais si chacun percevait une pension de 1 700 euros, le taux sera plus élevé.

On passe d'un RFR de 1 300 à 2 000 euros pour un retraité célibataire et de 2 000 à 3 000 euros pour un couple, ce qui fait que 70 % de retraités, soit 4 millions de personnes, demeureront finalement dans la situation antérieure. La conjugalisation peut aussi être avantageuse pour certains couples, par exemple lorsqu'un des conjoints percevait une retraite de 2 600 euros tandis l'autre ne touche rien : ils repasseront au taux de 6,6 %.

Avis défavorable aux amendements.

**M. Marc Le Fur.** La conjugalisation, cela veut dire le doublement par rapport à un individu.

**M. le rapporteur pour avis.** Non !

**M. Marc Le Fur.** Or on est en train d'abandonner ce principe.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur, pendant qu'on y est, vous pourriez aller jusqu'au bout, c'est-à-dire revenir non sur la moitié de votre erreur de l'année dernière, mais sur la totalité, et on n'en parle plus ! C'est l'objet des deux amendements identiques.

La mesure prévue à l'article 3 coûte 1,5 milliard. Le Gouvernement la compensera-t-il dans la prochaine loi de finances ? J'ai cru comprendre, dans la réponse que m'a faite M. Darmanin la nuit dernière, qu'il y aurait compensation. Pouvez-vous infirmer ou confirmer cette information ?

**M. le rapporteur pour avis.** Ce n'est pas ce que j'ai compris. Tout à l'heure, on a vu dans le débat qu'un certain nombre de dépenses ne seraient pas compensées par l'État. D'ailleurs, cela plaide pour ne pas aller au-delà des 70 %, sinon la mesure serait totalement à la charge de la sécurité sociale.

Monsieur de Courson, je sais bien que vous allez au bout de tout : au bout de la taxe d'habitation en l'exonérant pour tout le monde, au bout de la CSG, etc. Avec vous, les milliards volent. Pourtant, ce n'est pas votre culture !

**M. Charles de Courson.** Ce n'est pas mon genre !

Pourquoi vous arrêtez-vous à mi-distance ? Pourquoi ne supprimez-vous que pour la moitié, et pas pour tout ?

**M. le rapporteur pour avis.** Ai-je besoin de vous rappeler une fois encore la mécanique générale, pourquoi on a transféré 20 milliards de la CSG vers les baisses de cotisations salariales ?

**M. le président Éric Woerth.** C'est l'erreur initiale !

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas.** C'est un choix, ce n'est pas une erreur !

**M. le rapporteur pour avis.** Ce n'est pas du tout une erreur ! C'est ce qui permet de stimuler le travail, de mieux rémunérer le travail.

Si vous supprimez la mesure CSG, il en est fini des allègements de cotisations sociales salariales, de l'amélioration des revenus du travail et de la stimulation du travail.

*La commission rejette les amendements identiques.*

*Puis elle rejette l'amendement CF31.*

*Elle en vient à l'amendement CF15 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Jean-Louis Bricout.** On aurait pu espérer que vous ayez entendu une des raisons essentielles qui précipitent le peuple dans la rue : l'attente d'un impôt juste. Oui, nos concitoyens ont la subtilité de comprendre que l'on a besoin d'impôts pour nos services publics, mais ils exigent que cet impôt soit bien utilisé et, bien sûr, une contribution socialement juste.

Le principe fondamental d'un impôt juste, c'est une assiette large et une contribution progressive au regard du niveau de revenus. Or la CSG sur les retraites ne répond pas à cette logique : puisque cet impôt se déclenche sur le statut de la personne, on paie en quelque sorte un impôt supplémentaire parce qu'on est retraité. Certes, vous tenez compte ensuite du niveau de revenu et vous proposez dans ce texte d'augmenter le seuil à 2 000 euros. Il est d'ailleurs dommage que vous n'ayez pas retenu notre proposition à 3 000 euros, niveau qui nous semblait pertinent puisqu'il correspond au coût d'un hébergement dans une maison de retraite en Île-de-France.

Vous nous dites que la hausse du taux de CSG se déclenchait à 1 200 euros. On s'aperçoit qu'il y a un lien avec le revenu fiscal de référence du foyer et que malgré tout sont touchées des retraites inférieures à 1 200 euros. Or vous ne corrigez pas cet écueil : nous nous retrouvons donc exactement avec le même problème, celui de la remise en cause de la parole donnée. C'est un peu dommage.

**M. le rapporteur pour avis.** La question d'un hébergement dans un EHPAD est un vrai sujet – c'est la question du cinquième risque. Contrairement à ce que vous dites, le coût moyen d'un hébergement dans un EHPAD est de 1 800 euros et non de 3 000 euros.

Si l'on veut être conséquent, il faut prendre l'ensemble des mesures, c'est-à-dire parler de la CSG mais en même temps de la baisse des cotisations salariales. Si vous portez le plafond à 3 000 euros, il faut dire aux millions de salariés du privé que vous leur supprimez quasiment en totalité la baisse des cotisations salariales, ce qui entraîne automatiquement la diminution de leur salaire.

**M. Jean-Louis Bricout.** C'est votre mécanique, ce n'est pas la nôtre !

**M. le rapporteur pour avis.** C'est trop facile !

**M. Jean-Louis Bricout.** On a fait d'autres propositions !

**M. le rapporteur pour avis.** Assumez votre proposition de baisser la rémunération des salariés du privé. Dont acte.

**M. le président Éric Woerth.** Ces deux mécaniques ne sont pas compatibles.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3, sans modification.*

### **Après l'article 3**

*La commission étudie l'amendement CF23 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise tout à la fois à défendre le pouvoir d'achat et l'écologie, en proposant de donner davantage d'autonomie aux conseils régionaux puisqu'ils fixent le taux unitaire de la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Actuellement, pour les véhicules particuliers, c'est un taux unique qui s'applique. Nous proposons que les conseils départementaux puissent faire la même chose que pour les véhicules professionnels, c'est-à-dire fixer un tarif différencié en fonction du nombre de chevaux fiscaux, sachant que les deux tiers du parc automobile sont constitués de véhicules de 6 chevaux ou moins, et que seulement 7 % dépassent les 10 chevaux. L'intérêt de cette mesure est de taxer davantage les grosses cylindrées. C'est donc une mesure en faveur du pouvoir d'achat et une mesure écologique.

**M. le rapporteur pour avis.** Je me demande si cette mesure n'existe pas déjà.

**Mme Christine Pires Beaune.** La modulation est permise pour les véhicules professionnels, mais pas pour les véhicules particuliers.

**M. le rapporteur pour avis.** Je vous propose de reposer la question en séance publique. Cela permettra à chacun d'étudier plus précisément le sujet.

**Mme Christine Pires Beaune.** Cela n'empêche pas de mettre aux voix l'amendement maintenant. Je le déposerai de nouveau en séance publique.

Au moment où l'on va avoir une réforme constitutionnelle et où l'on veut donner davantage d'autonomies, faire de la différenciation dans les territoires, on peut le faire avec une mesure qui ne coûte rien à l'État et qui ne créera pas davantage d'inflation. Au contraire, c'est une mesure de pouvoir d'achat pour différencier les tarifs. Je me permets d'insister, parce que le principe existe déjà. Techniquement, c'est possible.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 4 :** *Remise au Parlement d'un rapport sur la revalorisation de la prime d'activité*

*La commission examine l'amendement CF37 de Mme Sabine Rubin.*

**M. Éric Coquerel.** C'est mon cheval de bataille depuis hier soir. J'aurai peut-être plus de chance avec M. Alauzet qu'avec M. le ministre, qui ne m'a toujours pas donné de réponse.

Je rappelle que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, nous avons voté 2,675 milliards d'euros de crédits pour la prime d'activité : si on les répartit sur 5 millions de foyers, chaque foyer percevra une moyenne de 44,60 euros et non 100 euros comme annoncé par Édouard Philippe et le Chef de l'État.

Est-ce à dire que la moitié de ces 5 millions percevra 100 euros et pas les autres ? Ou qu'il y aura une dégressivité ? En tout cas, j'aimerais avoir une réponse claire. Jusqu'à présent, les Français ont entendu que 5 millions de foyers bénéficieront de 100 euros. Or, au vu de ce que nous avons voté la nuit dernière, ce ne sera pas le cas.

Monsieur Alauzet, si vous avez une réponse claire à nous donner, je pense qu'elle intéressera beaucoup de monde.

**M. le rapporteur pour avis.** Monsieur Coquerel, le Président de la République a parlé des salariés « autour » du SMIC. Il n'y a pas 5 millions de Français autour du SMIC ! Nous allons élargir l'assiette de façon assez importante. Il suffit de prendre deux termes et de diviser. Ce n'est évidemment pas rectangulaire ! Il y a une montée en puissance sur les temps très partiels et une redescende du niveau de la prime sur les tranches marginales. Selon qu'on est une famille monoparentale ou un couple, les seuils sont différents. Tout le monde n'aura donc pas 90 euros, parce que tout le monde n'est pas au niveau du SMIC ! Quand on est à 1,4 SMIC, monsieur Coquerel, on n'est pas au SMIC ! Qui plus est, quand, dans un couple, l'un des revenus est relativement plus important, il n'y a pas de prime pour l'activité.

**M. M'jid El Guerrab.** Monsieur le rapporteur, le groupe Libertés et Territoires auquel j'appartiens était hier, dans sa majorité, plutôt favorable aux mesures proposées. Mais, plus la discussion avance, de plus en plus de nos membres se dirigent vers l'abstention voire le rejet du texte. En ce moment grave, alors que couvait un risque insurrectionnel, la majorité et le Gouvernement devraient faire preuve d'ouverture dans le débat et accepter des amendements. Or, depuis tout à l'heure, vu la manière dont les échanges sont menés, je désespère de parvenir à faire voter le texte par certains de mes collègues.

**M. Éric Coquerel.** Je continue le dialogue avec M. Alauzet, puisque j'ai enfin quelqu'un qui commence à me répondre...

Je cite Édouard Philippe : « *Nous allons élargir le nombre de foyers éligibles, qui passera de 3,8 millions à 5 millions. Car cette réforme va bien au-delà des personnes qui sont juste au SMIC : tous les salariés célibataires sans enfant auront 100 euros de plus jusqu'à 1 560 euros nets de revenus. Avec un enfant, une mère célibataire – et elles sont nombreuses sur les ronds-points – pourra percevoir la prime jusqu'à 2 000 euros de salaire. Un couple avec deux enfants, dont l'un gagne le SMIC et l'autre 1 750 euros, verra ses revenus augmenter de 200 euros.* » Je repose la question : vous avez dit que, suite au vote de cette nuit, les 5 millions de foyers fiscaux n'auront pas les 90 euros promis. Combien de ménages seront donc concernés par la hausse de 100 euros ?

**M. Jean-Louis Bricout.** Le problème est de l'ordre de la communication. Mettons-nous à la place du citoyen lambda : il a compris, par exemple, qu'en dessous de 2 000 euros de retraite, il ne subirait pas de hausse de la CSG. Mais, *in fine*, des retraités qui gagnent moins de 2 000 euros se verront infliger une hausse de la CSG, parce que la base est celle du RFR ; or la moitié des gens ne savent même pas ce que c'est. Du coup, le discours est brouillé, et votre parole est discréditée.

**Mme Amélie de Montchalin.** Le débat, me semble-t-il, tourne autour de cette question : toucher la prime ou toucher la prime plus les 90 euros ?

**Mme Véronique Louwagie.** C'est bien ça !

**Mme Amélie de Montchalin.** Notre réforme permettra à un célibataire sans enfant gagnant 1,3 SMIC de toucher 90 euros de prime d'activité ; avant, c'était 0 euro. Un célibataire avec un enfant gagnant 1,7 SMIC touchera 90 euros ; pour lui aussi, avant, c'était 0 euro. Ce qui est vrai, c'est que 1,2 million de personnes pourront toucher la prime d'activité, ou une prime d'activité plus ou moins modulée. Le pic sera de 90 euros ; aux points de sortie, les montants seront plutôt de 25 ou de 50 euros.

Ce qui est important, c'est que 1,2 million de personnes de plus pourront, lorsqu'elles rempliront un dossier à la caisse d'allocation familiales (CAF), bénéficier d'une prime d'activité. Le montant s'échelonne selon une courbe. Aujourd'hui, il y a en France 3,8 millions de ménages éligibles et 2,8 millions de bénéficiaires. Par exemple, pour un salarié seul au SMIC, la hausse de pouvoir d'achat par mois est de 240 euros. C'est aussi cela qu'il faut avoir en tête ! Un million de personnes, qui étaient déjà éligibles, deviendront réellement bénéficiaires et toucheront la prime d'activité, telle qu'elle existait hier, plus des 90 euros. La hausse de pouvoir d'achat est très significative. Notre combat doit être celui du recours.

**M. François Pupponi.** C'est un peu un dialogue de sourds. Nous sommes à peu près d'accord avec ce que vous nous proposez. Nous essayons juste de vous

expliquer depuis 48 heures que, entre ce qu'a annoncé le Président de la République et ce qui va se passer en vrai, ce n'est pas la même chose. On ne dit pas que ce que vous faites est mal ; mais seulement que ce qu'il a dit aux Français droit dans les yeux, ce n'est pas ce qui va se passer. Les Français ne peuvent pas le comprendre ! Le Président de la République a dit que le salaire d'un travailleur au SMIC augmenterait de 100 euros par mois dès 2019.

**M. Mohamed Laqhila.** Sans que cela ne coûte à l'entreprise !

**M. François Pupponi.** Celui qui entend cela à la télévision et gagne le SMIC se dit qu'il va toucher 100 euros, avant d'apprendre que ce n'est pas tout à fait cela et que ce sera le cas pour seulement la moitié...

**M. le rapporteur pour avis.** Comment cela, la moitié ? Mais pas du tout !

**M. François Pupponi.** On nous a expliqué que, selon le foyer fiscal ou les revenus du conjoint, certains – tantôt la moitié, tantôt 55 % – auraient davantage. Il faut le dire ! Entre une parole simple du Président de la République, compréhensible par les Français, et ce qui va se passer, il y a toujours une différence : c'est cela que les gens vous reprochent, de ne pas faire ce que vous dites.

**Mme Lise Magnier.** Monsieur le rapporteur, vous nous dites depuis tout à l'heure que vous allez élargir l'assiette de la prime d'activité. Or les jeunes, les étudiants, les stagiaires et les apprentis ne peuvent en bénéficier qu'à la condition de gagner plus de 918 euros par mois. C'est tout à fait injuste : un étudiant qui a un job de vingt heures hebdomadaires n'a pas le droit à cette prime d'activité. Je pense que vous utilisez le bon véhicule et que vous avez fait le bon choix ; mais je m'interroge sur l'opportunité de revoir la prime d'activité et de l'élargir. Sur nos ronds-points, parmi ceux qui portaient des gilets jaunes, il y avait énormément de jeunes travailleurs pauvres et d'étudiants qui n'arrivent pas à boucler leurs fins de mois, parce qu'ils doivent travailler tout en faisant leurs études. Allez-vous profiter de ce texte pour élargir le champ des bénéficiaires de la prime d'activité ?

**M. le président Éric Woerth.** Madame Magnier, la prime d'activité, qui est la fille du revenu de solidarité active, sert à différencier les revenus de l'activité de ceux de l'assistanat. Elle a été créée pour inciter à reprendre le travail. Par ailleurs, elle n'a jamais été faite non plus pour que les personnes décident d'arbitrer entre un temps partiel et un temps complet. Les étudiants ne gagnent évidemment pas beaucoup d'argent, dans la mesure où ils travaillent par définition à temps très partiel. Les conditions d'éligibilité à la prime d'activité ne sont probablement pas la meilleure solution dans leur cas.

**M. le rapporteur pour avis.** Que nos concitoyens s'interrogent ou méconnaissent le système actuel, avec la conjugalisation et la familialisation, cela n'a rien d'étonnant. Mais vous tous ici, vous connaissez parfaitement ce système, et vous en jouez !



**M. François Pupponi.** Ce n'est pas le sujet !

**M. le rapporteur pour avis.** Si, c'est le sujet : vous mettez de l'huile sur le feu.

**M. François Pupponi.** Voilà que c'est de notre faute !

**M. le rapporteur pour avis.** Lorsque le plafond de revenus ouvrant droit à l'exemption de la hausse de la CSG était fixé à 1 200 euros, le même problème se posait : un couple pouvait s'imaginer que ce plafond serait porté à 2 400 euros, mais telle n'était pas la réalité, et vous le comprenez tous très bien. Il faut l'expliquer à nos concitoyens et vous pouvez prendre votre part à cette explication. La réalité, c'est que le seuil retenu pour un couple était de 1 840 euros. Il en va de même ici : le seuil de 2 000 euros pour une personne seule ne se transforme pas en 4 000 euros pour un couple, mais en 3 000 euros.

**M. François Pupponi.** Il fallait le dire !

**M. le rapporteur pour avis.** Eh bien, je vous le dis !

Quant à la prime pour l'activité, un Français vivant seul qui gagne 1 565 euros se dit, ayant entendu le Président de la République, que cette mesure ne le concerne pas puisqu'elle porte sur les revenus équivalents au SMIC. Si, elle le concerne au contraire ! Une femme élevant seule son enfant se dit la même chose : cette mesure n'est pas pour moi, puisque je gagne 2 000 euros. En bien si, au contraire ! Elle la concerne. De même, un couple ayant deux enfants, l'un des parents gagnant 1 500 euros et l'autre 1 100 euros, ne croira pas pouvoir en bénéficier ; et pourtant, si, il le pourra ! La prime s'élèvera pour eux à 173 euros, contre zéro aujourd'hui ! Vous pouvez feindre de ne pas le voir et nous reprocher d'avoir mal communiqué. Vous pouvez ou non prendre votre part à l'effort d'explication ou préférer nourrir la polémique, à vous de choisir. La réalité, cependant, est celle-là !

**M. Charles de Courson.** Vous avez rappelé à la commission, monsieur le rapporteur, que pour bénéficier de la prime d'activité actuelle, il faut déposer un dossier à la CAF. Or, il existe un énorme écart entre le nombre des bénéficiaires potentiels et le nombre de ceux qui en ont réellement bénéficié – de l'ordre de 80 %, selon les chiffres que vous nous avez communiqués. Le même problème se posera avec cette nouvelle prime d'activité, car les gens ne comprennent pas : certains croient que tous les salariés rémunérés au SMIC recevront 100 euros, mais la fourchette retenue va de 0,5 à 1,5 SMIC. Autrement dit, il n'y a aucune pédagogie. Tout le monde ne bénéficiera pas de 90 euros, comme l'a expliqué Mme de Montchalin, tant s'en faut ! La prime variera en fonction des revenus. Ce n'est plus une prime d'activité mais, au fond, un soutien social. Voilà toute l'ambiguïté de cette question, antérieure même à ces nouvelles dispositions.

**M. le président Éric Woerth.** Cela ressemble à un impôt négatif.

**M. Éric Coquerel.** Vous ne pouvez pas, monsieur le rapporteur, nous dire que, comprenant le système, nous pourrions vous aider à éclairer les Français ! Les Français ont entendu une promesse du chef de l'État et la mesure que vous vous apprêtez à voter ne lui correspondra pas, point barre !

Je remercie Mme de Montchalin pour ses explications et lui fais remarquer, puisque le montant de la prime variera selon elle entre 90 et 25 euros, que la moyenne étant de 44,60 euros pour un montant global de 2,275 milliards, le nombre de personnes touchant un montant inférieur à 44,60 euros sera supérieur à celui des personnes qui toucheront davantage. C'est une évidence ! Contrairement à ce que vous avez annoncé depuis des semaines, je me réjouis que l'on puisse enfin dire ici que non, il n'y aura pas de prime d'activité à hauteur de 90 voire 100 euros, car ce montant pourra varier, pour 5 millions de foyers fiscaux. Cette prime sera beaucoup plus faible pour la plupart d'entre eux. Cela doit être dit !

**M. le président Éric Woerth.** Il y a beaucoup plus de monde autour du SMIC que de salariés payés au SMIC.

**M. Jean-Paul Mattei.** Peut-on admettre le fait que le choix du Gouvernement est techniquement compatible avec l'engagement pris par le Président de la République ? Les personnes qui sont au SMIC toucheront 100 euros de plus. On peut certes donner des leçons à tout le monde, mais quelle solution technique aurait pu être trouvée ? Vous soulevez la question des charges salariales, monsieur de Courson. L'inconstitutionnalité portait sur l'impossibilité d'exonérer la totalité des cotisations. Je veux bien qu'on donne des leçons mais, à mon sens, le Gouvernement a trouvé la meilleure solution pour que la mesure soit rapide et efficace. Rien n'empêchera de réfléchir en 2019 à l'amélioration éventuelle du système.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne reviendrai pas sur le vecteur choisi, à savoir celui de la prime d'activité ; j'observe simplement que la ministre a dit tout à l'heure devant la commission des affaires sociales que deux millions de personnes pourraient « *potentiellement* » bénéficier de ce bonus. Le message d'alerte que nous essayons tous de vous faire passer est le suivant : prenez garde aux mots car ils ont un sens, et ceux qui les entendent ne comprennent pas forcément la même chose que vous. Il faut faire preuve de la plus grande précision dans les annonces, voilà tout.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4, sans modification.*

*Enfin, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi, sans modification.*

\*

\* \*