

N° 1559

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA  
PROPOSITION DE LOI *visant à rétablir les avantages liés aux heures  
supplémentaires,*

PAR M. ARNAUD RICHARD,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 1469.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UN RÉGIME JURIDIQUE SPÉCIFIQUE, UN RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DE DROIT COMMUN</b> .....	7
<b>A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES</b> .....	7
1. Le recours aux heures supplémentaires et complémentaires .....	7
a. Le recours aux heures supplémentaires.....	7
b. Le recours aux heures complémentaires .....	9
2. Les contreparties à l'exécution d'heures supplémentaires.....	10
<b>B. LA SUPPRESSION DU RÉGIME FISCAL ET SOCIAL SPÉCIFIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES</b> .....	11
<b>II. LA SUPPRESSION DES AVANTAGES LIÉS AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES FRAGILISE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE</b> .....	14
<b>A. UNE ATTEINTE À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES</b> .....	14
1. Un dispositif favorable aux petites entreprises .....	14
2. Un dispositif favorable à l'augmentation de la durée du travail.....	15
<b>B. UN POUVOIR D'ACHAT FRAGILISÉ PAR LA POLITIQUE FISCALE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT</b> .....	17
1. La réforme de 2007 : la réussite du « gagner plus » .....	17
2. La suppression des avantages sociaux et fiscaux sur les heures supplémentaires a amputé le pouvoir d'achat des salariés et des fonctionnaires.....	20
a. Une diminution du pouvoir d'achat de 500 euros en moyenne sur une année.....	20
b. Un pouvoir d'achat fragilisé par la crise économique et par la politique fiscale et sociale du Gouvernement .....	21
3. Une proposition de loi en faveur du pouvoir d'achat des salariés les plus modestes.....	24
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	25

<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	37
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (Article 81 quater du code général des impôts) : Exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et complémentaires .....	37
<i>Article 2</i> (Article L. 241-7 du code de la sécurité sociale) : Réduction des cotisations salariales de sécurité sociale .....	42
<i>Article 3</i> (Art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale) : Déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale .....	46
<i>Article 4</i> (Art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale) : Entrée en application de la déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale .....	49
<i>Article 5</i> Gage.....	50
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	51

## INTRODUCTION

Afin de favoriser l'augmentation du pouvoir d'achat des Français et de la durée du travail en France, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA »<sup>(1)</sup>, mettait en place une exonération d'impôt sur le revenu et une réduction des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires.

Pendant sa campagne, M. François Hollande, dans son engagement n° 34 avait promis de revenir « *sur la défiscalisation et les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, sauf pour les très petites entreprises* ». Dès juillet 2012, le gouvernement socialiste, dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative qu'il soumettait au Parlement, a décidé d'abroger le dispositif dans son intégralité alors même que le Président de la République, s'était engagé, avant son élection à le maintenir pour les très petites entreprises. Seuls les allègements de cotisations patronales ont été maintenus, la défiscalisation comme les allègements de cotisations salariales étant purement et simplement supprimés.

Cette réforme, qui relève à nos yeux d'une logique malthusienne du partage du temps de travail dépassée, fut une double erreur. En premier lieu parce que le dispositif, en permettant aux entreprises de mieux répondre aux variations d'activité imposées par la crise, a constitué un facteur de compétitivité et de souplesse, notamment pour les petites entreprises qui ont été nombreuses à en bénéficier.

En second lieu, ce dispositif a permis d'augmenter le pouvoir d'achat de nombreux salariés, puisque près de 40 % d'entre eux en ont bénéficié en 2009 : la suppression de ces avantages sociaux et fiscaux a donc représenté, pour près de 9,5 millions de personnes, une diminution du pouvoir d'achat de 500 euros en moyenne annuelle, alors même que ce dernier a connu une baisse de 0,9 % en 2012, soit la plus forte baisse enregistrée depuis 1984.

Les Français ressentent durement cette situation. Ainsi, selon un sondage « 60 millions de consommateurs-Mediaprism » réalisé en avril dernier, 79 % des Français estiment que leur pouvoir d'achat a baissé en 2012 et 77 % s'attendent à ce qu'il diminue encore en 2013. L'augmentation des impôts et de taxes est citée par 71,6 % des personnes interrogées comme une cause de cette diminution et près d'un quart déclare avoir désormais « *de plus en plus de mal à joindre les deux bouts en fin de mois* ».

---

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

Cette situation contredit, de façon flagrante, les propos du Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, qui avait déclaré, lors de son discours de politique générale, le 3 juillet 2012 : « *mon Gouvernement ne sacrifiera pas le pouvoir d'achat des Français, notamment des plus modestes* ».

Conscient de cette erreur, plusieurs parlementaires de la majorité ont proposé de revenir, au moins partiellement, sur la suppression des avantages fiscaux et sociaux sur les heures supplémentaires. C'est le cas notamment de notre collègue Thierry Mandon, qui a déclaré le 20 août dernier, lors d'une émission radiophonique <sup>(1)</sup> : « *nous sommes allés un peu vite. [...] Cela a eu un réel impact pour des salariés qui réalisaient un faible niveau annuel d'heures sup, souvent d'ailleurs avec des rémunérations modestes [...] et que l'on ne pouvait pas accuser de détruire de l'emploi* ». Il a proposé de rétablir partiellement la mesure, pour les salariés les plus modestes, en introduisant une franchise fiscale dans le budget 2014, de 1 000 à 1 500 euros pour les salariés qui feraient des heures supplémentaires dans les PME-PMI ;

Le groupe Union des démocrates indépendants vise, par cette proposition de loi, à rétablir les avantages fiscaux et sociaux sur les heures supplémentaires pour les rémunérations inférieures à deux fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). L'objectif est d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs les plus modestes tout en préservant les finances publiques.

\*

\* \*

---

(1) Interview sur Europe 1, 20 août 2013.

## **I. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UN RÉGIME JURIDIQUE SPÉCIFIQUE, UN RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DE DROIT COMMUN**

Depuis les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, dites lois Aubry<sup>(1)</sup>, la durée légale du travail en France pour les travailleurs salariés est de trente-cinq heures. Conformément à l'article L. 3121-15 du code du travail, les heures supplémentaires sont les heures de travail effectif<sup>(2)</sup> fournies par un salarié à son employeur au-delà de cette durée légale ou de l'éventuelle durée conventionnelle.

Peuvent toutefois faire exception à cette règle :

– les heures d'équivalence : l'article L. 3121-9 du code du travail prévoit que, pour certaines catégories de salariés dont l'emploi comporte des périodes d'inaction, les périodes en cause font l'objet d'un décompte spécifique en vue de tenir compte de la moindre intensité du travail fourni<sup>(3)</sup> ;

– les heures de récupération qui correspondent au déplacement d'heures qui auraient dû être réalisées en deçà de la durée légale hebdomadaire et qui n'ont pas pu l'être du fait d'une interruption collective du travail résultant de l'une des causes limitativement énumérées par la loi (article L. 3122-27 du code du travail).

### **A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES**

#### **1. Le recours aux heures supplémentaires et complémentaires**

##### ***a. Le recours aux heures supplémentaires***

Conformément à l'article L. 3121-20 du code du travail, les heures supplémentaires se décomptent par semaine civile.

Néanmoins, la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail<sup>(4)</sup> a prévu qu'un accord collectif d'entreprise ou d'établissement – ou, à défaut, une convention ou un accord de branche – peut définir les modalités d'aménagement du temps de travail et organiser la répartition de la durée du travail sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année (article L. 3122-4 du code du travail). Cet

---

(1) Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail et loi n° 2000-37 du 19 janvier relative à la réduction négociée du temps de travail.

(2) En application de l'article L. 3121-1 du code du travail, la durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et se conforme à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.

(3) Cette durée équivalente est instituée soit par décret pris après conclusion d'une convention collective ou d'un accord de branche, soit par décret en Conseil d'État. Seules les heures effectuées au-delà de cette durée d'équivalence sont considérées comme des heures supplémentaires.

(4) Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

accord doit notamment prévoir les limites pour le décompte des heures supplémentaires.

En l'absence d'accord collectif, la durée du travail de l'entreprise ou de l'établissement peut être organisée sous forme de périodes de travail, chacune d'une durée de quatre semaines au plus, dans les conditions fixées par les articles D. 3122-7-1 à D. 3122-7-3 du code du travail.

Ainsi, dans ces deux cas, constituent des heures supplémentaires, selon le cadre retenu par l'accord ou le décret pour leur décompte :

– les heures effectuées au-delà de 1607 heures annuelles ou de la limite annuelle inférieure fixée par l'accord <sup>(1)</sup> ;

– les heures effectuées au-delà de la moyenne de trente-cinq heures calculée sur la période de référence fixée par l'accord <sup>(2)</sup>.

– les heures effectuées au-delà de la moyenne de trente-cinq heures calculée sur la période de référence de quatre semaines au plus intervenant en l'absence d'accord <sup>(3)</sup>.

La loi du 20 août 2008 précitée a fusionné en un seul dispositif d'aménagement du temps de travail plusieurs dispositifs préexistants, notamment la modulation du temps de travail (article L. 3122-9 abrogé) ou la réduction du temps de travail par l'attribution de journées ou de demi-journées de repos (article L. 3122-19 abrogé). Les accords conclus sur la base de ces articles, dans leur rédaction antérieure à ladite loi, restent toutefois en vigueur.

Ainsi, dans le cadre de ces dispositifs, constituent des heures supplémentaires :

– en cas de modulation du temps de travail, celles effectuées au-delà de la durée maximale hebdomadaire fixée par l'accord, ainsi que, à l'exclusion de ces dernières, les heures effectuées au-delà de 1 607 heures (ou d'un plafond conventionnel inférieur) ;

– en cas de réduction du temps de travail par l'attribution de jours de repos sur l'année, celles effectuées au-delà de 39 heures par semaine (ou d'un plafond inférieur fixé par l'accord) ainsi que, à l'exclusion de ces dernières, les heures effectuées au-delà de 1 607 heures.

Conformément à l'article L. 3121-11 du code du travail, l'employeur peut librement recourir aux heures supplémentaires dans la limite d'un contingent annuel fixé par une convention ou un accord collectif d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par une convention ou un accord de branche et, à défaut par décret, à **220 heures par an et par salarié**.

(1) Déduction faite, le cas échéant, des heures supplémentaires effectuées au-delà de la limite haute hebdomadaire éventuellement fixée par l'accord et déjà comptabilisées.

(2) Déduction faite, le cas échéant, des heures supplémentaires effectuées au-delà de la limite haute hebdomadaire éventuellement fixée par l'accord et déjà comptabilisées.

(3) Déduction faite le cas échéant des heures supplémentaires effectuées au-delà de la limite haute hebdomadaire de trente-neuf heures déjà comptabilisées.

Ce contingent peut être effectué après une simple information du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, s'il en existe. Au-delà du contingent annuel applicable dans l'entreprise, les heures supplémentaires sont accomplies après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, s'il en existe <sup>(1)</sup>.

Ne sont toutefois concernés par le contingent d'heures supplémentaires, ni les salariés ayant conclu une convention de forfait en heures sur l'année, ni ceux ayant conclu une convention de forfait annuel en jours, ni les cadres dirigeants visés à l'article L. 3111-2 du code du travail.

Par ailleurs, les heures supplémentaires effectuées afin de faire face aux travaux urgents énumérés à l'article L. 3132-4 du code du travail, et celles donnant lieu à un repos compensateur équivalent ne s'imputent pas sur le contingent annuel d'heures supplémentaires. Il en est de même – dans la limite de sept heures –, des heures effectuées au titre de la « journée de solidarité » <sup>(2)</sup>.

L'accomplissement d'heures supplémentaires ne peut avoir pour effet de porter la durée du travail au-delà des limites fixées par la loi, à savoir :

- dix heures par jour <sup>(3)</sup> ;
- huit heures par jour pour les travailleurs de nuit <sup>(3)</sup> ;
- quarante-quatre heures hebdomadaires calculées sur une période quelconque de douze semaines <sup>(4)</sup> ;
- quarante-huit heures au cours d'une même semaine.

### ***b. Le recours aux heures complémentaires***

Les salariés à temps partiel sont définis, par l'article L. 3123-1 du code du travail, comme ceux dont la durée du travail est inférieure à la durée légale de travail ou à la durée conventionnelle applicable.

Les heures complémentaires sont les heures effectuées au-delà de la durée du travail mentionnée dans le contrat de travail. Distinctes des heures supplémentaires, leur recours est strictement encadré :

---

(1) L'autorisation de l'inspecteur du travail n'est plus requise, comme cela était le cas avant la loi du 20 août 2008 précitée.

(2) Toutefois, lorsqu'un salarié a déjà accompli, au titre de l'année en cours, une journée de solidarité, s'il s'acquitte d'une nouvelle journée de solidarité en raison d'un changement d'employeur, les heures travaillées ce jour donnent lieu à rémunération supplémentaire et s'imputent sur le contingent annuel d'heures supplémentaires.

(3) Dérogation conventionnelle possible, dans la limite de douze heures.

(4) Ou quarante-six heures hebdomadaires sur une période de douze semaines consécutives dans le cadre d'un décret pris après conclusion d'un accord de branche.

– les limites dans lesquelles des heures complémentaires peuvent être demandées au salarié doivent être mentionnées dans le contrat ;

– le nombre d’heures complémentaires accomplies par un salarié à temps partiel au cours d’une même semaine ou d’un même mois ou sur la période prévue par un accord collectif ne peut être supérieur au dixième de la durée hebdomadaire ou mensuelle de travail prévue dans son contrat calculée, le cas échéant, sur la période prévue par un accord collectif conclu sur le fondement de l’article L. 3122-2 du code du travail ;

– les heures complémentaires ne peuvent avoir pour effet de porter la durée du travail accomplie par un salarié au niveau de la durée légale du travail ou à la durée fixée conventionnellement ;

– lorsque, pendant une période de douze semaines consécutives ou pendant douze semaines au cours d’une période de quinze semaines ou sur la période prévue par un accord collectif si elle est supérieure, l’horaire moyen réellement accompli par un salarié a dépassé de deux heures au moins par semaine, ou de l’équivalent mensuel de cette durée, l’horaire prévu dans son contrat, celui-ci est modifié, sous réserve d’un préavis de sept jours et sauf opposition du salarié intéressé. L’horaire modifié est égal à l’horaire antérieurement fixé auquel est ajoutée la différence entre cet horaire et l’horaire moyen réellement accompli.

Le salarié peut refuser, sans encourir une sanction ou un licenciement, d’effectuer des heures complémentaires au-delà des limites prévues par son contrat de travail. Il en est de même lorsque la demande de l’employeur est formulée moins de trois jours avant la date prévue pour l’accomplissement des heures complémentaires.

## **2. Les contreparties à l’exécution d’heures supplémentaires**

Les heures supplémentaires sont, en principe, rémunérées par un salaire majoré :

– l’article L. 3121-22 du code du travail prévoit que les huit premières heures supplémentaires donnent lieu à une majoration de salaire de **25 %** et que les heures suivantes donnent lieu à une majoration de **50 %** ;

– une convention ou un accord de branche étendu – ou une convention ou un accord d’entreprise ou d’établissement – peut cependant prévoir un taux de majoration différent, ce taux ne pouvant être inférieur, en tout état de cause, à **10 %**.

En outre, une convention ou un accord collectif d’entreprise ou d’établissement – ou, à défaut, une convention ou un accord de branche – peut prévoir le remplacement de tout ou partie du paiement des heures supplémentaires, ainsi que des majorations de salariée, par un repos compensateur équivalent

(article L. 3121-24 du code du travail)<sup>(1)</sup>. Les heures supplémentaires donnant lieu à un repos compensateur équivalent ne s'imputent pas sur le contingent annuel d'heures supplémentaires.

En plus des majorations prévues en contrepartie des heures supplémentaires, les salariés ont droit à une contrepartie obligatoire en repos pour toute heure supplémentaire accomplie au-delà du contingent annuel.

La contrepartie obligatoire en repos due pour toute heure supplémentaire accomplie au-delà du contingent est fixée, par la loi, à **50 %** pour les entreprises de 20 salariés au plus et à **100 %** pour les entreprises de plus de 20 salariés. Un accord collectif ne peut prévoir de durée inférieure.

## **B. LA SUPPRESSION DU RÉGIME FISCAL ET SOCIAL SPÉCIFIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES**

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat<sup>(2)</sup> a instauré un régime fiscal et social spécifique au titre des rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées par les salariés : ces derniers bénéficiaient d'une exonération d'impôt sur le revenu et d'une réduction de cotisations salariales de sécurité sociale, les employeurs bénéficiant d'une déduction forfaitaire de cotisations patronales à raison des rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées par les salariés.

Comme l'a rappelé le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle sur les politiques publiques (CEC) sur ce régime fiscal et social<sup>(3)</sup>, cet outil, a été utilisé dans d'autres pays européens sous des formes variables. Ainsi, l'Autriche a mis en place une exonération de l'impôt sur le revenu correspondant à la majoration de rémunération de l'heure supplémentaire depuis 1996. L'application de la mesure est plafonnée à 10 heures par mois. En Belgique, les prélèvements fiscaux et sociaux sur la majoration des heures supplémentaires sont réduits depuis 2005 ; l'Italie a introduit une mesure similaire en 2008, mais l'a interrompue à la fin de la même année. Le Luxembourg, enfin, prévoit depuis début 2008 des exonérations d'impôts et de charges sociales pour les heures rémunérées au-delà de la durée légale. Cette politique n'a cependant pas été appliquée avec l'ampleur qu'a connue la France ; ainsi, les expériences étrangères exonèrent uniquement la majoration de la rémunération.

---

(1) Dans les entreprises dépourvues de délégué syndical non assujetties à l'obligation annuelle de négocier, ce remplacement peut être mis en place par l'employeur à condition que le comité d'entreprise ou les délégués du personnel, s'ils existent, ne s'y opposent pas.

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

(3) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », par MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot (n° 3615, 30 juin 2011).

Conformément aux engagements de campagne de l'actuel Président de la République, la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012<sup>(1)</sup> a supprimé ce régime fiscal et social favorable, à l'exception, dans les entreprises employant moins de 20 salariés, de la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012.

L'extinction du dispositif est prévue selon le calendrier suivant :

– les rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> août 2012 ne sont plus exonérées d'impôt sur le revenu ; il est toutefois admis que l'exonération reste applicable aux rémunérations des heures supplémentaires et complémentaires de travail réalisées pendant des périodes de décompte du temps de travail ne correspondant pas au mois calendaire lorsque celles-ci étaient en cours au 1<sup>er</sup> août 2012 et sous réserve qu'elles se terminent au plus tard le 31 décembre 2012 ;

– les rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012 n'ouvrent plus droit à la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale ;

– les rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012 n'ouvrent plus droit à la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale. Toutefois, dans les entreprises employant moins de 20 salariés, la loi du 16 août 2012 précitée prévoit qu'une déduction forfaitaire des cotisations patronales est applicable au titre des rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires effectuées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012.

Comme le montrent les débats en séance publique sur cette loi, **cette suppression relève toujours de la même la conception malthusienne du partage du temps de travail – théorie pourtant erronée sur le plan économique – que la majorité actuelle n'a toujours pas abandonné.**

En effet, le Gouvernement part de l'hypothèse selon laquelle les salariés sont substituables entre eux. Or, l'inefficacité économique de ce modèle a déjà été prouvée.

Lors du débat en séance publique sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2012, notre collègue Pierre-Alain Muet justifiait ainsi la suppression du dispositif<sup>(2)</sup> : « *Dans la situation de chômage que nous connaissons, cette subvention que nous allons supprimer est une arme de destruction massive de l'emploi. Peut-être le terme « massif » est-il excessif mais, selon l'OFCE, une telle mesure en période de chômage supprime 30 000 emplois, et une étude réalisée par un brillant économiste de l'INSEE parle, elle, de 80 000*

---

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Deuxième séance du mardi 17 juillet 2012.

*emplois. Quoi qu'il en soit, réfléchissez une seconde, mes chers collègues : dépenser 4,5 milliards d'euros pour détruire des emplois, ça ne s'est jamais vu dans aucun pays ! En supprimant ce dispositif, c'est-à-dire en réalisant des économies, nous allons créer des emplois ! »* Le même raisonnement a été adopté par notre collègue Jean-Patrick Gille<sup>(1)</sup> : « Une telle mesure pourrait, à la limite, avoir du sens dans un pays frappé par une pénurie de main-d'œuvre. Mais, en France, alors que le taux de chômage est de 10 %, il s'agit véritablement d'une folie. Ce dispositif est désincitatif à l'embauche. L'arbitrage d'un chef d'entreprise moyenne se fera bien évidemment en faveur de l'utilisation des heures supplémentaires plutôt que de l'embauche. »

Pourtant le volume d'heures supplémentaires et d'embauche est avant tout lié à l'activité économique et il est faux de considérer que le développement de la durée du travail en France implique une augmentation du chômage.

**Votre Rapporteur constate ainsi que la suppression des avantages fiscaux et sociaux en faveur des heures supplémentaires ne s'est traduite en rien par des créations d'emploi.**

Les rapporteurs de la mission du CEC sur les avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires, MM. Jean-Pierre Gorges et Mallot font le même constat<sup>(2)</sup> : « Constituant un moyen de flexibilité supplémentaire pour l'employeur, la mesure a pu contribuer à réduire l'offre d'emplois en période de récession. L'effet négatif sur l'emploi est cependant difficile à évaluer ; la plupart des économistes s'accordent pour souligner qu'il serait infondé de diviser le nombre d'heures supplémentaires réalisées dans l'année par, à titre d'exemple, 1 607 heures, pour obtenir un « nombre annuel d'emplois non créés ». L'enquête de la Dares menée en 2008 ne permet d'ailleurs pas de répondre de manière déterminante à cette question : « Comme l'enquête ne fournit pas l'ampleur des ajustements de l'emploi, il n'est pas possible d'en tirer un bilan global, positif ou négatif, en termes d'emploi. » Selon certains interlocuteurs entendus par les rapporteurs, les variables d'ajustement utilisés par les entreprises restent le recours à l'intérim ou aux prestataires (dont les sous-traitants) : en situation de crise, ces deux secteurs sont les premiers à être affectés par les effets de la récession. »

---

(1) Deuxième séance du mardi 17 juillet 2012.

(2) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », par MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot (n° 3615, 30 juin 2011).

## II. LA SUPPRESSION DES AVANTAGES LIÉS AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES FRAGILISE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

La suppression des exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires constitue une grave erreur économique : elle fragilise les entreprises dans un contexte de récession et diminue le pouvoir d'achat des Français alors que celui-ci est particulièrement touché par la crise actuelle.

### A. UNE ATTEINTE À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

#### 1. Un dispositif favorable aux petites entreprises

Les avantages sociaux et fiscaux relatifs aux heures supplémentaires a permis aux entreprises de mieux répondre aux variations d'activité imposées par la crise et a constitué un facteur de compétitivité, notamment pour les petites entreprises qui sont nombreuses à avoir bénéficié de la mesure.

Ainsi, selon les dernières données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociales (ACOSS) sur ce sujet <sup>(1)</sup>, **35,6 %** des entreprises ayant déclaré une exonération de cotisation au titre des heures supplémentaires au deuxième trimestre 2012, comprenaient moins de dix salariés.

Les rapporteurs de la mission du CEC sur les avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires, MM. Jean-Pierre Gorges et Mallot constatent <sup>(2)</sup> : *« La mesure a surtout été utilisée massivement par les PME ; d'une part, parce qu'elles sont réputées plus attentives aux coûts et, d'autre part, parce que ces entreprises (et particulièrement les TPE) n'ont pas toutes diminué le temps de travail de leurs salariés à 35 heures et leur font donc réaliser des heures supplémentaires structurelles. Les grandes entreprises sont généralement parvenues à s'adapter rapidement à la fixation de la durée du travail à 35 heures et ne font réaliser que rarement un grand nombre d'heures supplémentaires à leurs salariés ; leurs cadres sont par ailleurs souvent au « forfait jours », excluant la réalisation d'heures supplémentaires. »*

**L'idée selon laquelle ce dispositif serait un « cadeau » aux grandes entreprises est donc erronée.**

---

(1) ACOSSTAT conjoncture, direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS (n° 157, août 2012).

(2) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », par MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot (n° 3615, 30 juin 2011).

Le tableau ci-dessous présente la répartition par secteur d'activité du volume global d'heures supplémentaires exonérées en 2010, en 2011 et aux cours des deux premiers trimestres 2012.

	nombre d'heures supplémentaires (en millions)									
	2010T1	2010T2	2010T3	2010T4	2011T1	2011T2	2011T3	2011T4	2012T1	2012T2
BZ Industries extractives	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
CA Industries agro-alimentaires	5,4	5,3	5,6	6,1	5,5	5,5	5,8	6,2	5,5	5,4
CB Habillement, textile et cuir	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1
CC Bois et papier	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7	2,6	2,8	2,8	2,6
CD Cokéfaction et raffinage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CE Industrie chimique	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
CF Industrie pharmaceutique	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Industrie des plastiques et autres produits non minéraux										
CG	2,7	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	2,9	2,8	2,6
CH Métallurgie et fabrication de produits métalliques	5,9	6,1	6,3	7,0	7,0	7,2	6,8	7,4	7,0	6,7
Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques										
CI	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
CJ Fabrication d'équipements électriques	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9
CK Fabrication de machines et équipements n.c.a.	1,9	2,0	2,1	2,3	2,3	2,4	2,2	2,5	2,3	2,2
CL Fabrication de matériels de transport	2,5	2,3	2,2	2,6	2,9	2,9	2,7	3,0	2,7	2,5
Industrie du meuble et diverses ; réparation et installation de machines										
CM	4,5	4,6	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9	5,4	4,8	4,8
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné										
DZ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
EZ gestion des déchets et dépollution	1,9	2,1	2,0	2,1	2,0	2,3	2,0	2,2	2,1	2,1
FZ Construction	29,9	33,1	28,7	32,7	31,4	34,3	29,1	34,4	30,9	33,1
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles										
GZ	30,5	30,4	31,3	32,8	31,2	31,4	31,9	33,5	31,6	31,0
HZ Transports et entreposage	18,0	20,2	20,6	20,5	19,1	20,7	19,8	19,9	18,8	19,4
IZ Hébergement et restauration	15,8	17,5	19,9	16,2	16,5	18,3	20,9	17,3	16,9	18,4
JA Edition et Audiovisuel	1,1	1,3	1,2	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,1	1,3
JB Télécommunications	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5
JC Activités informatiques	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	2,3	2,2
KZ Activités financières et d'assurance	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1
LZ Activités immobilières	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
MA Activités juridiques, de conseil et d'ingénierie	7,2	7,1	6,6	6,9	7,1	7,4	7,1	7,2	7,2	7,3
MB Recherche et développement	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
MC Autres activités scientifiques et techniques	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
NZ Activités de services administratifs et de soutien	15,4	17,2	21,3	19,8	18,6	21,5	21,1	21,3	18,1	18,2
OZ Administration publique	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
PZ Education	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
QA Activités pour la santé humaine	4,0	4,2	4,0	4,1	4,2	4,3	4,1	4,3	4,4	4,4
QB Action sociale et hébergement médico-social	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5
RZ Arts, spectacles et activités récréatives	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1	1,0	0,8	0,9
SZ Autres activités de services	2,7	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	2,8	2,7	2,7
total	167,2	176,3	179,4	183,2	177,8	188,4	183,2	190,5	177,5	180,3
<b>Année</b>	<b>706,0</b>				<b>739,9</b>					

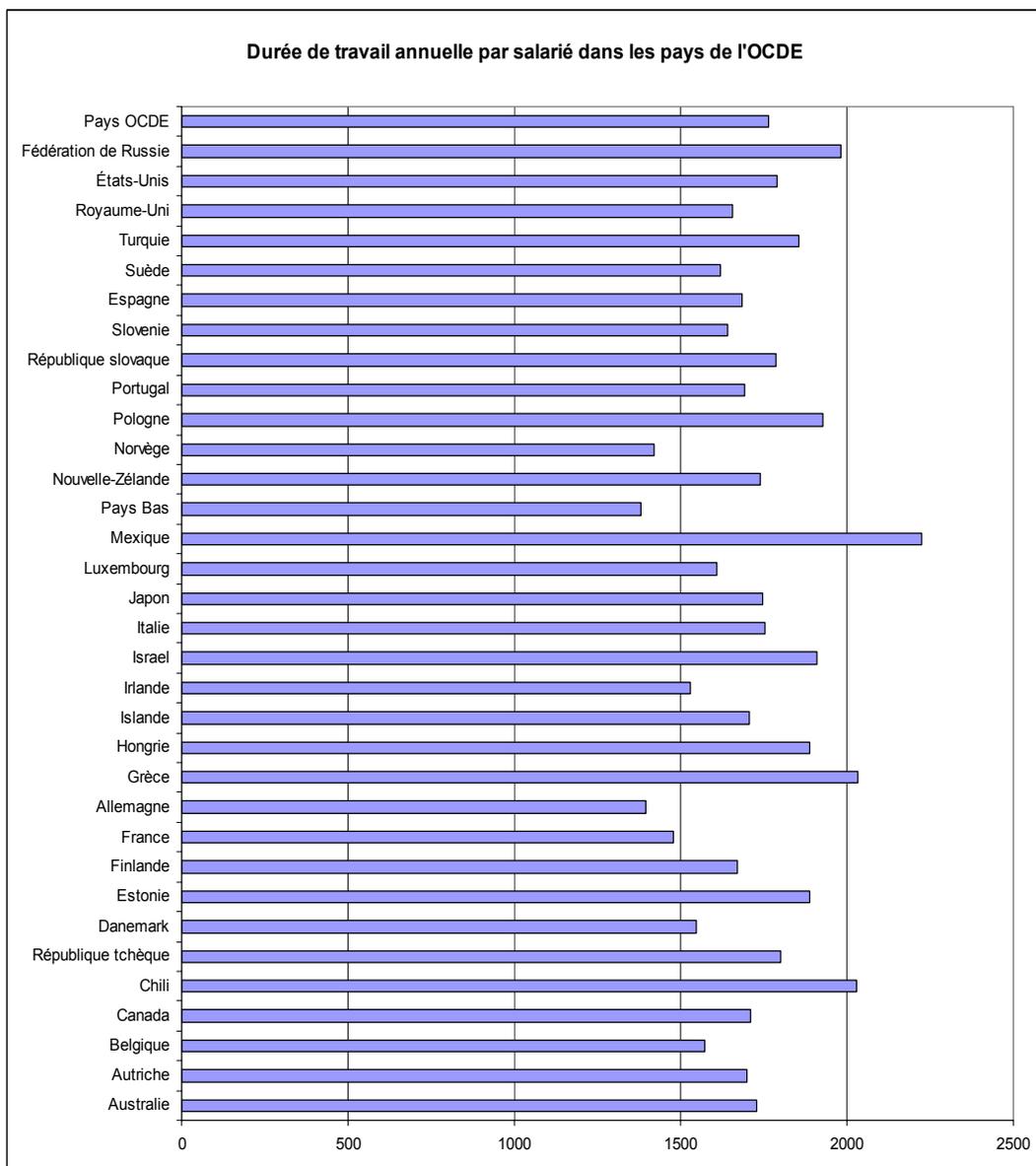
Source: Acoos stat. Conjoncture n°157 août 2012.

On constate que les heures supplémentaires sont particulièrement fréquentes dans le secteur de la métallurgie, de la construction, de l'hébergement et de la restauration ainsi que dans les transports : secteurs qui sont, aujourd'hui, particulièrement touchés par la crise.

## 2. Un dispositif favorable à l'augmentation de la durée du travail

La France est l'une des grandes économies avancées où la durée de travail est la plus faible.

Ainsi, en 2012, la durée moyenne annuelle de travail des actifs occupés était de 1 479 heures en France. Au sein de l'OCDE, **seuls trois autres États – l'Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège – avaient une durée de travail inférieure à la France**, la moyenne étant, parmi les trente-six pays de l'OCDE, de 1 765,5 heures travaillées.



Il est difficile de mesurer l'impact de la loi du 21 août 2007 sur le volume d'heures travaillées en France. En effet, une telle évaluation se heurte notamment à l'absence de comptabilisation fiable des heures supplémentaires avant 2007 et à la conjoncture économique difficile de 2008 et 2009 qui a eu un impact certain sur l'activité salariée et sur la demande.

Selon les données de l'ACOSS<sup>(1)</sup>, au cours du second trimestre 2012, le montant des exonérations au titre des heures supplémentaires déclarées par les entreprises s'est élevé à 776 millions d'euros pour un total de 180 millions d'heures supplémentaires réalisées en données brutes, soit une baisse de 4,3 % sur un an.

L'ACOSS constate que cette baisse poursuit donc le tassement observé depuis la mi-2011 mais s'explique également par un effet des jours ouvrables en mai 2012. Le volume d'heures supplémentaires reste néanmoins encore supérieur au niveau observé au deuxième trimestre 2010 (176 millions d'heures supplémentaires).

On peut cependant constater que le nombre d'heures supplémentaires travaillées a connu une stabilisation entre 2007 et 2012 malgré la crise économique et on peut supposer que le dispositif social et fiscal a constitué une aide pour les entreprises dans un contexte difficile.

La suppression des avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires a donc indéniablement pesé sur la compétitivité des entreprises françaises.

## **B. UN POUVOIR D'ACHAT FRAGILISÉ PAR LA POLITIQUE FISCALE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT**

### **1. La réforme de 2007 : la réussite du « gagner plus »**

De très nombreux salariés ont bénéficié des avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires.

Ainsi, selon le rapport d'information du CEC sur ce régime fiscal et social<sup>(2)</sup>, **9,2 millions de salariés ont bénéficié de la mesure en 2009, soit 40 % de l'emploi salarié total.** La rémunération totale résultant des heures supplémentaires exonérées d'impôt s'élevait en 2008 et 2009 à **11,6 milliards d'euros.**

---

(1) ACOSSTAT, conjoncture, direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS (n° 157, août 2012).

(2) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », par MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot (n° 3615, 30 juin 2011).

Le tableau suivant donne des indications sur le nombre total d'heures supplémentaires, la répartition par taille des entreprises et le nombre de salariés concernés pour les années 2008 à 2010 :

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES SUR LA PÉRIODE 2008-2010**

Tranches d'entreprises par nombre de salariés	Volume total d'heures supplémentaires		
	2008	2009	2010
1 à 9	180 137 393	181 321 415	185 009 068
10 à 19	123 446 741	118 435 921	121 103 020
20 à 49	141 064 040	128 894 844	134 499 216
50 à 99	60 949 632	56 020 756	58 061 544
100 à 249	69 643 220	60 435 891	65 498 337
250 à 499	34 689 385	31 158 469	32 330 171
500 à 1 999	45 292 522	39 768 274	39 559 809
2 000 et plus	72 523 611	61 473 226	67 963 755
<b>Total (Acos)</b>	<b>727 746 544</b>	<b>677 508 794</b>	<b>704 024 920</b>
<b>Nombre de salariés (tous régimes) concernés en millions</b>	<b>6,035</b>	<b>5,16</b> (soit -19 % par rapport à 2008)	<b>NC</b>

Source : Acos et annexe 5 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale pour le nombre de salariés

S'agissant de l'application du dispositif dans le secteur public :

– dans la fonction publique d'État : 557 870 fonctionnaires ont été concernés, pour un montant total des dépenses de 1,495 milliards d'euros, soit environ un cinquième du nombre total des fonctionnaires d'État. Le dispositif a bénéficié principalement aux agents titulaires, et parmi eux, aux enseignants et aux agents des catégories B et C. Les autres bénéficiaires à titre principal sont les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire et les conducteurs automobiles. Au cours de l'année scolaire 2010-2011, dans l'enseignement public, 511 637 heures supplémentaires ont été effectuées par 232 000 enseignants du secondaire, c'est-à-dire, dans ce secteur, par plus d'un enseignant sur deux.

**LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT, DÉPENSES ET EFFECTIFS CONCERNÉS POUR LA PÉRIODE 2007-2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales au titre des heures supplémentaires en milliards d'euros	0,986	0,979	1,293	1,431	1,495 <sup>(1)</sup>
Croissance <sup>(1)</sup>	–	–	+ 32 %	+ 10,7 %	+ 4,5 %
Effectifs concernés en milliers <sup>(2)</sup>	509 514	507 064	549 893	552 718	557 870
Croissance <sup>(1)</sup>	–	–	+ 8,4 %	+ 0,5 %	+ 0,9)
Estimation du montant moyen par fonctionnaire en euros <sup>(3)</sup>	1 935	1 930	2 589	2 680	–
Croissance <sup>(1)</sup>	–	–	+ 21,8 %	+ 10,1 %	+ 3,5

(1) Croissance par rapport à l'année antérieure.

(2) dont 732,7 millions d'euros au titre des heures supplémentaires réalisées par les enseignants de l'enseignement secondaire et technique

(3) Données de la direction générale de la fonction publique. Les effectifs concernent les bénéficiaires d'au moins un dispositif d'heures supplémentaires dans l'année.

(4) Rappel : cette somme n'est pas l'avantage en termes d'exonérations de cotisations salariales mais son assiette.

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

– dans la fonction publique hospitalière : sur l'ensemble des établissements adhérents à la Fédération hospitalière de France, le volume d'heures déclarées en 2008 et 2009 s'est accru et a représenté environ 44 millions d'euros de rémunérations. Les rapporteurs de la mission du CEC précitée, MM. Jean-Pierre Gorges et Mallot constatent <sup>(1)</sup> : « *Le dispositif est jugé utile dans la mesure où il permet, d'une part, de gratifier des personnels aux conditions de travail particulièrement difficiles (travail de nuit et urgences, notamment) et, d'autre part, de remédier au niveau insuffisant de la rémunération de certaines catégories, particulièrement des cadres. Il permet enfin d'obtenir plus facilement l'accord des personnels pour être rappelés pour des heures supplémentaires dans le contexte d'une organisation de travail rendue plus tendue par la concurrence du secteur privé et la réduction de la durée légale du travail. Dans un contexte de croissance de l'activité hospitalière publique, où certains métiers de l'hôpital connaissent des difficultés de recrutement et où les créations d'emplois sont rares, le dispositif est jugé positivement par les représentants des hôpitaux entendus par les rapporteurs.* » ;

– dans la fonction publique territoriale : selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2009 et 2010 <sup>(2)</sup>, 174 000 agents en moyenne, chaque mois, ont bénéficié en 2008 du dispositif, ce qui représente environ 10 % des effectifs totaux.

(1) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », par MM. Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot (n° 3615, 30 juin 2011).

(2) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Faits et chiffres 2009 – 2010, Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

## **2. La suppression des avantages sociaux et fiscaux sur les heures supplémentaires a amputé le pouvoir d'achat des salariés et des fonctionnaires**

### ***a. Une diminution du pouvoir d'achat de 500 euros en moyenne sur une année***

En 2009, la dépense fiscale relative aux avantages fiscaux relatifs aux heures supplémentaires a atteint 1 360 millions d'euros :

– 8 599 088 foyers fiscaux, soit 23,5 % des foyers fiscaux, ont déclaré des revenus d'heures supplémentaires exonérés d'impôt sur le revenu ;

– l'avantage fiscal annuel moyen est de 162 euros et la médiane est de 45 euros. Il représente en moyenne 0,6 % du revenu fiscal de référence ;

– le montant des revenus éligibles au dispositif a été en forte croissance entre 2007 (1,919 milliard d'euros) et 2008 (11,6 milliards d'euros), le montant au titre de 2009 étant stable à 11,6 milliards d'euros.

**Contrairement à ce qui a été souvent avancé, cette mesure a surtout bénéficié aux ménages modestes.**

**Ainsi, 35 % des ménages imposables ayant déclaré des heures supplémentaires en 2009 avaient un revenu fiscal de référence inférieur à 19 700 euros.**

Selon le rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) publié en 2011, **le gain annuel moyen par salarié ou agent public concerné se monte à environ 500 euros, soit 42 euros par mois, et le gain médian à 350 euros.**

Le rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat pour la commission des Finances <sup>(1)</sup> présentait les cas-types suivants issus de simulations effectuées par la Direction de la législation fiscale, sur la base de 4 heures supplémentaires par semaine. Le gain mensuel par mois pour un salarié **varie entre 46 et 113 euros** ; le gain lié au volet social est significativement supérieur à l'avantage fiscal.

---

(1) Rapport n° 62 de M. Gilles Carrez, rapporteur pour la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

**ESTIMATIONS DES GAINS TOTAUX DE POUVOIR D'ACHAT PAR SALARIÉ DANS UNE ENTREPRISE EFFECTUANT 4 HEURES SUPPLÉMENTAIRES PAR SEMAINE**

Rémunération du salarié <sup>(1)</sup>	Taille de l'entreprise	Gain total net (en euros par an)	Dont gain salarial et social	Dont gain fiscal	Gain par mois
<b>1 smic</b>	20 salariés au plus	799,7	664,72	135	66
<b>1,6 smic</b>	20 salariés au plus	1 361,8	1 063,80	298	113
<b>1 smic</b>	Plus de 20 salariés	676,4	461,40	215	56
<b>1,6 smic</b>	Plus de 20 salariés	1 079,4	738,36	298	89

(1) Le salarié est considéré comme célibataire, sans enfant.

*N.B. : Les gains nets sont exprimés en euros par salarié, hors la rémunération des 4 heures supplémentaires hebdomadaires.*

*Source : Rapport n° 62 de M. Gilles Carrez, rapporteur pour la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi Tepsa et secrétariat du CEC*

Dans la fonction publique d'État, le montant moyen annuel des revenus tirés des heures supplémentaires auquel s'applique l'exonération de cotisations est de 2 320 euros par agent. **L'avantage moyen annuel par fonctionnaire, en termes d'exonérations de cotisations, se monterait à environ 200 euros par an et par agent.**

**La suppression de ces avantages sociaux et fiscaux a donc représenté une diminution du pouvoir d'achat pour près de 40 % des salariés de 500 euros en moyenne sur une année.**

***b. Un pouvoir d'achat fragilisé par la crise économique et par la politique fiscale et sociale du Gouvernement***

La réforme menée en 2012 a donc représenté un véritable « coup dur » pour le pouvoir d'achat des Français, pouvoir d'achat lui-même fragilisé par la crise économique et diminué par la politique fiscale du Gouvernement actuel.

En mai dernier, l'INSEE avait évalué la baisse du pouvoir d'achat des ménages français à 0,9 % en 2012.

Compte tenu de la croissance de la population, **le pouvoir d'achat au niveau individuel** (pouvoir d'achat par unité de consommation) **s'est replié de 1,5 % alors qu'il était stable en 2011**. C'est la plus forte baisse enregistrée depuis 1984.

Dans sa dernière note de conjoncture <sup>(1)</sup>, l'INSEE souligne que si le pouvoir d'achat des ménages en France devrait connaître, *in fine*, une très légère hausse de 0,5 % en 2013, il connaît néanmoins encore une baisse de 0,1 % au second trimestre et de 0,2 % au troisième et quatrième trimestre, baisse due, selon

---

(1) Point de conjoncture, octobre 2013 (INSEE).

l'Institut, « *en grande partie au regain d'inflation et à la vigueur des impôts sur le revenu et le patrimoine* ».

Les Français ressentent durement cette baisse de leur pouvoir d'achat.

Ainsi, d'après un sondage réalisé par le CSA en juillet dernier, 65 % des Français considèrent que leur pouvoir d'achat a « *plutôt diminué* » au cours des 12 derniers mois. Ils sont également 60 % à anticiper une baisse de leur pouvoir d'achat dans l'année à venir.

L'exemple, qui est développé dans l'encadré ci-dessous et qui est un cas réel, illustre le « coup dur » que représente la suppression des avantages fiscaux et sociaux sur les heures supplémentaires pour le pouvoir d'achat de certains salariés.

**Les conséquences de la suppression des avantages sociaux et fiscaux :  
le cas réel d'une salariée garde d'enfants à domicile**

Une salariée garde d'enfants à domicile travaille 48 heures<sup>(1)</sup> par semaine, soit 173 heures normales et 35 heures supplémentaires par mois, rémunérées au SMIC horaire net<sup>(2)</sup> de 7,22 euros en 2012 et de 7,24 euros en 2013. Rappelons qu'en 2012, le dispositif relatif aux heures supplémentaires a été supprimé au 1<sup>er</sup> septembre.

**– En 2012 :**

De janvier à août 2012, la salariée a perçu, chaque mois, un salaire de 1501,71 euros et un complément de 79,80 euros, versé par l'employeur au titre du dispositif de réduction des cotisations salariales. De septembre à décembre, elle a perçu le même salaire mensuel, sans le complément, supprimé à compter du 1<sup>er</sup> septembre.

En net à payer, elle a donc perçu, en 2012, 18 021,12 euros de salaire et, pour les seuls huit premiers mois, 638,40 euros, soit un total de 18 750,80 euros.

Son revenu net imposable mensuel était de 1361,69 euros pour les huit premiers mois – sans les heures supplémentaires donc, mais en incluant le versement mensuel complémentaire – puis de 1554,57 euros pour les quatre mois suivants. Son revenu imposable au titre de 2013 était donc de 17 111,80 euros.

Après application de l'abattement de 10 % et du barème applicable pour les revenus de 2012, son impôt à payer en résultant était de 817 euros. Après application de la décote (soit un seuil de 480 euros pour 2012), **le montant à payer s'est élevé à 745 euros.**

En 2012, si la réforme n'était pas intervenue cette salariée aurait perçu 18 021,12 euros de salaire et 957,60 euros de complément mensuel, soit 18 978,72 euros. Son revenu imposable aurait été de 16 340,28 euros. Après application de l'abattement de 10 % et application du barème applicable pour les revenus de 2012, son impôt à payer en résultant aurait été de 720 euros. Après application de la décote (seuil de 480 € pour 2012), **le montant à payer se serait élevé à 599 euros.**

---

(1) Pour une personne assurant les fonctions de garde d'enfant à domicile, les quarante premières heures de travail hebdomadaires sont des heures « normales » et les huit heures suivantes sont des heures supplémentaires, pour lesquelles la rémunération est majorée de 25 %.

(2) Une personne assurant les fonctions de garde d'enfant à domicile perçoit un salaire « net » de son employeur, les charges sociales étant ultérieurement calculées par Pajemploi (URSSAF) qui établit alors le montant du salaire brut et le montant du salaire net imposable.

**– En 2013 :**

En 2013, compte tenu de la revalorisation du SMIC, la salariée perçoit un salaire annuel net de 18 071 euros. Son revenu imposable est de 19 028 euros. Après application de l'abattement de 10 % et du barème applicable pour les revenus de 2013 <sup>(1)</sup>, son impôt à payer en résultant aurait été de 927 euros. Après application de la décote (dont le seuil est relevé <sup>(2)</sup> de 480 euros à 508 euros pour 2013, ce qui est favorable aux contribuables modestes), le **montant à payer s'élève à 883 euros.**

**Conclusion :**

– Pour l'année 2012, la salariée a « perdu » un revenu, avant impôt, de 319,20 euros (suppression du versement du complément pendant les quatre derniers mois de l'année). En année pleine, la diminution de son revenu, avant impôt, est de 957,60 euros. Le surcroît d'impôt acquitté sur les revenus de 2012 est de 465 euros (pour la fiscalisation des heures supplémentaires des seuls quatre derniers mois). **Au total, son pouvoir d'achat de 2012 aura été amputé de 465 euros, soit 2,5 % de ses revenus nets.**

– Pour l'année 2013, *malgré la revalorisation du SMIC*, le montant net perçu est en baisse de 588 euros, du fait de la suppression du versement au titre de la réduction des cotisations salariales. Son impôt à acquitter sur les revenus de 2013 sera de 882 euros, *malgré le relèvement de la décote et des seuils des tranches du barème*, prévus par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2014. Sans le relèvement de cette décote, le montant de l'impôt à acquitter aurait été de 910 euros. **Au total, son pouvoir d'achat, sur les revenus de 2013 aura baissé de 725 euros supplémentaires par rapport à son pouvoir d'achat constaté en 2012, ce qui représente 4 % des revenus nets perçus en 2013.**

**La réforme conduite par l'actuelle majorité aura donc amputé le pouvoir d'achat de cette salariée de 1 190 euros en 16 mois, du 1<sup>er</sup> septembre 2012 au 31 décembre 2013.**

Le tableau suivant détaille l'évolution des revenus de cette salariée suite à la réforme de 2012 :

**EVOLUTION DES REVENUS D'UNE SALARIÉE  
GARDE D'ENFANT À DOMICILE EN 2012 ET 2013**

	Montant net perçu	Impôt sur le revenu acquitté	Revenu net disponible	Diminution de revenus	Perte de pouvoir d'achat par rapport aux revenus effectivement perçus
<b>2012 sans réforme</b>	18 978,72	599	18 379,72	/	/
<b>2012 réel</b>	18 659,52	745	17 914,52	– 465,2	– 2,5 %
<b>2013 réel</b>	18 071,04	882	17 189,04	– 725,48	– 4,0 %

(1) L'article 2 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit que les seuils des tranches du barème sont relevés de 0,8 %.

(2) Prévus par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2014.

### **3. Une proposition de loi en faveur du pouvoir d'achat des salariés les plus modestes**

Deux critiques ont été adressées aux avantages sociaux et fiscaux en faveur des heures supplémentaires. La première est que l'absence de plafonnement du gain fiscal peut conduire à des inégalités entre les contribuables. La direction de la législation fiscale avait ainsi estimé que parmi les 1 097 foyers fiscaux ayant le plus bénéficié de l'avantage fiscal, l'avantage moyen s'élevait à 8 011 euros en 2009. Dans cette population, l'avantage fiscal représentait en moyenne 8 % du revenu fiscal de référence.

La deuxième critique est le coût important pour les finances publiques de ce dispositif qui représente un coût de **4,5 milliards d'euros pour le budget de l'État**.

Pour répondre à ces critiques, **le groupe UDI propose rétablir les avantages fiscaux et sociaux sur les heures supplémentaires tout en limitant de rétablissement aux avantages sociaux et fiscaux aux rémunérations n'excédant pas deux fois le SMIC.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine, sur le rapport de M. Arnaud Richard, la présente proposition de loi au cours de sa séance du mardi 19 novembre 2013.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Nous allons examiner deux propositions de loi qui seront discutées en séance le jeudi 28 novembre, dans le cadre de la niche du groupe UDI.

Je remercie les rapporteurs de ces deux textes d'avoir accepté d'avancer cette séance d'une journée : cela nous a permis d'allonger le délai de dépôt des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, dont nous entamerons l'examen, en nouvelle lecture, demain à neuf heures.

Nous commençons par la proposition de loi de M. Jean-Louis Borloo et plusieurs de ses collègues, visant à rétablir les avantages liés aux heures supplémentaires.

**M. Arnaud Richard, rapporteur.** Cette proposition de loi, déposée par le groupe UDI, vise à rétablir les avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires. Comme vous le savez, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », permettait une exonération d'impôt sur le revenu et une réduction des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires.

Le candidat Hollande, dans son engagement n° 34 – qui faisait écho aux nombreuses critiques de l'opposition d'alors sur le dispositif –, promettait de revenir « sur la défiscalisation et les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, sauf pour les très petites entreprises ». Dès juillet 2012, le gouvernement socialiste, dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative qu'il soumettait au Parlement, a décidé d'abroger le dispositif dans son intégralité alors même que le candidat Hollande avait promis de le maintenir pour les TPE. Seuls les allègements de cotisations patronales ont été maintenus, la défiscalisation comme les allègements de cotisations salariales étant purement et simplement supprimés.

Cette suppression fut à notre sens une double erreur. En premier lieu parce que le dispositif, en permettant aux entreprises de mieux répondre aux variations d'activité imposées par la crise, a constitué un facteur de compétitivité et de souplesse. La mesure a notamment été utilisée de façon massive par les PME : selon les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), 35,6 % des entreprises ayant déclaré une telle exonération au deuxième

trimestre de 2012 comprenaient moins de dix salariés. Les heures supplémentaires sont particulièrement fréquentes dans les secteurs de la métallurgie, de la construction, de l'hébergement, de la restauration et des transports, tous secteurs particulièrement touchés par la crise.

Par ailleurs, la réforme menée par l'actuelle majorité relève à nos yeux d'une logique malthusienne dépassée. L'économie française est, parmi les pays avancés, l'une de celles où la durée moyenne annuelle de travail des actifs occupés est la plus faible : en 2012, celle-ci ne dépassait pas 1 479 heures. Au sein de l'OCDE, seuls trois pays – l'Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège – ont une durée de travail inférieure. Dans ces conditions, la suppression des avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires a indéniablement pesé sur la compétitivité des entreprises françaises.

En second lieu, le dispositif a permis d'augmenter le pouvoir d'achat de nombreux salariés, puisque près de 40 % d'entre eux en ont bénéficié en 2009. La rémunération totale résultant des heures supplémentaires exonérées d'impôt s'élevait en 2008 et 2009 à près de 12 milliards d'euros. Les fonctionnaires étaient aussi concernés, en particulier les enseignants du secondaire. Au cours de l'année scolaire 2010-2011, dans l'enseignement public, ce sont plus de 511 000 heures supplémentaires qui ont été effectuées par 232 000 enseignants du secondaire, c'est-à-dire, dans ce secteur, par plus d'un enseignant sur deux.

De surcroît, contrairement à ce qui a souvent été avancé, la mesure a surtout bénéficié aux ménages modestes. Ainsi, 35 % des ménages imposables ayant déclaré des heures supplémentaires en 2009 avaient un revenu fiscal de référence inférieur à 19 700 euros. Selon le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) publié en 2011, les avantages sociaux et fiscaux sur les heures supplémentaires représentaient un gain annuel moyen par salarié ou agent public d'environ 500 euros, soit 42 euros par mois. Le rapporteur général du budget de l'époque, M. Gilles Carrez, estimait pour sa part que, sur la base de quatre heures supplémentaires par semaine, le gain mensuel pour un salarié variait de 46 à 113 euros. La suppression de ces avantages sociaux et fiscaux a donc représenté, pour près de 40 % des salariés, une diminution du pouvoir d'achat de 500 euros en moyenne annuelle.

Prenons l'exemple – réel – d'une salariée garde d'enfants à domicile, et supposons, selon une hypothèse tout à fait vraisemblable, qu'elle travaille 48 heures par semaine, soit 173 heures normales et 35 heures supplémentaires par mois, rémunérées au SMIC horaire net de 7,22 euros en 2012 et de 7,24 euros en 2013. La suppression des aides fiscales et sociales, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012, a représenté une baisse de son pouvoir d'achat de 465 euros en 2012, soit 2,5 % de ses revenus nets ; en 2013, malgré la revalorisation du SMIC, le relèvement de la décote et des seuils des tranches du barème, prévus par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2014, son pouvoir d'achat devrait diminuer de 725 euros supplémentaires par rapport à celui constaté en 2012, soit 4 % des revenus nets perçus en 2013. La réforme conduite par l'actuelle majorité aura donc

amputé le pouvoir d'achat de cette salariée de 1 190 euros en seize mois, du 1<sup>er</sup> septembre 2012 au 31 décembre 2013.

La suppression des avantages sociaux et fiscaux sur les heures supplémentaires représente donc un véritable coup dur pour le pouvoir d'achat des Français, déjà fragilisé par la crise économique et diminué par la politique fiscale du Gouvernement actuel.

En mai dernier, l'INSEE avait évalué la baisse du pouvoir d'achat des ménages français à 0,9 % en 2012. Compte tenu de la croissance de la population, le pouvoir d'achat individuel – c'est-à-dire par unité de consommation – s'est replié de 1,5 % alors qu'il était stable en 2011. C'est la plus forte baisse enregistrée depuis 1984. Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE souligne que, si le pouvoir d'achat des ménages devrait augmenter de 0,5 % en 2013, il connaît néanmoins une baisse au second trimestre, baisse due « en grande partie », selon l'Institut, « au regain d'inflation et à la vigueur des impôts sur le revenu et le patrimoine ».

Les Français ressentent durement cette situation. Ainsi, d'après un sondage réalisé par le CSA en juillet dernier, 65 % d'entre eux considèrent que leur pouvoir d'achat a « plutôt diminué » au cours des douze derniers mois. Ils sont également 60 % à anticiper une baisse de leur pouvoir d'achat dans l'année à venir. De même, les Français interrogés par OpinionWay en octobre dernier déclarent qu'il leur manque en moyenne 540 euros par mois pour vivre correctement, somme en augmentation de 3 % par rapport à 2012, et qui correspond au manque à gagner induit par la suppression du dispositif TEPA.

Deux critiques ont été adressées à ce dernier. La première est que l'absence de plafonnement du gain fiscal pouvait conduire à des inégalités entre les contribuables. La direction de la législation fiscale avait ainsi estimé que, parmi les 1 097 foyers fiscaux ayant le plus bénéficié de l'avantage fiscal, l'avantage moyen s'élevait à 8 011 euros en 2009. Au sein de cette population, l'avantage fiscal représentait en moyenne 8 % du revenu fiscal de référence. La seconde critique tient au coût – 4,5 milliards d'euros – pour les finances publiques.

Pour répondre à ces critiques, le groupe UDI propose de limiter le rétablissement des avantages sociaux et fiscaux aux rémunérations n'excédant pas deux fois le SMIC, ce qui permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs modestes tout en préservant les finances publiques.

**M. Denys Robiliard.** À en croire le rapporteur, le texte ne s'appliquerait qu'aux rémunérations inférieures à deux SMIC, ce que confirme le IV de l'article 81 *quater* du code général des impôts tel que l'article 1<sup>er</sup> entend le rédiger. Cependant, l'article 2 vise « toute heure supplémentaire ou complémentaire effectuée, lorsqu'elle entre dans le champ d'application du I de l'article 81 *quater* du code général des impôts » ; et il en va de même pour l'article 3. Sur ce point, je

ne suis donc pas sûr que la rédaction du texte corresponde à la présentation que vous en avez faite.

Sur le fond, le bilan de la loi TEPA est connu : une dépense budgétaire de 4,8 milliards d'euros en 2011 et, pour les 1 000 foyers fiscaux auxquels elle a le plus profité, 8 000 euros d'économies d'impôt. Par construction, la loi bénéficiait en effet à toutes les rémunérations, quel que soit leur niveau. L'idée, parfois avancée, selon laquelle les heures supplémentaires des cadres ne seraient pas rémunérées est fautive : sauf exception, elles le sont ; si bien que la loi TEPA a entraîné une redistribution régressive au profit des plus aisés.

Cette loi se fondait sur l'argument selon lequel travailler plus permettrait, non seulement de gagner plus, mais aussi d'augmenter le travail lui-même ; or le bilan de M. Sarkozy prouve le contraire puisque, au cours de son quinquennat, le nombre de chômeurs a augmenté d'1 million.

Ce volet de la loi TEPA a fait l'objet d'au moins trois rapports. Le premier, réalisé par le Gouvernement d'alors, est intervenu dès 2009, soit très peu de temps après la mise en œuvre du dispositif. Selon ce rapport, pour une dépense de l'ordre de 0,23 % du PIB, le gain de croissance n'a été que de 0,16 %. Bien qu'elle eût connaissance de cette dépense à fonds perdus, consentie de surcroît pour une mesure socialement régressive, la majorité d'alors n'a pas touché au dispositif.

Le rapport de MM. Gorges et Mallot en a également démontré l'absence d'effets économiques. Pour l'essentiel, les employeurs ont en effet continué d'utiliser les heures supplémentaires comme ils le faisaient auparavant, c'est-à-dire lors d'un surcroît d'activité. Quant au rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, il est plus sévère encore, puisqu'il accuse le mécanisme de cannibaliser l'emploi.

Le groupe SRC ne peut donc que s'opposer à cette proposition de loi. L'argent économisé par la suppression du dispositif sert d'ailleurs la politique de l'emploi, à travers les emplois d'avenir et les contrats de génération.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Cette proposition de loi reprend les grandes lignes du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires adopté en 2007 sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Ce dispositif comprenait un volet fiscal, avec l'exonération d'impôt sur le revenu, et un volet social, grâce auquel les salariés bénéficiaient d'une réduction des cotisations sociales et les employeurs d'une déduction forfaitaire de cotisations patronales. Le présent texte reprend également l'essentiel de celui qui fut déposé le 18 septembre dernier à l'initiative de Xavier Bertrand et Bruno Le Maire, et cosigné par les députés du groupe UMP.

Dès son arrivée au pouvoir, le Président de la République n'a eu de cesse de détricoter ce qu'avaient instauré ses prédécesseurs. Dès l'été 2012, le Gouvernement s'est ainsi empressé de supprimer ce dispositif de défiscalisation emblématique du quinquennat précédent, dispositif qu'il avait combattu par pure

idéologie, tout convaincu qu'il était – et que, semble-t-il, il demeure – par les thèses du partage du travail.

Cependant, n'en déplaise à la majorité actuelle, la défiscalisation des heures supplémentaires a généré un triple effet positif, en premier lieu sur le pouvoir d'achat de 9 millions de salariés du privé comme du public, qui ont vu leurs revenus annuels augmenter de façon très significative – je pense en particulier, dans une région comme la Bretagne, aux ouvriers et aux employés de l'industrie, notamment des transports.

Le dispositif a également été bénéfique à la compétitivité, puisque la réduction des charges était cumulable avec la réduction Fillon, laquelle a permis aux entreprises de s'affranchir du carcan des 35 heures, au bénéfice d'une « flexisécurité » à laquelle la présente majorité semble s'être ralliée. Ce dispositif a fonctionné comme un mini plan de relance, contribuant ainsi à atténuer les effets de la crise sur l'économie française.

Le troisième effet vertueux du dispositif a été le recul du travail dissimulé, aujourd'hui en pleine expansion compte tenu du matraquage fiscal dont font l'objet les ménages et les entreprises.

Le groupe UMP s'était donc fermement opposé à la suppression des heures supplémentaires défiscalisées dans le projet de loi de finances rectificative de juillet 2012 ; il avait proposé sa réintroduction *via* des amendements, hélas rejetés, aux projets de loi de finances pour 2013 et pour 2014.

Les faits nous ont néanmoins donné raison. Les salariés ont pu constater la baisse très nette de leur pouvoir d'achat, ce dont la consommation s'est ressentie. Les chefs d'entreprise, en première ligne pour annoncer la suppression des avantages liés aux heures supplémentaires aux salariés, ont fait les frais de leur mécontentement : les salariés ont réclamé des augmentations de salaire, ou tout simplement refusé d'effectuer des heures supplémentaires.

C'est donc logiquement que le groupe UMP soutient cette proposition de loi, qui vise à rétablir les avantages liés aux heures supplémentaires tout en limitant leur portée aux rémunérations n'excédant pas deux fois le SMIC.

Nous espérons que, forts d'un recul de plus d'un an sur les conséquences de la suppression du dispositif, et au bénéfice du constat que la diminution de pouvoir d'achat pèse sur la consommation et la croissance, nos collègues de la majorité se rallieraient à cette mesure concrète, qui serait particulièrement bienvenue à un moment où nos concitoyens sont assommés par la pression fiscale, et qui récompense l'effort en réhabilitant la valeur travail dont notre pays a tant besoin.

**M. Francis Vercamer.** Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement socialiste a commis, en concrétisant l'engagement n° 34 du candidat Hollande, l'erreur majeure de supprimer les avantages liés aux heures supplémentaires que la

précédente majorité avait instaurés en 2007. Cette décision a touché 9,5 millions de salariés, dont 95 % appartenaient à des ménages modestes. Plus d'un actif sur trois, soit près de 40 % des salariés, perdent maintenant 500 euros par an en moyenne. Cette perte de pouvoir d'achat, la plus forte depuis trente ans, a été ressentie massivement par les Français : près d'un quart de nos concitoyens déclarent désormais avoir des problèmes pour boucler leur fin de mois.

En outre, les secteurs de l'industrie, de la métallurgie, de la construction, de l'hébergement, de la restauration, des transports et des services à la personne ont subi cette décision de plein fouet, alors qu'ils devraient tout au contraire être soutenus. Les fonctionnaires sont eux aussi concernés, en particulier les enseignants du secondaire, d'autant que le Gouvernement a maintenu le gel de leur salaire : c'est donc une véritable saignée qui leur est imposée.

Près de huit Français sur dix se disent favorables à l'exonération d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires pour les salariés les plus modestes. C'est pourquoi le groupe UDI propose de rétablir les mesures de défiscalisation pour ceux d'entre eux dont le salaire est inférieur à deux SMIC. Nous ne doutons pas que cette proposition, déjà formulée par Jean-Louis Borloo dans son programme de redressement national, sera soutenue par l'ensemble des parlementaires. Le porte-parole du groupe SRC, Thierry Mandon, n'avait-il pas reconnu, le 20 août dernier, l'erreur de la majorité actuelle en déclarant : « Nous sommes allés un peu vite » ? Il ajoutait que la suppression du dispositif avait eu « un réel impact pour des salariés qui réalisaient un faible niveau annuel d'heures sup' », souvent avec des rémunérations modestes, et « que l'on ne pouvait pas accuser de détruire l'emploi ». Plusieurs parlementaires lui avaient apporté leur soutien, notamment Gérard Bapt.

Le partage du travail, auquel les socialistes croient toujours, n'est qu'un leurre : le travail est d'abord affaire de compétence, de qualification et de motivation des salariés. Si le travail se partageait, d'ailleurs, la suppression des mesures de défiscalisation aurait permis d'inverser la courbe du chômage, ce qui, en dépit des promesses du Gouvernement et de l'infléchissement provoqué par le bug des SMS, est loin d'être le cas. En réalité, seul le travail génère la croissance, elle-même créatrice d'emplois. C'est la logique qui préside à cette proposition de loi qui permettra de redonner confiance aux Français : aux salariés, qui retrouveront du pouvoir d'achat, et aux entreprises, qui gagneront en compétitivité et en flexibilité.

**Mme Véronique Massonneau.** Je ne vous surprendrai probablement pas en vous annonçant que le groupe écologiste est totalement opposé à cette proposition de loi.

Lors de la mise en place des mesures de défiscalisation des heures supplémentaires dans le fameux « paquet fiscal », François de Rugy avait dénoncé un système inefficace et à contretemps. Sur chacun des textes budgétaires, les députés écologistes avaient d'ailleurs déposé, au même titre que les députés SRC,

des amendements de suppression de ce dispositif que Pierre-Alain Muet n'hésitait pas à qualifier d'« arme de destruction massive pour l'emploi ».

Six ans plus tard, le constat reste le même. Dans une période où le chômage peine à diminuer, réinstaurer la défiscalisation des heures supplémentaires aurait un effet pervers. L'exonération des cotisations patronales serait aussi un nouveau cadeau consenti aux employeurs, qui les conduirait à privilégier le recours aux heures supplémentaires par rapport au recrutement, comme ce fut le cas lorsque le dispositif était en vigueur. Ces mêmes employeurs pourraient alors profiter des exonérations pour financer des emplois précaires et des temps partiels.

Ce sont donc non pas les salariés que vous protégeriez avec ce texte, mais bien les employeurs, en leur offrant une marge de manœuvre fiscale et sociale qui aurait des conséquences plus que néfastes. Pour ne favoriser qu'une partie des salariés, et de façon marginale, on prendrait ainsi le risque d'ajouter un nouveau frein à la politique en faveur de l'emploi.

Si j'entends la déception des salariés ayant bénéficié des mesures dont nous parlons, les enjeux me semblent trop importants et la réponse mal appropriée. La période est compliquée, et la politique économique menée a pour objectif de réduire les déficits : cela implique un effort collectif. En ce sens, la création – ou le rétablissement – d'une niche fiscale inspirerait un nouveau sentiment d'injustice à ceux qui n'en bénéficient pas.

Cette mesure, lorsqu'elle était appliquée, représentait en outre un manque à gagner de 4,5 milliards d'euros pour l'État ; et si l'on tient compte du coût de la dégradation du marché du travail – 30 000 emplois en moins –, elle a creusé le déficit public de 6,8 milliards d'euros en 2011.

Dans ces conditions, le rétablissement du dispositif n'est pas une bonne solution. Comme le Premier ministre l'a fort justement observé dans *Les Échos*, la France a besoin non pas de nouvelles niches fiscales, mais d'une refonte de notre système d'impôts avec, notamment, la fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée (CSG), qui permettra une meilleure progressivité et une justice fiscale assumée.

Nous soutiendrons donc les amendements de suppression déposés par nos collègues socialistes, et voterons contre le présent texte.

**M. Michel Liebgott.** Contrairement à ce qui a été dit, les heures supplémentaires ne sont pas interdites. En revanche, elles ne sont pas toujours librement consenties. En tout état de cause, elles doivent faire l'objet d'un dialogue entre entrepreneur et salarié.

L'Allemagne, en faisant le choix inverse, a parfaitement démontré qu'il valait mieux, notamment en période de crise et d'insuffisance d'emploi, recourir au chômage partiel et profiter de la période creuse pour dispenser des formations.

Outre sa pertinence au regard des politiques de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et de formation professionnelle continue, ce choix permet aux employés formés d'être opérationnels dès la reprise du marché. En France, nous avons cumulé deux handicaps en payant à la fois pour le chômage partiel et pour la défiscalisation des heures supplémentaires. C'est dire si, d'une manière indirecte, le pouvoir d'achat que l'on donne à des salariés est repris à l'ensemble des contribuables, donc aux salariés.

Enfin, les heures supplémentaires à outrance n'incitent pas les entreprises à créer des emplois nouveaux que les intérimaires ou les personnes effectuant des remplacements pourraient occuper en CDI.

**M. Bernard Perrut.** Le dispositif de défiscalisation et d'exonération de charges des heures supplémentaires a eu un double effet positif : sur le pouvoir d'achat de 9 millions de salariés parmi les plus modestes, d'une part ; sur la compétitivité des entreprises, d'autre part. Cumulé avec les réductions Fillon, il a permis aux entreprises de s'affranchir du carcan des 35 heures, de gagner en souplesse et de mieux répondre aux contraintes du marché. On peut dire qu'il a agi comme un mini plan de relance et contribué à ralentir les effets de la crise sur l'économie française.

Le dispositif que propose de rétablir Arnaud Richard aujourd'hui poursuit un triple objectif : réhabiliter la valeur « travail », améliorer le niveau de vie des salariés, lutter contre le chômage. La proposition de loi a également le mérite, en affinant sa cible pour éviter les effets d'aubaines, d'avoir un coût moins important puisque les exonérations au titre de l'impôt sur le revenu ne pourront s'appliquer au-delà de deux SMIC.

À contresens de la démarche du Gouvernement, qui n'a de cesse de mettre à mal le pouvoir d'achat des Français, de mettre en œuvre une politique anti-compétitivité et de privilégier les contrats aidés au détriment de l'apprentissage, la mesure prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu les salaires versés au titre des heures supplémentaires. Particuliers employeurs, assistants maternels, agents publics, autres salariés pourront en bénéficier. Tout en veillant à limiter les abus et en encadrant les exonérations, cette proposition de loi se révélera utile pour l'emploi et pour les salariés.

**M. Jean-Patrick Gille.** Les heures supplémentaires n'ont pas été supprimées. S'il y en a moins, peut-être est-ce lié aux difficultés économiques ou à leur caractère dorénavant moins avantageux.

Vous omettez de dire, dans votre raisonnement économique, que le dispositif a coûté 4,8 milliards d'euros en 2011. Qu'était-ce d'autre que du subventionnement, lequel se caractérise par de l'argent public qui soit sort, soit ne rentre pas ? Le pouvoir d'achat auquel vous en appelez sera apporté non par les entreprises, mais par la puissance publique. Comment le financez-vous ?

Le rapport Gorges-Mallot n'a pas pu montrer que le dispositif avait eu un effet économique. Nous sommes le seul pays au monde à avoir inventé ce système qui, du reste, aboutit à subventionner l'heure la plus rentable. Le moment où les heures supplémentaires sont déclenchées est en effet celui où l'outil productif tourne à plein et où tous les coûts de productions sont amortis. La puissance publique finance donc les heures où la marge est la plus importante pour l'entreprise ! En poussant le raisonnement, en cas de reprise importante de la croissance, elle subventionnerait finalement cette reprise.

Nous avons décidé de revenir au droit commun et de consacrer l'argent qui subventionnait ces heures de travail aux emplois d'avenir et aux contrats de génération, qui commencent à porter leurs fruits et à créer des emplois pour les jeunes. C'est aussi une question d'organisation du marché du travail dans notre pays.

**Mme Véronique Louwagie.** Je salue cette proposition de loi qui rétablit un dispositif dont les effets positifs ont été multiples. D'abord, celui-ci a amélioré le pouvoir d'achat d'un grand nombre de salariés, notamment des plus modestes. Ensuite, il a favorisé la compétitivité de nos entreprises qu'il faut soutenir pour maintenir l'emploi. Il leur a également apporté de la souplesse. Beaucoup de nos PME et TPE ont décroché des marchés et des contrats grâce à leur réactivité. Or le dispositif des heures supplémentaires participe de cette réactivité.

Rappelons encore que la diminution à 35 heures du temps de travail, opérée par la gauche, a engendré des dysfonctionnements et mis à mal la compétitivité de nos entreprises dans l'économie de marché européenne et mondiale. Le dispositif des heures supplémentaires avait permis aux entreprises d'améliorer leur organisation.

Il a enfin contribué à réhabiliter la valeur « travail » et nous a permis de surmonter, mieux que d'autres pays européens, la crise qui est survenue en 2008.

Je termine en rappelant que, le 19 août dernier, le porte-parole du groupe socialiste, Thierry Mandon, a indiqué lui-même que cette suppression était une erreur. Cette proposition de loi vous offre, mes chers collègues, l'occasion de rattraper cette erreur.

**Mme Fanélie Carrey-Conte.** L'objet de cette proposition de loi ne trompe personne : sous prétexte d'augmenter le pouvoir d'achat, vous tentez de remettre en œuvre des mesures économiques d'essence libérale qui mettent les salariés sous pression et créent de nouvelles exonérations pour les employeurs aux frais des finances publiques. La loi TEPA ne s'est-elle pas traduite par un coût de 4,8 milliards d'euros sans aucune amélioration sur le front du chômage ?

Nous ne nions pas les préoccupations en matière de pouvoir d'achat – c'est d'ailleurs le sens des déclarations du Premier ministre de ce matin sur une remise à plat de notre système fiscal en faveur de davantage de justice –, mais nous pensons qu'il faut apporter les bonnes solutions aux problèmes. En

l'occurrence, aujourd'hui comme hier, nous refusons la logique de défiscalisation des heures supplémentaires quand beaucoup trop de nos concitoyens sont au chômage. C'est précisément l'inverse qu'il faut faire : dégager des marges de manœuvre pour financer des mesures directes de création d'emplois telles que les emplois d'avenir et les contrats de génération. Qui plus est, la défiscalisation des heures supplémentaires est le genre de mesure qui reproduit et augmente les inégalités en favorisant les hauts salaires plutôt que les bas.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous nous opposons résolument aux solutions que vous proposez, qui ont démontré leur inefficacité et leur injustice. Nous rejetterons donc cette proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Barbier.** Cette proposition de loi tente de revenir sur une décision qui a pénalisé lourdement le pouvoir d'achat des salariés dans notre pays. Cette décision, avec un certain nombre d'autres, fait état d'une méconnaissance complète de notre système économique. Il en est ainsi des 35 heures qui avaient été mises en place dans une optique de partage du temps de travail. Résultat, au lieu de créer de l'emploi, on a mis une pression supplémentaire sur les salariés et on a plombé la compétitivité de nos entreprises.

Au nom du même dogme, vous avez récemment voulu fiscaliser les contrats à durée déterminée pensant ainsi inciter les entreprises à embaucher en CDI. Mais l'entreprise n'embauche que si elle en a la nécessité.

Enfin, la fiscalisation des heures supplémentaires n'a créé aucun emploi. Ces heures ne sont pas utilisées quand l'économie tourne à plein régime ; elles le sont quand l'économie est incertaine, quand les chefs d'entreprises ont des besoins d'embauches temporaires. Si l'économie tournait à plein régime, ils créeraient des CDI.

C'est en refusant de revenir sur votre décision que vous contribuerez à pérenniser les inégalités entre salariés, puisque vous empêcherez ceux qui veulent travailler davantage d'améliorer leur pouvoir d'achat.

**M. le rapporteur.** Que M. Robiliard se rassure, le IV de l'article 1<sup>er</sup> est clair ; toutes les heures supplémentaires ne sont pas concernées. Quant à moi, je suis rassuré d'apprendre par M. Liebgott que les socialistes ne prévoient pas d'interdire les heures supplémentaires.

La mesure est effectivement contracyclique, madame Massonneau. En mettant à mal ce qui était bel et bien un mini plan de relance, vous avez affaibli le pouvoir d'achat et fait baisser la consommation. Néanmoins, j'entends la nécessité d'être vigilant s'agissant du travail subi pour certains salariés de notre pays.

Comme indiqué dans les différents rapports cités, l'impact sur l'économie n'a pas toujours été facile à déterminer. Je peux comprendre que, face à un coût de 4,8 milliards d'euros, on souhaite rapporter les faits à la cause pour faire une économie budgétaire. Mais mettre en face d'une dépense de 0,23 % un gain de

croissance de 0,16 % du PIB, comme vous le faites, monsieur Robiliard, c'est comparer des choux et des carottes. Les Français apprécieront !

Mme Massonneau a encore parlé de cadeau pour les entreprises. Sur les 4,5 milliards, 667 millions sont allés aux entreprises et le reste aux salariés. Pour qui était le cadeau ?

Ce n'est pas aux pouvoirs publics de mettre en œuvre ce type de dispositif, a dit M. Gille. Selon cette logique, il faudrait revenir sur la réduction des cotisations patronales qui est conservée pour les entreprises de moins de vingt salariés. De la même façon, il faudrait mettre à mal le CICE, les exonérations Fillon, les contrats aidés. Vous êtes plus libéral que je ne le pensais !

Reste que l'identification des heures vraiment supplémentaires est un vrai sujet. À cet égard, l'analyse du rapport Gorges a été plutôt tempérée quant à l'efficacité économique du dispositif.

En limitant le dispositif à deux fois le SMIC, nous avons à la fois tenu compte des critiques de l'opposition d'avant les élections et fait montre de respect pour les finances publiques. Je veux surtout rappeler l'exemple, que j'ai cité dans mon propos liminaire, de cette salariée effectuant des heures supplémentaires dont le revenu net a baissé de 4 % par an, à cause de la majorité actuelle.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** M. Liebgott a eu raison de rappeler que les heures supplémentaires n'ont pas été supprimées.



## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(Article 81 quater du code général des impôts)

#### **Exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et complémentaires**

Le présent article vise à rétablir l'article 81 *quater* du code général des impôts, créé par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat <sup>(1)</sup> et abrogé par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 <sup>(2)</sup> afin d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et complémentaires. Cette nouvelle exonération n'est cependant applicable qu'aux rémunérations n'excédant pas deux fois le salaire minimum de croissance.

##### **1. Les rémunérations exonérées**

L'article 81 *quater* du code général des impôts, tel que rétabli par la présente proposition de loi, vise à exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations perçues au titre de la réalisation d'heures supplémentaires, d'heures complémentaires ou d'un temps de travail additionnel comparable <sup>(3)</sup>, pour l'ensemble des salariés et des agents publics.

Il complète les dispositions définissant le revenu imposable dans la catégorie des traitements, salaires, pensions et rentes viagères, en exonérant de celui-ci les diverses formes d'heures supplémentaires et complémentaires, organisées en six catégories :

1°) les salaires versés au titre des heures supplémentaires et des heures assimilées effectuées par les salariés à temps plein soumis au droit commun réglementant la durée du travail (**deuxième alinéa du I**).

Le statut du salarié comme les modalités d'organisation du temps de travail n'ont pas d'impact sur le bénéfice de l'avantage fiscal. Sont ainsi concernés :

– les revenus tirés des heures supplémentaires effectuées par des salariés à temps plein (article L. 3121-11 du code du travail) (**deuxième alinéa du I**) ;

– les revenus tirés des heures supplémentaires effectuées par des salariés – cadres ou non-cadres – relevant des conventions de forfait annuel (article L. 3121-42 du code du travail) (**deuxième alinéa du I**) ;

---

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

(2) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(3) Heure choisie, heure considérée comme supplémentaire, temps de travail additionnel ou temps de travail résultant de la renonciation à un jour de repos.

– les heures supplémentaires effectuées par des salariés relevant d'un accord collectif organisant une variation de la durée de travail hebdomadaire sur plusieurs semaines, par cycle ou sur l'année (article L. 3122-4 du code précité) à l'exception des heures effectuées entre 1 607 heures et la durée annuelle fixée par accord lorsqu'elle lui est inférieure (**deuxième alinéa du I**) ;

– aux salariés cadres ou non cadres dont le temps de travail est organisé selon un forfait en jours sur une base annuelle pour la majoration de salaire perçue lorsque ceux-ci renoncent à des jours de repos pour porter leur durée annuelle de travail au-delà de 218 jours (**troisième alinéa du I**) ;

2°) les salaires versés aux salariés à temps partiel au titre des heures complémentaires (**quatrième alinéa du I**) ;

3°) les salaires versés par des particuliers employeurs à des salariés au titre des heures supplémentaires qu'ils réalisent (**cinquième alinéa du I**). Conformément à la convention collective du 24 novembre 1999, il s'agit des salariés exerçant leur activité au domicile de leur employeur. Les heures supplémentaires sont définies comme celles effectuées au-delà de l'horaire hebdomadaire de 40 heures de travail effectif, pour chaque semaine lorsque l'horaire est régulier ou en moyenne hebdomadaire sur un trimestre lorsque l'horaire est irrégulier <sup>(1)</sup>.

4°) les salaires versés aux assistants maternels au titre des heures supplémentaires qu'ils accomplissent au-delà d'une durée hebdomadaire de quarante-cinq heures et des heures complémentaires (**sixième alinéa du I**) ;

5°) les 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, selon des modalités prévues par décret (**septième alinéa du I**).

Peuvent donc bénéficier de la mesure les agents publics titulaires (soit les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de l'État non soumis au statut général que sont les militaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires des assemblées parlementaires) et non titulaires (contractuels de droit public, fonctionnaires stagiaires, collaborateurs auxiliaires du service public).

Les éléments de rémunération concernés sont ceux versés au titre d'heures supplémentaires (qui incluent les heures additionnelles faites par des agents publics ne travaillant pas à temps plein et qui seraient qualifiés, pour des salariés relevant du code du travail, d'heures complémentaires) ou d'un temps de travail additionnel effectif.

6°) les éléments de rémunération versés au titre des heures supplémentaires ou complémentaires de travail aux salariés non soumis au droit

---

(1) Cas dans lequel l'amplitude hebdomadaire peut aller de 0 à 48 heures.

commun réglementant la durée du travail, dans des conditions fixées par décret (**huitième alinéa du I**) ;

## **2. Les conditions de prise en compte de ces rémunérations**

Le **II** de l'article 81 *quater* du code général des impôts définit les conditions dans lesquelles sont prises en compte les rémunérations exonérées :

• **pour les salariés de droit privé** : l'exonération concerne les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires ainsi que les majorations salariales correspondantes, sous réserve d'un plafond dans la prise en compte de l'éventuelle majoration salariale. Ce plafond est fixé au taux de majoration prévu par la convention collective ou l'accord professionnel ou interprofessionnel applicable ou, à défaut, à un plafond légal fixé :

– à 25 % ou 50 % respectivement pour les huit premières heures supplémentaires et pour les heures supplémentaires suivantes (**cinquième alinéa du II**) ;

– à 25 % pour les heures complémentaires (**sixième alinéa du II**) ;

– à 25 % de la rémunération horaire pour les heures effectuées au-delà de 1 607 heures dans le cadre de la convention de forfait prévue à l'article L. 3121-46 du code du travail (**septième alinéa du II**) ;

– à 25 % de la rémunération journalière (reconstituée à partir du rapport entre la rémunération annuelle et le nombre de jours convenus dans le forfait) pour les majorations de salaires versés en contrepartie du renoncement à des jours de repos par des salariés soumis à un forfait annuel en jours. (**huitième alinéa du II**) ;

• **pour les agents publics** : il est proposé de prendre en compte les éléments de rémunération « *dans la limite des dispositions applicables aux agents concernés* » donc sans encadrement de celles-ci (**neuvième alinéa du II**)

## **3. Les dispositions visant à prévenir les abus**

Le **premier alinéa du III** rappelle que l'exonération n'est applicable que sous réserve du respect par l'employeur des dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée du travail.

Par ailleurs, trois types de rémunérations sont exclus du bénéfice de l'exonération afin de prévenir les abus :

– les revenus résultant d'heures supplémentaires lorsque ceux-ci se substituent à d'autres éléments de rémunération – tels que les primes – à moins qu'un délai de douze mois ne se soit écoulé entre le versement de ces autres éléments de rémunération et le versement des salaires résultant d'heures supplémentaires (**quatrième alinéa du III**) ;

– les rémunérations perçues au titre des heures complémentaires dont la régularité aurait dû aboutir à un relèvement de l’horaire contractuel de travail. En revanche, il est précisé qu’un salarié à temps partiel accroissant sa durée de travail de manière pérenne du fait de la majoration de son horaire contractuel ne se trouve pas privé du bénéfice l’exonération pour les heures complémentaires effectuées pendant la période précédant cette majoration et dont la réalisation a entraîné celle-ci. Cependant, afin d’éviter les abus, il est toutefois prévu de conditionner le maintien du bénéfice de l’exonération d’impôt sur le revenu à une durée minimale d’exécution du contrat selon le nouvel horaire ;

– la rémunération d’heures qui n’auraient pas été des heures supplémentaires sans abaissement, après le 1<sup>er</sup> janvier 2013, de la limite haute hebdomadaire résultant d’un accord collectif organisant une variation de la durée de travail hebdomadaire sur tout ou partie de l’année ou de l’application de la possibilité de calculer la durée du travail sur une période de plusieurs semaines prévue par le décret mentionné à l’article L. 3122-2 du code du travail (**cinquième alinéa du III**).

#### **4. Un dispositif en faveur des salariés modestes**

Afin de favoriser la hausse du pouvoir d’achat des salariés modestes, et de limiter l’impact de la mesure sur le budget de l’État, le **IV du nouvel article 81 quater** du code précité limite le rétablissement des avantages liés aux heures supplémentaires aux salariés modestes gagnant moins de deux fois le SMIC.

\*

*La Commission est saisie de l’amendement de suppression ASI de M. Denys Robiliard.*

**M. Denys Robiliard.** En cohérence avec l’exposé dans lequel j’expliquais mon opposition à ce texte, j’ai déposé un amendement de suppression sur chacun des articles. Je les défends en reprenant à mon compte toutes les observations de mes collègues socialistes.

Je reviendrai sur une remarque technique concernant l’article 2. La référence au I de l’article 81 *quater* du code général des impôts aura pour conséquence de faire bénéficier de la mesure l’ensemble des heures supplémentaires, pas seulement celles effectuées par des personnes percevant jusqu’à deux SMIC.

Quoi qu’il en soit, ce dispositif est mauvais. Si vous considérez que l’impôt collecté doit être redistribué sous forme de pouvoir d’achat de façon indifférenciée et quasiment indépendamment du montant de la rémunération – quand bien même celui-ci est limité d’un point de vue fiscal à deux SMIC –, il vous faut revoir votre conception de la politique de l’État en matière d’emploi.

**M. le rapporteur.** Nous vérifierons le point technique que vous avez soulevé d'ici à l'examen en séance publique. Peut-être, en effet, vaudrait-il mieux faire référence, dans l'article 2, au IV de l'article 81 *quater*, et non pas à son I.

Votre amendement vise à supprimer à nouveau la défiscalisation des heures supplémentaires. Au moins, faites-vous preuve de constance dans l'erreur, alors qu'une telle défiscalisation a contribué à augmenter le pouvoir d'achat de 40 % des salariés qui en ont bénéficié. Croyez bien qu'ils s'en souviendront. Avis défavorable.

**Mme Isabelle Le Callennec.** En prétendant, dans l'exposé sommaire, que les effets sociaux de la défiscalisation sont nuls, vous insultez les salariés qui en ont bénéficié. Quant aux effets économiques qui n'auraient pas été établis, l'INSEE a constaté une baisse de la consommation qui peut directement être reliée à la suppression de la mesure. Par ailleurs, que répondez-vous sur l'explosion du travail dissimulé ?

Vous mentez sur la réalité des faits et de ce que l'on vit sur le terrain.

**M. Jean-Pierre Barbier.** Depuis un an que vous avez refiscalisé les heures supplémentaires, combien d'emplois ont été créés ?

**M. Francis Vercamer.** Je comprendrais que le groupe SRC souhaite supprimer les avantages fiscaux aux entreprises, mais cet amendement s'en prend à l'article même qui profite aux salariés, dont je rappelle qu'ils sont parmi les plus modestes et que leur pouvoir d'achat a été fortement amputé. Et les fonctionnaires, dont les salaires sont gelés depuis plusieurs années, sont concernés.

Dans sa folie taxatrice, le parti socialiste continue le matraquage fiscal des classes modestes et moyennes.

**M. Jean-Patrick Gille.** Les rapports n'ont pas été en mesure de démontrer que le dispositif avait créé des emplois, ce qui est gênant quand la mise a été de 4,8 milliards. Nous avons donc choisi de supprimer ce dispositif et de consacrer une partie de l'argent aux emplois d'avenir, au nombre de 80 000 aujourd'hui. Qui plus est, il y avait une injustice à aider des gens ayant déjà un emploi, avec la crainte qu'une telle mesure ne décourage les nouvelles embauches. S'il n'est pas facile d'en faire la démonstration, on peut s'en convaincre intuitivement.

S'agissant de la fiscalité, j'ai cru comprendre que nous allions engager un grand chantier.

**M. le rapporteur.** Lorsqu'il a été créé, le dispositif n'avait pas pour objectif de créer de l'emploi. Il visait à redonner du pouvoir d'achat aux salariés dans un contexte de crise de la demande, et à doper la consommation. Sans cela, on peut imaginer que la crise aurait été plus importante. La façon dont M. Gille fait de la macroéconomie intuitive m'inquiète pour l'avenir du pays.

*La Commission adopte l'amendement AS1.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est supprimé.*

## *Article 2*

(Article L. 241-7 du code de la sécurité sociale)

### **Réduction des cotisations salariales de sécurité sociale**

Le présent article propose de rétablir l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, abrogé par la loi du 16 août 2012 précitée, afin de rétablir une réduction des cotisations salariales de sécurité sociale sur les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires ou complémentaires et exonérées d'impôt sur le revenu.

#### **1. Le champ d'application de la réduction**

Le **premier alinéa du I** du nouvel article L. 241-17 du code de la sécurité sociale prévoit qu'ouvre droit à une réduction des cotisations salariales de sécurité sociale, toute heure supplémentaire ou complémentaire effectuée, dès lors qu'elle entre dans le champ de l'exonération fiscale prévue au nouvel article 81 *quater* du code général des impôts introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

Les salariés concernés seraient ceux qui pourraient bénéficier du nouveau dispositif fiscal, à savoir : l'ensemble des salariés du secteur privé, les salariés employés par des particuliers employeurs, les assistants maternels ainsi que les salariés au forfait annuel, dans les conditions et limites prévues par le nouvel article 81 *quater* du code général des impôts.

Le **second alinéa du I** de l'article L. 241-7 prévoit que les salariés relevant des régimes spéciaux mentionnés à l'article L.711-1 du code de la sécurité sociale pourront également bénéficier de cette réduction de cotisations salariales, dans des conditions qui seront définies par voie réglementaire, afin de tenir compte du niveau des cotisations dont ils sont redevables.

#### **2. Le montant de la réduction**

Le **I du nouvel article L. 241-17** prévoit que la réduction concerne les cotisations de sécurité sociale (c'est-à-dire, pour le salarié, les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, d'une part, et les cotisations vieillesse de base, d'autre part). En revanche ne sont pas concernées, les contributions de sécurité sociale (CSG et CRDS), les cotisations de retraite complémentaire et les cotisations à l'assurance chômage.

Dans la répartition normative commandée par les articles 34 et 37 de la Constitution, il ne revient au législateur que de définir l'assiette et les modalités de recouvrement des cotisations sociales, la fixation de leur taux ressortissant du pouvoir réglementaire. C'est pourquoi, le I de l'article L. 241-7 prévoit qu'un décret détermine le taux de cette réduction.

Néanmoins, pour rétablir la réduction existant avant son abrogation en 2012 et qui engendrait *in fine* une exonération totale de charges sociales salariales sur les heures supplémentaires et complémentaires, le taux de réduction devrait être de 21,5 %. En effet, comme le montrait le rapport de M. Gilles Carrez sur ce dispositif de réduction des cotisations à l'occasion du débat le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat en 2007 : « *même si la mesure proposée n'est juridiquement qu'une réduction de certaines cotisations sociales, [le taux de réduction de 21,5 %] conduit donc à l'analyser, d'un point de vue économique, comme une exonération totale de charges sociales salariales sur les rémunérations des heures supplémentaires et complémentaires* <sup>(1)</sup> ».

### 3. Les modalités d'application de la réduction

**Le II du nouvel article L. 241-17** du code de la sécurité sociale prévoit que la réduction de cotisations salariales sera imputée sur le montant des cotisations salariales de sécurité sociale dues pour chaque salarié au titre de l'ensemble de sa rémunération afin d'éviter que les salariés se voient appliquer un taux de cotisation négatif.

Néanmoins, comme le soulignait le rapport de M. Gilles Carrez sur ce dispositif de réduction des cotisations sociales <sup>(2)</sup> : « *Il faudrait toutefois la réunion de conditions exceptionnelles (ou des taux de majoration conventionnelle des heures supplémentaires élevés) pour aboutir, sur une période de rémunération donnée, à un montant de cotisations salariales de sécurité sociale dû nul ou négatif. Ainsi, par exemple, un salarié dont la durée du travail est de 35 heures et portant celle-ci au maximum légal de 48 heures par la réalisation, pendant un mois, de 13 heures supplémentaires par semaine ouvrant droit à la réduction de cotisations de sécurité sociale et bénéficiant des majorations salariales légales resterait néanmoins contributeur net à la fin de ce mois au titre de ses cotisations de sécurité sociale (et, a fortiori, au titre de l'ensemble des cotisations et contributions sociales obligatoires).* »

**Le III du nouvel article L. 241-17** du code de la sécurité sociale pose le principe du non cumul de la réduction avec l'application d'autres mesures visant à réduire ou exonérer le salarié de cotisations sociales <sup>(3)</sup>. En effet, un tel cumul risquerait de rendre le système social contributeur net du salarié. Le cumul de ces mesures ne pourra être autorisé que par décret.

### 4. Les obligations déclaratives

**Le IV du nouvel article L. 241-17** du code de la sécurité sociale prévoit que l'employeur devra mettre à la disposition du service des impôts compétent,

---

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (n° 62, 5 juillet 2007).

(2) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (n° 62, 5 juillet 2007).

(3) Taux réduits, assiettes ou montants forfaitaires de cotisations salariales, exonération, totale ou partielle, de cotisations salariales de sécurité sociale.

des URSSAF et des caisses de mutualité sociale agricole un nouveau document permettant d'assurer un contrôle de l'application des dispositions du présent article. Les informations susceptibles d'être demandées à ce titre, pour chaque salarié, pourraient être, par exemple, le nombre d'heures complémentaires, supplémentaires ou choisies faites pendant la période de référence, le montant total de la réduction proportionnelle ainsi que le rappel de la rémunération mensuelle brute versée.

Toutefois, pour les salaires déclarés selon des formalités simplifiées par l'usage du titre chèque emploi-service universel (article L. 133-8 du code de la sécurité sociale), la mise à disposition d'un document spécifique nouveau ne serait pas exigée et des obligations déclaratives spécifiques seraient prévues par décret pour compléter les informations actuellement apportées.

\*

*La Commission examine l'amendement de suppression AS2 de M. Denys Robiliard.*

**M. Denys Robiliard.** Puisque tous mes amendements reposent sur la même base, je ne développerai pas leur défense à chaque fois.

Permettez-moi de citer l'exposé des motifs du projet de loi TEPA signé par Mme Lagarde : « L'augmentation de la durée moyenne de travail est une condition essentielle à la baisse durable du chômage et à l'augmentation de notre rythme de croissance. » Voilà les objectifs qui étaient assignés à ces dispositions. Force est de constater leur échec tant du point de vue de la croissance que de celui de l'emploi.

Les rapports ne disent pas exactement la même chose. Selon le comité d'évaluation des niches fiscales, c'est une mesure qui cannibalise, alors que M. Gorges et M. Mallot disent simplement qu'elle n'a pas d'effet. Ce qui me paraît établi, c'est que les employeurs n'ont pas modifié leurs pratiques du fait de la loi TEPA. Puisqu'ils ont utilisé les heures supplémentaires comme ils le faisaient antérieurement, il n'y a pas eu d'effet sur l'emploi, d'où une absence d'effets sociaux.

Bien sûr, il y a eu un effet sur le pouvoir d'achat. Pour une fois, reconnaissez-nous le courage d'assumer nos décisions et assumez vos propres discours. Alors que vous ne cessez d'en appeler aux économies, vous vous êtes élevés contre celle de plus de 2 milliards que nous avons faite, dès le mois de juillet 2012, en maintenant l'abattement pour les entreprises de moins de vingt salariés. Abandonnez donc votre double discours !

**M. le rapporteur.** Au moins, vous assumez pleinement votre choix de retirer du pouvoir d'achat aux Français.

**Mme Isabelle Le Callennec.** En traduisant l'Accord national interprofessionnel dans la loi, vous avez convenu que les entreprises avaient

besoin de flexibilité et les salariés de sécurité. Vous ne méconnaissez donc pas les mécanismes économiques. Il n'est dans l'intérêt de personne de faire croire que pratiquer les heures supplémentaires, qu'elles soient défiscalisées ou non, c'est prendre du travail à d'autres. Les entreprises qui y recourent n'embaucheraient pas forcément des personnes à temps plein. Elles nous disent même avoir peur de le faire. C'est grave ! Alors qu'elles pourraient se développer et embaucher, elles craignent les effets de seuil, les taxes, l'impossibilité de se séparer des salariés en cas de difficulté. En faisant ainsi peur aux chefs d'entreprises, on est en train de geler complètement les embauches dans ce pays. Or, jusqu'à preuve du contraire, ce sont les entreprises qui créent les emplois.

**M. Michel Liebgott.** Il revient le discours que nous avons entendu pendant de nombreuses années, qui consiste à tout faire pour ne pas engager des négociations globales sur les salaires dans ce pays, et à privilégier la négociation par entreprises sur les heures supplémentaires. Cet appel à la souplesse, à la flexibilité, c'est aussi un moyen d'éviter de multiplier les CDI et d'avoir à la botte de l'entreprise, au moment où elle en a besoin, des employés dont les droits ne seraient pas protégés. Derrière tout cela, c'est le retour aux 39 heures qui est visé. Comme vous n'osiez pas revenir sur les 35 heures, alors que vous ne cessiez de les critiquer, vous avez inventé ce dispositif. Votre objectif est-il de défiscaliser les heures supplémentaires *ad aeternam* ou pendant une durée limitée ? La réponse est d'importance, car les règles du droit du travail et du contrat de travail pourraient s'en trouver complètement changées.

**M. Jean-Patrick Gille.** Sur quel terrain vous battez-vous ? Nous comprenons qu'il s'agit non plus d'une mesure d'embauche, mais d'une mesure de pouvoir d'achat. En somme, vous proposez d'abonder le pouvoir d'achat par de l'argent public. Nous ne sommes pas contre les heures supplémentaires, qui sont payées plus cher ; mais vous aviez réussi à inventer les heures supplémentaires qui coûtent moins cher que l'heure normale ! C'est ce dispositif dissuasif pour l'embauche que nous combattons, d'autant que comme l'a rappelé M. Liebgott, il se substituait à une politique salariale des entreprises. Nos collègues Gorges et Mallot avaient démontré que c'était un moteur économique à rendement négatif, qui coûtait plus cher à la collectivité qu'il ne rapportait en termes de croissance. De notre côté, nous avons mis en place le CICE, et nous poursuivons notre réflexion sur d'autres dispositifs propres à assurer une certaine souplesse dans l'entreprise. Mais faut-il rappeler que certaines entreprises avaient recours alternativement au chômage partiel et aux heures supplémentaires subventionnées ? Dans ces conditions, le dispositif ne pouvait être viable.

**M. Jean-Louis Roumegas.** Le groupe écologiste soutiendra tous les amendements de suppression. Cette proposition de loi vise à « remettre sur le tapis » la fameuse formule « travailler plus pour gagner plus », qui a fait la preuve de son inefficacité. La suppression du dispositif a fait des mécontents, car vous aviez créé une minorité de satisfaits au détriment de l'immense majorité. La gauche a eu le courage de revenir sur ce qui était un faux privilège.

La vision du « travailler plus pour gagner plus » ne tient d'ailleurs pas davantage sur le plan macroéconomique : la productivité augmente, mais cela se fait le plus souvent au détriment de l'emploi. Sur le long terme, la question posée est bien celle du partage du temps de travail sur la durée de la vie comme durant les années travaillées. Même si vous dénigrez cette analyse, toute l'évolution de notre société va dans ce sens. Le rétablissement d'un partage des richesses plus juste entre le capital et le travail ne peut donc passer par de telles mesures.

**M. le rapporteur.** J'entends votre argument sur les abus qui ont pu exister dans certaines entreprises ou certains secteurs, monsieur Gille.

S'agissant du chômage partiel, monsieur Liebgott, il serait temps que la majorité s'attache à refonder ce dispositif. Il me semble que vous y travaillez avec les partenaires sociaux ; il serait bon qu'il y ait des avancées sur le sujet, afin de promouvoir un dispositif qui soit davantage en adéquation avec notre situation économique.

Je ne reviendrai pas sur la litanie du partage du travail, dont vous avez fait un dogme depuis quinze ans. Il me semble pour ma part qu'à l'heure de la reprise, le moyen de flexibilité que nous proposons ne pourra qu'être un atout pour les entreprises comme pour les salariés.

*La Commission adopte l'amendement AS2.*

*En conséquence, l'article 2 est supprimé.*

### *Article 3*

(Art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale)

## **Déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale**

Le présent article rétablit la déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des entreprises, la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 ayant réservé cette déduction aux entreprises employant moins de 20 salariés.

### **1. Le champ d'application de la déduction**

La déduction ne s'applique qu'aux salariés mentionnés aux II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire aux salariés des entreprises entrant dans le champ de la réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires, dite « réduction Fillon » (**I de l'article L. 241-18**).

Sont donc concernés les employeurs soumis à l'obligation d'assurance chômage, les établissements publics industriels et commerciaux, les sociétés d'économie mixte, les entreprises nationales, les associations culturelles affiliées au régime général quel que soit leur statut au regard de l'assurance chômage, les

offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)<sup>(1)</sup>, la Poste et les employeurs relevant des régimes spéciaux des marins, des mines, des clercs et employés de notaires.

Sont en revanche exclus, pour l'ensemble de leurs salariés, l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics administratifs, scientifiques ou culturels, les particuliers employeurs, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture, les chambres de métiers de l'artisanat. Sont également exclus mais pour les seuls salariés relevant de régimes spéciaux : la SNCF et la RATP, EDF et GDF, France Télécom, la Banque de France, la SEITA, le Théâtre national de l'Opéra et de la Comédie Française.

La déduction s'applique aux rémunérations versées au titre des heures supplémentaires ou de toute autre durée du travail entrant dans le champ d'application de l'article 81 *quater* du code général des impôts (**I de l'article L. 241-18**).

## **2. Le montant de la déduction**

La proposition de loi prévoit que le montant de la déduction est fixé par décret et peut être majoré pour les entreprises employant au plus vingt salariés. (**I de l'article L. 241-18** du code précité).

Le **II de l'article L. 241-18** du code précité précise que pour chaque jour de repos auquel renonce un salarié bénéficiant d'une convention en forfait jour, la déduction forfaitaire est égale à sept fois le montant de la déduction.

Si le dispositif mis en place en 2007 était rétabli alors le montant de la déduction forfaitaire serait de 0,50 euro par heure concernée. Dans les entreprises employant au plus vingt salariés, ce montant serait majoré d'un euro.

Votre Rapporteur tient à préciser que la proposition de loi rétablit l'article L. 241-18 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives qui prévoyait que la majoration n'était applicable qu'aux entreprises qui emploient « moins de 20 salariés » excluant ainsi les entreprises de 20 salariés.

## **3. Les règles d'imputation et de cumul**

Le **III de l'article L. 241-18** du code précité prévoit que la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales est imputée sur les sommes dues par les employeurs aux organismes de recouvrement pour chaque salarié concerné au titre de l'ensemble de sa rémunération versée au moment du paiement de cette durée de travail supplémentaire. La déduction ne peut dépasser ce montant. Elle

---

(1) Y compris au titre de leur personnel ayant conservé le statut de fonctionnaires territoriaux.

s'impute donc sur les cotisations dues par les employeurs aux régimes de sécurité sociale <sup>(1)</sup> ainsi que sur les contributions recouvrées selon les mêmes règles <sup>(2)</sup>.

Cette déduction peut être cumulée avec d'autres mesures d'exonérations de cotisations patronales (salariés embauchés en ZRR ou ZRU, exonération de cotisations patronales au titre des services à la personne...), dans la limite des cotisations patronales de sécurité sociale et des autres cotisations patronales recouvrées selon les mêmes règles, restant dues par l'employeur au titre de l'ensemble de la rémunération versée au moment du paiement de la durée supplémentaire travaillée. La déduction forfaitaire des cotisations patronales intervient donc après l'application des autres exonérations de cotisations patronales auxquelles l'entreprise peut prétendre (**IV de l'article L. 241-18** du code précité).

#### 4. Les obligations de l'employeur

Le **III** du nouvel article L. 241-18 du code précité subordonne le bénéfice de la déduction forfaitaire au respect des dispositions du **III** de l'article 81 *quater* du code général des impôts, à savoir :

– la condition générale de respect des dispositions applicables relatives à la durée du travail ;

– l'absence de substitution à des rémunérations existantes ;

– l'absence de prise en compte des heures supplémentaires provoquées par l'abaissement de la durée du travail.

Le **IV de l'article L. 241-18** du code précité précise que l'employeur doit respecter les obligations déclaratives prévues par l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale.

Enfin, le **dernier alinéa du III de l'article 241-18** du code précité subordonne le bénéfice de la majoration au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006 relatif aux aides de *minimis* <sup>(3)</sup> qui permet l'octroi d'aides sans obligation de notification à condition qu'elles ne dépassent pas un plafond de 200 000 euros par entreprise, pour une période de trois exercices fiscaux, dont l'exercice en cours.

---

(1) Cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, et vieillesse ; allocations familiales ; accidents du travail et maladies professionnelles.

(2) Contribution au Fonds national d'aide au logement, versement de transport, taxe destinée au financement des transports en commun et contribution de solidarité autonomie.

(3) La règle de minimis concerne les aides d'État, c'est-à-dire les aides attribuées par les États membres de l'Union aux entreprises. L'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que doit être notifiée à la Commission toute aide d'État afin d'établir sa compatibilité avec le marché commun. La règle de minimis indique que sont exemptées de cette obligation de notification les aides accordées sur une période de trois ans et n'excédant pas un certain plafond.

\*

*La Commission examine l'amendement de suppression AS3 de M. Denys Robiliard.*

**M. Denys Robiliard.** Nous sommes revenus sur le chômage partiel, à la suite de l'accord national interprofessionnel (ANI), dans le cadre de la loi sur la sécurisation de l'emploi, monsieur le rapporteur.

Pour le reste, l'amendement AS3 est défendu.

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à revenir à la réduction des cotisations sociales patronales pour les heures supplémentaires pour les seules entreprises de moins de 20 salariés. Je considère pour ma part que l'ensemble des entreprises doit pouvoir bénéficier de cette réduction, afin de développer les heures supplémentaires et d'accroître le temps de travail dans notre pays. Je suis donc défavorable à cet amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est supprimé.*

#### *Article 4*

(Art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale)

### **Entrée en application de la déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale**

Le présent article précise que la déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale est applicable aux rémunérations perçues pour les heures de travail accomplies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

\*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression AS4 de M. Denys Robiliard.*

**M. Denys Robiliard.** Cet amendement vise à supprimer l'article 4. J'observe d'ailleurs que ce dernier constitue une disposition rétroactive, qui ne se soucie guère des budgets en cours d'exécution.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est supprimé.*

*Article 5*

**Gage**

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi en gageant les pertes de recettes pour l'État et les organismes de sécurité sociale.

\*

*La Commission examine l'amendement de suppression AS5 de M. Denys Robiliard.*

**M. Denys Robiliard.** Cet amendement de cohérence vise à supprimer l'article 5.

**M. le rapporteur.** Défavorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 5 est supprimé.*

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** La totalité des articles de la proposition de loi ayant été supprimés, il n'y a pas lieu de mettre celle-ci aux voix.

—>◊←—

*En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

➤ **Table ronde des syndicats de salariés :**

- **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Pierre-Yves Chanu**, conseiller confédéral et **Mme Jamila Mansour**, conseillère confédérale
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Joseph Thouvenel**, vice-président en charge du dossier Emploi
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – **Mme Vanessa Jereb**, chargée de mission

➤ **Table ronde des organisations patronales :**

- **Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales et **Mme Geneviève Roy**, vice-présidente chargée des affaires sociales
  - **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – **Mme Chantal Foulon**, directrice adjointe à la direction des relations sociales et **M. Matthieu Pineda**, chargé de mission à la direction des affaires publiques
- **Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)** – **M. Éric Heyer**, directeur adjoint au département analyses et prévisions
- **Institut Montaigne** – **M. Laurent Bigorgne**, directeur