

N° 406

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,
en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat,*

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mme Claire-Lise Campion, M. Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Annie David, Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 4, 62, 58, 59, 61 et T.A. 2

Sénat : 390 et 404 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA DÉTAXATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES	9
A. L'ABANDON DE LA POLITIQUE DE PARTAGE DU TRAVAIL	9
1. <i>Une politique qui a réduit le potentiel de croissance de notre pays</i>	9
a) L'impact des trente-cinq heures : un effet négatif à long terme.....	9
b) Les enseignements des comparaisons internationales : le travail n'est pas l'ennemi de l'emploi	10
2. <i>Le projet de loi prolonge les réformes mises en œuvre sous la précédente législature</i>	12
a) Les assouplissements décidés sous la précédente législature.....	12
b) ... n'ont pas entièrement porté leurs fruits en raison du coût des heures supplémentaires	13
B. INCITER À L'AUGMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL EN RÉDUISANT LE COÛT DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES	14
1. <i>Des heures supplémentaires moins coûteuses pour l'entreprise</i>	14
2. <i>Un gain accru pour le salarié</i>	19
3. <i>Un coût élevé pour les finances sociales</i>	21
a) Evaluation du coût	21
b) La compensation du coût du dispositif pour les organismes de protection sociale	23
II. L'EXPÉRIMENTATION DU RSA : PRÉLUDE À UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX	27
A. UN SYSTÈME COMPLEXE ET OPAQUE	27
1. <i>Un système stratifié et hétérogène</i>	27
2. <i>Un système encore peu incitatif à la reprise d'activité</i>	29
3. <i>Les mesures récentes en faveur de la reprise d'une activité</i>	31
a) Le renforcement des effets incitatifs de la prime pour l'emploi	31
b) Le développement de l'intéressement	32
c) L'activation des emplois aidés	33
4. <i>Les freins au retour à l'emploi</i>	35
a) Des primes d'intéressement trop faibles pour compenser les pertes de ressources liées au retour à l'activité	35
b) Des personnes exclues du système d'intéressement	36
c) Un système complexe et cloisonné.....	37
d) La nécessité d'un accompagnement et d'un soutien renforcés	37
e) Des entreprises réticentes.....	37
f) Des formations insuffisantes et inadaptées aux besoins des entreprises.....	38
B. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE : UN DISPOSITIF TRANSITOIRE ET EXPÉRIMENTAL	38
1. <i>Une démarche engagée en 2007</i>	38
a) Les départements : collectivités pilotes pour la mise en place de dispositifs innovants d'insertion	38

b) L'expérience instructive du département de l'Eure	39
2. <i>Le RSA : une méthode prudente au service d'un principe ambitieux</i>	39
a) Le revenu de solidarité active : principe et modalités de calcul.....	39
b) La méthode retenue : l'expérimentation.....	39
c) Le coût de la mise en œuvre expérimentale du RSA	40
3. <i>Approfondir la réforme du système de solidarité nationale</i>	41
a) La prise en compte des prestations et droits connexes.....	41
b) Le renforcement des dispositifs d'accompagnement et de soutien pour les allocataires de l'API	41
EXAMEN DES ARTICLES	43
• <i>Article premier Exonération de charges fiscales et sociales des heures supplémentaires</i>	43
• <i>Article premier bis Rapport au Parlement sur la prise en compte statistique des demandeurs d'emploi outre-mer</i>	69
• <i>Article 8 Principe du revenu de solidarité active</i>	71
• <i>Article 9 Extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires du RMI</i>	77
• <i>Article 10 Extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires de l'API</i>	80
• <i>Article 11 Conditions d'entrée en vigueur de l'expérimentation au niveau départemental</i>	83
• <i>Article 12 (nouveau) Rapport sur l'expérimentation du revenu de solidarité active</i>	85
• <i>Article 13 (nouveau) Rapport sur la prime pour l'emploi</i>	86
TRAVAUX DE LA COMMISSION	89
I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI, ET M. MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ	89
II. EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS	98
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	107
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	111
ANNEXES	113

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des affaires sociales s'est saisie, pour avis, des articles premier et 8 à 13 du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, relatifs, respectivement, à la détaxation des heures supplémentaires et à l'expérimentation du revenu de solidarité active. Elle s'est également saisie pour avis de l'article premier *bis* inséré par l'Assemblée nationale.

Bien qu'elles semblent, en apparence, de nature différente, ces deux mesures participent d'une même démarche de revalorisation du travail dans notre pays, qui est au cœur du projet de société sur lequel le Président de la République s'est engagé. La détaxation des heures supplémentaires a en effet pour but d'inciter les entreprises à augmenter la durée de travail de leurs salariés, afin de répondre à leurs préoccupations liées au pouvoir d'achat, tout en garantissant que le travail supplémentaire sera véritablement rémunérateur. Pour sa part, le revenu de solidarité active est un nouveau mécanisme d'incitation financière destiné à favoriser le retour à l'emploi de titulaires de minima sociaux éloignés du marché du travail.

Votre commission se félicite que le Gouvernement propose une rupture franche avec la logique de partage du travail qui a longtemps servi de fil directeur à notre politique d'emploi, avec les résultats que l'on sait. Comme le montrent les comparaisons internationales, les pays où la durée du travail et le taux d'activité sont les plus élevés sont aussi ceux où le chômage est le plus faible. Ce constat ne doit pas surprendre : un plus grand volume d'heures travaillées signifie plus de créations de richesses, et donc davantage de consommation, d'investissement et d'emplois. En bref, le travail crée le travail.

Soucieuse de l'équilibre des finances sociales, votre commission veillera néanmoins à ce que les engagements pris par le Gouvernement en matière de compensation des exonérations de cotisations sociales soient tenus, eu égard aux montants financiers considérables qui sont en jeu.

Le second volet du projet de loi concerne la mise en place, à titre expérimental, du revenu de solidarité active. Ambitieux dans son principe, ce nouveau mécanisme n'est toutefois pas présenté ici dans la forme aboutie et définitive envisagée dans le rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »¹, présidée alors par Martin Hirsch.

Il conserve néanmoins son esprit novateur : grâce au revenu de solidarité active qui agira comme un complément de revenu, il permettra d'instaurer un revenu garanti en deçà duquel aucune personne en situation d'activité ne pourrait plus se trouver.

Actuellement, sept millions de personnes vivent en France en dessous du seuil de pauvreté, soit 830 euros par mois et par personne, et la moitié bénéficie de revenus de l'assistance.

Le revenu de solidarité active a pour ambition de sortir de cette situation et de réduire la pauvreté d'au moins 30 % en cinq ans par le retour à l'emploi des personnes disposant de faibles revenus, en les assurant que toute reprise ou accroissement d'activité leur offrira un gain net de revenu.

Bien sûr la réussite de cette expérimentation dépendra avant tout de l'amélioration de la situation du marché du travail. Il faudra donc qu'ensemble, l'Etat, les collectivités territoriales, les associations d'insertion et les organismes de protection sociale et de formation conjuguent leurs efforts pour créer les conditions de ce succès, notamment par l'accompagnement et le soutien des allocataires de minima sociaux dans leur démarche d'insertion.

Si au terme de l'expérimentation, on observe qu'une plus grande part d'allocataires du RMI et de l'API a repris un emploi, alors le pari sera gagné. Si tel n'est pas le cas, il faudra en tirer les enseignements et adapter en conséquence le dispositif avant toute généralisation. C'est une démarche nouvelle pour nos politiques publiques. Elle a déjà cours dans de nombreux pays voisins et a montré ses vertus.

Cela suppose aussi que le Gouvernement accepte de « prendre le temps de l'expérimentation » en la conduisant à son terme. Il y a certes urgence à agir, mais nous avons perdu beaucoup de temps à superposer des dispositifs dont l'efficacité et la cohérence d'ensemble n'ont pas toujours pu être évaluées et vérifiées.

Le Gouvernement a pris le parti de la prudence, vertu qui n'est pas incompatible avec l'audace que réclame la nécessité de réformer notre système de solidarité nationale.

¹ « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze solutions pour combattre la pauvreté des enfants » - avril 2005.

Enfin, le projet de loi donne aux départements une grande liberté d'action : ainsi, leur engagement et leur créativité pourront efficacement être mis au service des spécificités de leur territoire et des difficultés particulières qu'ils rencontrent.

*

Votre commission souscrit pleinement aux objectifs visés par ce projet de loi. Elle sera néanmoins particulièrement attentive aux premiers effets qui résulteront de son application et au coût qu'elle représentera pour les acteurs participant à sa mise en œuvre (organismes de sécurité sociale, départements, Etat). Elle souhaite donc que l'Etat assume financièrement la part qui lui revient, en tant qu'instigateur et responsable des politiques ainsi engagées.

I. LA DÉTAXATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Pour alléger les contraintes qui pèsent sur les entreprises, encourager l'emploi et améliorer le pouvoir d'achat des salariés, le texte propose d'exonérer de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu les heures supplémentaires. Il incitera ainsi les entreprises à tirer le meilleur parti des assouplissements de la législation sur la durée du travail déjà votés sous la précédente législature. Le manque à gagner qui en résultera pour la sécurité sociale imposera cependant au Gouvernement de définir rapidement ses priorités budgétaires, afin de respecter les engagements pris en matière de compensation.

A. L'ABANDON DE LA POLITIQUE DE PARTAGE DU TRAVAIL

La stratégie de lutte contre le chômage par le partage du temps de travail a atteint son point d'orgue avec l'adoption des deux lois Aubry, en 1998 et en 2000. **Guère imitée par nos concurrents étrangers**, elle n'a pas permis de stimuler durablement les créations d'emploi ni de faire baisser significativement le taux du chômage. Face à ce constat, plusieurs dispositions ont déjà été adoptées, entre 2002 et 2007, pour desserrer les contraintes pesant sur la durée du travail, sans pouvoir atteindre cependant tous leurs objectifs, en raison du coût élevé, pour les entreprises, du recours aux heures supplémentaires.

1. Une politique qui a réduit le potentiel de croissance de notre pays

La politique d'emploi a longtemps été guidée, en France, par une approche « malthusienne » du marché du travail selon laquelle il existerait, dans notre économie, une quantité donnée d'heures de travail, qu'il conviendrait de répartir entre le plus grand nombre possible de salariés pour faire baisser le chômage. L'incitation aux départs en retraite ou en préretraite, l'augmentation considérable du nombre de chômeurs indemnisés dispensés de recherche d'emplois et les réformes introduites entre 1997 et 2002 en matière de durée du travail participent de cette approche.

a) L'impact des trente-cinq heures : un effet négatif à long terme

Avec la législation sur les trente-cinq heures, la réglementation de la durée du travail s'est éloignée de ses objectifs initiaux, garantir la santé et la sécurité des salariés contre d'éventuels abus de leurs employeurs notamment, pour devenir un outil au service de la politique de l'emploi.

La loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite loi « **Aubry I** », a fixé la durée légale

du travail à trente-cinq heures hebdomadaires à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour celles employant vingt salariés ou moins. Elle permettait aux employeurs de bénéficier d'allègements de charges sociales, à condition qu'elles concluent, par anticipation sur le passage légal aux trente-cinq heures, un accord réduisant la durée du travail et prévoyant, en contrepartie, des embauches ou le renoncement à des licenciements.

La loi n° 2000-32 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, ou loi « **Aubry II** », a parachevé ce dispositif. Elle a confirmé la fixation de la durée légale du travail à trente-cinq heures hebdomadaires ou 1 600 heures annuelles. Elle a mis en place un dispositif d'allègement de cotisations sociales, subordonné à la signature d'un accord collectif prévoyant une durée du travail de trente-cinq heures par semaine (d'autres modalités de décompte de la durée du travail sont cependant prévues). Elle a introduit des dispositions spécifiques pour les cadres.

L'effet des lois Aubry sur les créations d'emploi est difficile à évaluer. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail avait estimé à 350 000 les créations nettes d'emploi à la fin de l'année 2002.

Cependant, les lois Aubry ont, combiné réduction du temps de travail, allègement de charges sociales sur les bas salaires et mesures de flexibilisation de la durée du travail (avec la possibilité, notamment, de conclure des accords d'annualisation de la durée du travail), de sorte qu'il est délicat de déterminer la cause exacte de ces créations d'emplois. Le coût élevé du financement des allègements de charges consentis aux entreprises, qui était de 10,5 milliards d'euros en 2002, dernière année d'application du dispositif avant sa réforme, doit également être pris en compte au moment d'établir un bilan.

Il convient aussi de distinguer les effets de court terme et les effets de long terme de la réforme. La réduction du temps de travail a conduit à un rationnement de l'offre de travail préjudiciable à la croissance de l'économie.

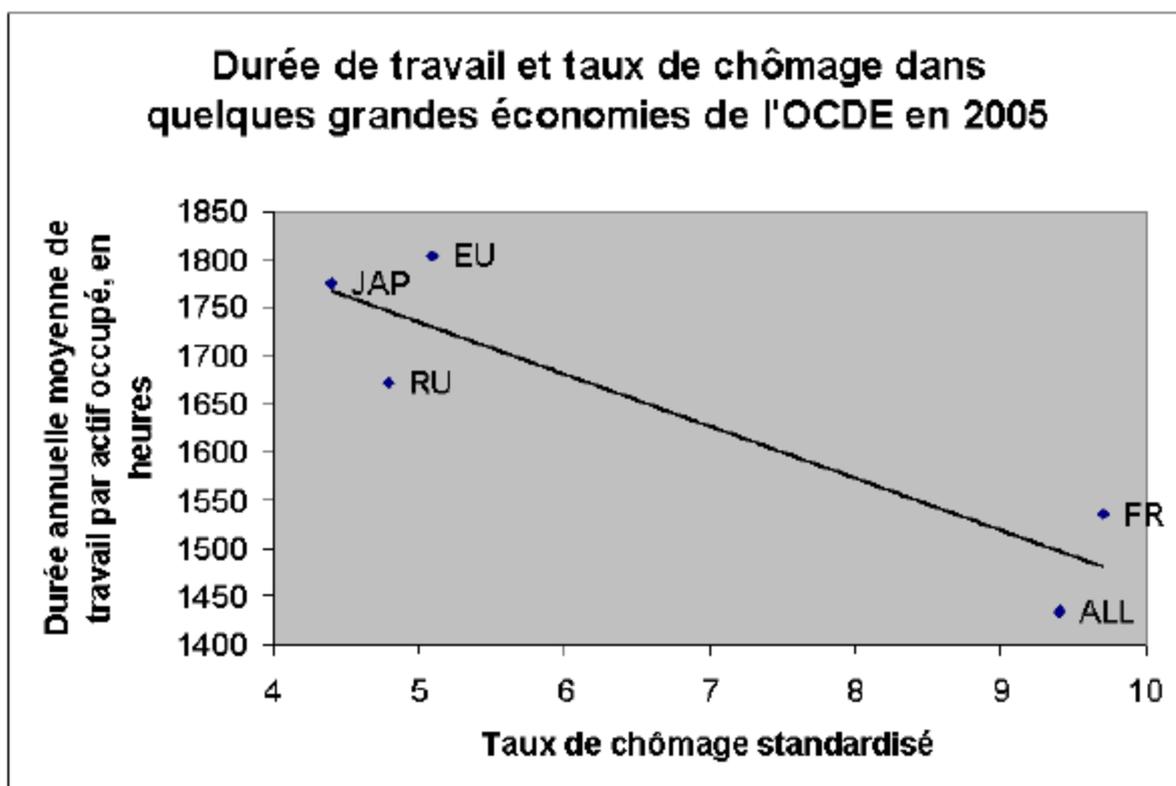
Une étude¹ publiée en 2006 conclut à un effet négatif, à long terme, de la réduction du temps de travail sur le niveau de l'emploi. Son auteur estime que la réduction du temps de travail, à la différence des allègements du coût du travail, n'exerce pas d'effet durable sur l'emploi et dégrade même fortement le niveau du chômage structurel. Les emplois créés à court terme peuvent disparaître lors d'un retournement de la conjoncture économique.

b) Les enseignements des comparaisons internationales : le travail n'est pas l'ennemi de l'emploi

Les pays où le taux de chômage est le plus faible sont aussi ceux où la durée moyenne du travail est la plus élevée. Même s'il existe, sur longue

¹ Christian Gianella, *Les trente-cinq heures : un réexamen des effets sur l'emploi, Economie et prévision*, n°s 175-176, 2006, pp. 163-178.

période, une tendance générale à la baisse de la durée du travail dans les pays développés, la politique suivie par la France entre 1997 et 2002 a entraîné un décrochage de notre pays par rapport à ses principaux partenaires.



Source : base de données statistiques de l'OCDE.

EU : Etats-Unis ; RU : Royaume-Uni ; JAP : Japon ; FR : France ; ALL : Allemagne

Or, comme l'indiquait dès 2004, le rapport Camdessus¹, « l'essentiel des différences avec les performances de nos partenaires s'explique par la moindre quantité de travail que nous mobilisons et qui reflète certains choix volontaires tels que l'évolution des taux d'activité et de la durée hebdomadaire du travail [...] ». Ses auteurs ajoutent que « depuis vingt ans, la totalité de notre écart de croissance par rapport aux Etats-Unis et au Royaume-Uni correspond à la différence d'évolution du total d'heures travaillées. De fait, la France est avant-dernière au sein de l'OCDE pour le nombre d'heures travaillées par an et par personne en âge de travailler ».

¹ « Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France » - Groupe de travail présidé par Michel Camdessus, Paris 2004, La Documentation française.

La faiblesse de la croissance française depuis le début des années quatre-vingt-dix explique la stagnation du pouvoir d'achat des ménages. Pour y remédier, le projet de loi propose de favoriser, par une incitation financière, l'accomplissement d'heures supplémentaires. Il complète, en cela, les mesures d'assouplissement de la législation sur la durée du travail décidées ces dernières années.

2. Le projet de loi prolonge les réformes mises en œuvre sous la précédente législature

Certains pourraient faire valoir que la France a déjà abandonné les trente-cinq heures puisque de nombreuses mesures assouplissant les lois Aubry ont été récemment adoptées. Le coût des heures supplémentaires, qui sont rémunérées à un taux majoré, n'a cependant jusqu'ici guère incité les employeurs à y avoir largement recours.

a) Les assouplissements décidés sous la précédente législature...

- La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite « loi Fillon », a réformé le régime des heures supplémentaires et le compte épargne-temps.

En matière **d'heures supplémentaires**, elle a renforcé le rôle de la négociation collective : il revient désormais aux partenaires sociaux de fixer le taux de majoration des heures supplémentaires, sous réserve qu'il soit supérieur à 10 %. C'est seulement en l'absence d'accord que les taux de majoration inscrits dans le code du travail (25 % pour les huit premières heures, 50 % au-delà) trouvent à s'appliquer.

La loi a, en outre, donné la priorité au relèvement du pouvoir d'achat plutôt qu'à la réduction de la durée du travail : alors que la deuxième loi Aubry avait imposé que les quatre premières heures supplémentaires soient rétribuées par l'attribution d'un repos compensateur, la loi Fillon a prévu qu'elles soient rémunérées à un taux majoré, à moins qu'un accord collectif ne maintienne le principe du repos compensateur.

Pour tenir compte des difficultés propres aux petites entreprises employant au plus vingt salariés, la loi Fillon a enfin prorogé, jusqu'à la fin de l'année 2005, le taux de majoration réduit de 10 % applicable aux quatre premières heures supplémentaires effectuées dans ces entreprises.

Concernant le **compte épargne-temps**, la loi a modifié son régime, en indiquant qu'il pouvait être utilisé par le salarié pour se constituer « une épargne », afin d'encourager la monétisation des droits acquis.

- La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a prorogé, toujours jusqu'au 31 décembre 2005, la règle applicable aux entreprises de vingt

salariés au plus, selon laquelle les heures supplémentaires s'imputent sur le contingent seulement au-delà de la trente-sixième heure.

- La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées a supprimé un jour férié pour financer la nouvelle caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ce qui a eu pour effet d'augmenter de sept heures la durée annuelle du travail.

- La loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise a permis de franchir une nouvelle étape.

Cette loi a d'abord réformé le régime du compte épargne-temps. Elle a diversifié ses sources d'alimentation et facilité encore la monétisation des droits qui y sont inscrits, c'est-à-dire leur utilisation par le salarié pour obtenir un complément de rémunération ou leur affectation à un plan d'épargne d'entreprise ou d'épargne retraite.

Elle a ensuite créé **les heures choisies** : si un accord collectif le prévoit, les salariés qui le désirent peuvent effectuer, en accord avec leur employeur, des heures de travail au-delà du contingent d'heures supplémentaires. L'accord collectif détermine la rémunération de ces heures choisies, sans qu'elle puisse être inférieure à celle applicable aux heures supplémentaires.

Enfin, ce texte a prorogé pour trois ans l'application des règles dérogatoires applicables aux entreprises de moins de vingt salariés.

- Deux décrets ont enfin porté le contingent d'heures supplémentaires d'abord de 130 à 180 heures, puis à 220 heures, donnant ainsi plus de souplesse de gestion aux entreprises. Le contingent légal s'applique en l'absence de contingent conventionnel.

b) ... n'ont pas entièrement porté leurs fruits en raison du coût des heures supplémentaires

Entre 2003 et 2004, dernier exercice pour lequel des statistiques sont disponibles, la part des salariés ayant effectué des heures supplémentaires au moins une fois au cours de l'année a progressé de quinze points, pour s'établir à 37 %. Cette augmentation résulte, bien sûr, pour une large part de l'accélération de la croissance économique au cours de cette période, mais elle a aussi été favorisée par les différents assouplissements apportés.

Néanmoins, le volume annuel moyen d'heures supplémentaires par salarié reste de l'ordre de cinquante-cinq heures en 2004 comme en 2003, très loin donc du maximum autorisé par le contingent.

On peut supposer qu'une croissance économique plus soutenue favoriserait le développement des heures supplémentaires. Toutefois, il est probable que le coût pour l'entreprise du recours aux heures supplémentaires soit également un élément dissuasif.

En effet, les heures supplémentaires sont rémunérées à un taux majoré, fixé par voie conventionnelle, d'au moins 10 %. A défaut d'accord, s'appliquent les taux légaux de 25 % pour les quatre premières heures et de 50 % pour les heures suivantes.

Pour lever cet obstacle, le projet de loi propose de réduire le coût supporté par l'employeur pour chaque heure supplémentaire, sans réduire pour autant la rémunération perçue par le salarié, grâce à une exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

B. INCITER À L'AUGMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL EN RÉDUISANT LE COÛT DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

1. Des heures supplémentaires moins coûteuses pour l'entreprise

Le projet de loi vise à rendre le recours aux heures supplémentaires financièrement intéressant pour l'employeur. A cette fin, il prévoit deux mesures dont l'effet direct est de réduire le coût du travail :

- **une déduction forfaitaire** des charges sociales patronales de 1,5 euro pour les entreprises d'au plus vingt salariés et de 0,5 euro pour les autres employeurs ;

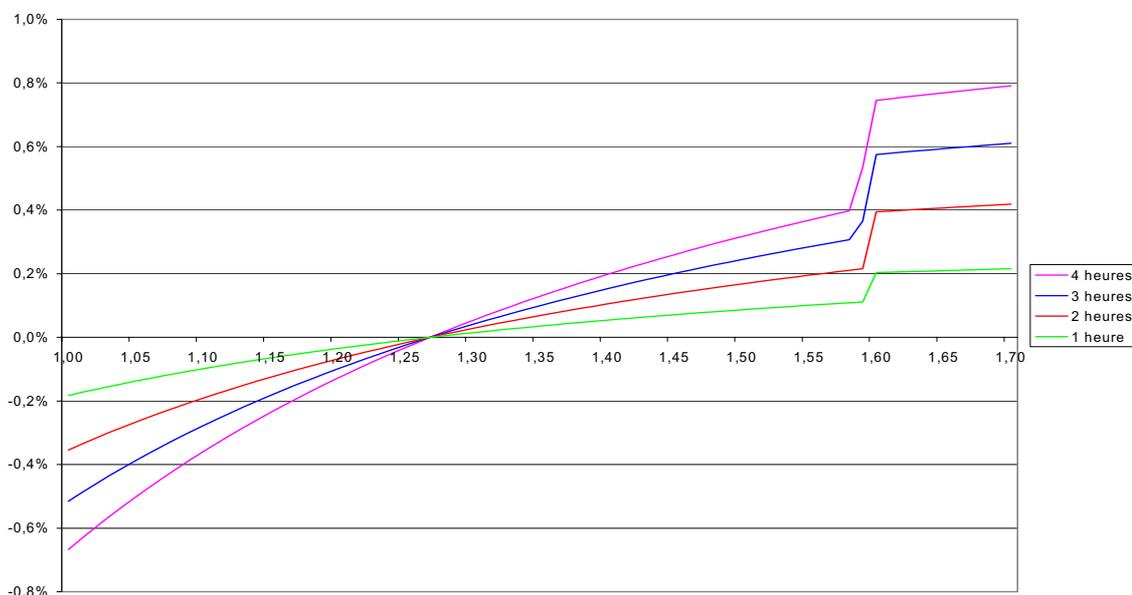
- **une modification apportée au calcul de l'allégement « Fillon »** sur les bas salaires afin de neutraliser l'impact des heures supplémentaires, dont la prise en compte conduit aujourd'hui à minorer le montant d'allégement dont peut bénéficier l'employeur.

• **Les entreprises comptant au plus vingt salariés.** Ces entreprises posent une difficulté particulière. Elles sont en effet actuellement régies par un régime dérogatoire, prévu par le I de la loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, qui fixe, jusqu'au 31 décembre 2008, le taux de majoration des heures supplémentaires à seulement 10 % et prévoit un décompte des heures supplémentaires au-delà de la 36^e heure de travail.

Or, le projet de loi propose d'**abroger ce régime dérogatoire**, afin de garantir que les heures supplémentaires effectuées par chaque salarié seront réellement rémunératrices, ce qui conduit naturellement à renchérir le coût des cinq premières heures supplémentaires effectuées dans la semaine pour ces entreprises

Toutefois, selon les calculs de l'Acoss, cette augmentation sera **compensée** grâce à la déduction forfaitaire et l'aménagement de l'allégement « Fillon » pour un salarié rémunéré jusqu'à **1,27 Smic**, quel que soit le nombre d'heures effectuées. En deçà de ce seuil, le coût du travail sera minoré par rapport au droit existant ; il sera majoré au-delà.

Variation de la rémunération totale pour un salarié travaillant entre 36 heures et 39 heures dans une entreprise de vingt salariés au plus n'ayant pas passé d'accord de réduction de temps de travail



Source : Acoss

A titre d'exemple, pour un salarié au Smic travaillant trente-neuf heures dans une entreprise de vingt salariés ou moins, **la rémunération totale** (y compris les cotisations patronales) baisserait de 0,7 % par rapport à la situation au 1^{er} juillet 2007.

Par ailleurs, si l'on prend en compte le relèvement de 26 % à 28,1 % du taux maximum de l'allégement « Fillon », mesure entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2007, qui ne figure pas dans le présent projet de loi mais a été adoptée dans le cadre de la dernière loi de finances, **le seuil à partir duquel le coût du travail est alourdi, par rapport à la situation prévalant avant le 1^{er} juillet, passe à 1,45 Smic**, comme le montrent les calculs de la direction de la sécurité sociale. Au-delà de ce seuil, le dispositif proposé par le Gouvernement augmente le coût de l'heure supplémentaire pour l'entreprise.

Cas d'une entreprise de vingt salariés ou moins⁽¹⁾

- pour 188 heures supplémentaires (HS) au cours de l'année :

(Impact mensuel en euros)

Salaire en nombre de Smic	Mesure proposée				
	Majoration « Fillon » LFI 2007	Neutralisation de la majoration des HS dans le calcul de la réduction « Fillon »	Déduction forfaitaire de charges sociales patronales	Relèvement de la majoration salariale	Total
1,0	28,7	9	23,5	- 23,9	37,3
1,1	23,7	9	23,5	- 27,6	28,5
1,2	18,6	9	23,5	- 31,3	19,7
1,3	13,5	9	23,5	- 35,1	10,9
1,4	8,5	9	23,5	- 38,8	2,2
1,5	3,4	9	23,5	- 42,5	- 6,6
1,6	0,0	0	23,5	- 46,0	- 22,5
1,7	0,0	0	23,5	- 48,9	- 25,4

- pour 55 heures supplémentaires (HS) au cours de l'année :

(Impact mensuel en euros)

Salaire en nombre de Smic	Mesure proposée				
	Majoration « Fillon » LFI 2007	Neutralisation de la majoration des HS dans le calcul de la réduction « Fillon »	Déduction forfaitaire de charges sociales patronales	Relèvement de la majoration salariale	Total
1,0	26,5	2,9	7,6	- 7,7	29,3
1,1	21,8	2,9	7,6	- 8,9	23,4
1,2	17,2	2,9	7,6	- 10,1	17,5
1,3	12,5	2,9	7,6	- 11,4	11,7
1,4	7,8	2,9	7,6	- 12,6	5,8
1,5	3,2	2,9	7,6	- 13,8	- 0,1
1,6	0,0	0,0	7,6	- 14,9	- 7,3
1,7	0,0	0,0	7,6	- 15,8	- 8,2

*Source : Direction de la sécurité sociale
Calcul sur la base du Smic horaire au 1^{er} juillet 2007 à 8,44 euros.*

⁽¹⁾ Subissant le relèvement du seuil ainsi que la majoration salariale des heures supplémentaires et bénéficiant de la déduction forfaitaire au taux majoré.

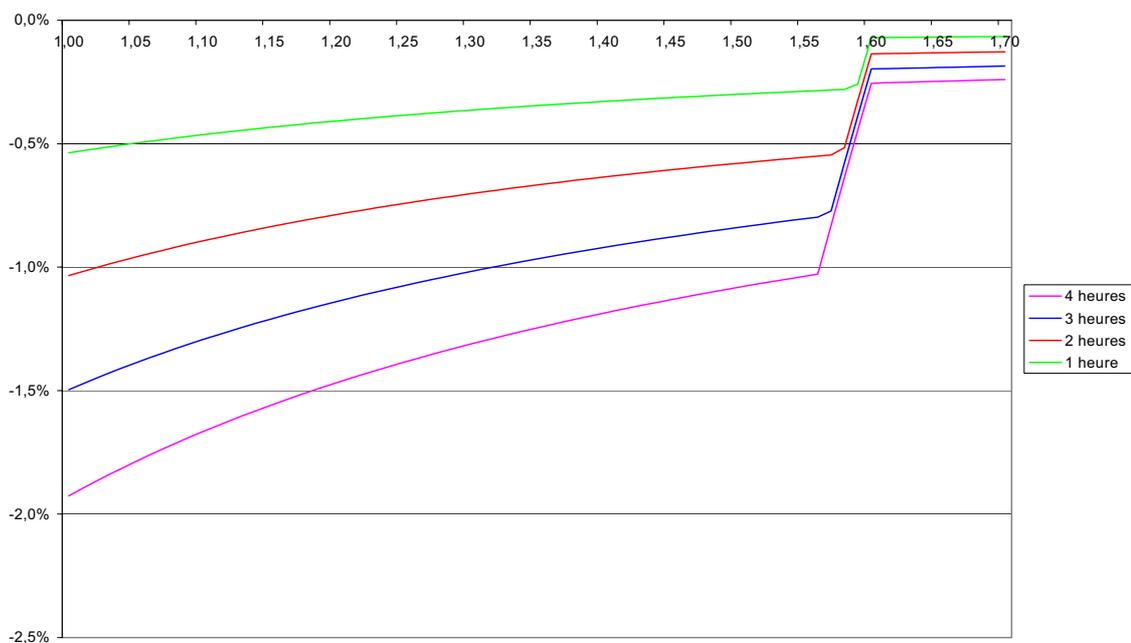
En tout état de cause, le régime dérogatoire de la loi du 31 mars 2005 aurait pris fin au plus tard au 31 décembre 2008. C'est donc avec la situation qui aurait prévalu à l'issue de la période dérogatoire qu'il convient d'effectuer des comparaisons pour mesurer l'impact de la mesure proposée.

En neutralisant l'effet du relèvement de la majoration salariale pour heure supplémentaire, on constate que **l'employeur effectue bien un gain, quel que soit le niveau de rémunération de ses salariés.**

• **Les entreprises de plus de vingt salariés**, celles qui étaient passées aux trente-cinq heures et qui ont recours habituellement à des heures supplémentaires **verraient la rémunération totale (y compris les cotisations patronales) baisser, dans tous les cas de figure** par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où elles versent déjà 25 % de majoration pour la rémunération des heures supplémentaires.

La variation à la baisse de la rémunération totale versée aux salariés effectuant des heures supplémentaires sera **fonction de leur degré de prise en charge par l'allègement « Fillon »**, puisque la déduction horaire de 0,5 euro des cotisations patronales est identique pour toutes. On estime que l'impact de la mesure sera maximal pour les entreprises employant des salariés au Smic et tendra vers zéro à partir de 1,6 Smic, point où l'allègement « Fillon » ne produit plus d'effet.

Variation de la rémunération totale pour un salarié travaillant entre 36 heures et 39 heures dans une entreprise de plus de vingt salariés ayant passé un accord de réduction de temps de travail



Source : AcoSS

Les tableaux ci-après confirment ce calcul qui favorise les plus bas salaires.

Cas d'une entreprise de plus de vingt salariés

- pour 188 heures supplémentaires (HS) au cours de l'année :

(Impact mensuel en euros)

Salaire en nombre de Smic	Mesure proposée				
	Majoration « Fillon » LFI 2007	Neutralisation de la majoration des HS dans le calcul de la réduction « Fillon »	Déduction forfaitaire de charges sociales patronales	Relèvement de la majoration salariale	Total
1,0	0	22,5	7,8	0	30,3
1,1	0	22,5	7,8	0	30,3
1,2	0	22,5	7,8	0	30,3
1,3	0	22,5	7,8	0	30,3
1,4	0	22,5	7,8	0	30,3
1,5	0	22,5	7,8	0	30,3
1,6	0	0	7,8	0	7,8
1,7	0	0	7,8	0	7,8

- pour 55 heures supplémentaires (HS) au cours de l'année :

(Impact mensuel en euros)

Salaire en nombre de Smic	Mesure proposée				
	Majoration « Fillon » LFI 2007	Neutralisation de la majoration des HS dans le calcul de la réduction « Fillon »	Déduction forfaitaire de charges sociales patronales	Relèvement de la majoration salariale	Total
1,0	0	7,3	2,5	0	9,8
1,1	0	7,3	2,5	0	9,8
1,2	0	7,3	2,5	0	9,8
1,3	0	7,3	2,5	0	9,8
1,4	0	7,3	2,5	0	9,8
1,5	0	7,3	2,5	0	9,8
1,6	0	0	2,5	0	2,5
1,7	0	0	2,5	0	2,5

*Source : Direction de la sécurité sociale
Calcul sur la base du Smic horaire au 1^{er} juillet 2007 à 8,44 euros.*

2. Un gain accru pour le salarié

Le projet de loi entend également rendre les heures supplémentaires plus rémunératrices pour le salarié. Il ne remet pas en cause la législation sur les heures supplémentaires, qui seront toujours décidées par le seul chef d'entreprise, mais accroît le gain qui sera retiré par le salarié de chaque heure supplémentaire.

Trois dispositions permettent d'atteindre cet objectif :

- **l'exonération d'impôt sur le revenu** pour les salaires perçus à ce titre ; cette exonération est d'application très générale puisqu'elle concernera tous les salariés du secteur privé comme les agents publics ;

- **l'exonération des cotisations salariales** ; de ce seul fait, la rémunération nette de l'heure de travail progressera de 21,46 % ;

- pour les salariés des entreprises comptant au plus vingt salariés, la **majoration des heures supplémentaires** passera, on l'a vu, à 25 %.

Le bénéfice que le salarié retirera de ces dispositions sera significatif, même pour un nombre d'heures supplémentaires limité. L'évaluation précise de son gain dépend de multiples paramètres que les cas types suivants, élaborés par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, permettent d'illustrer.

I. Salarié célibataire à 1 Smic dans une entreprise d'au plus vingt salariés portant sa durée hebdomadaire de travail de 35 à 39 heures

	Base	Taux horaire		Montant mensuel	
Heures normales	151,67	8,27 €		1254,28 €	
Heures supplémentaires (augmentation de la majoration de 10 % à 25 %)	17,33	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
		9,10 €	10,34 €	157,68 €	179,18 €
Avant la réforme		Après la réforme			
Salaire brut mensuel	1 411,96 €	1 433,47 €			
Net à payer	1 108,96 €	1 164,32 €			
Net annuel à payer	13 307,52 €	13 971,84 €			
Gain salarial et social	664,72 €				
Net mensuel imposable	1 148,68 €	1 025,45 €			
Montant mensuel exonéré	0 €	179,18 €			
Net annuel imposable	13 784 €	12 305 €			
Impôt dû	300 €	36 €			
Prime pour l'emploi	664 €	535 €			
Montant restituable	364 €	499 €			
Gain fiscal	135 €				
Gain annuel total	799,72 €				

Source : Direction de la législation fiscale.

II. Salarié célibataire à 1,6 Smic dans une entreprise d'au plus vingt salariés portant sa durée hebdomadaire de travail de 35 à 39 heures

	Base	Taux horaire		Montant mensuel	
Heures normales	151,67	13,23 €		2 006,85 €	
Heures supplémentaires (augmentation de la majoration de 10 % à 25 %)	17,33	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
		14,55 €	16,54 €	252,15 €	286,69 €
Avant la réforme			Après la réforme		
Salaire brut mensuel	2 259 €	2 293,54 €			
Net à payer	1 774,22 €	1 862,87 €			
Net annuel à payer	21 290,64 €	22 354,44 €			
Gain salarial et social	1 063,80 €				
Net mensuel imposable	1 837,76 €	1 640,69 €			
Montant mensuel exonéré	0 €	286,69 €			
Net annuel imposable	22 053 €	19 688 €			
Impôt dû	1 518 €	1 220 €			
Gain fiscal	298 €				
Gain annuel total	1 361,80 €				

Source : Direction de la législation fiscale.

III. Salarié célibataire à 1 Smic dans une entreprise de plus de vingt salariés portant sa durée hebdomadaire de travail de 35 à 39 heures

	Base	Taux horaire	Montant
Heures normales	151,67	8,27 €	1 254,28 €
Heures supplémentaires (majoration de 25 %)	17,33	10,34 €	179,19 €
Avant la réforme		Après la réforme	
Salaire brut mensuel	1 433,47 €	1 433,47 €	
Net à payer	1 125,85 €	1 164,32 €	
Net annuel à payer	13 510,20 €	13 971,60 €	
Gain social	461,40 €		
Net mensuel imposable	1 166,17 €	1 025,43 €	
Net mensuel exonéré	0 €	179,19 €	
Net annuel imposable	13 994 €	12 305 €	
Impôt dû	340 €	36 €	
PPE (sur RFR)	624 €	535 €	
Montant restituable	284 €	499 €	
Gain fiscal	215 €		
Gain annuel total	676,40 € €		

Source : Direction de la législation fiscale.

IV. Salarié célibataire à 1,6 Smic dans une entreprise de plus de vingt salariés portant sa durée hebdomadaire de travail de 35 à 39 heures

	Base	Taux horaire	Montant
Heures normales	151,67	13,23 €	2 006,85 €
Heures supplémentaires (majoration de 25 %)	17,33	16,54 €	286,69 €
Avantage pour le salarié			
Avant la réforme		Après la réforme	
Salaire brut mensuel	2 293,55 €	2 293,55 €	
Montant net à payer	1 801,35 €	1 862,88 €	
Net annuel à payer	21 616,20 €	22 354,56 €	
Gain social	738,36 €		
Net mensuel imposable	1 865,87 €	1 640,70 €	
Net mensuel exonéré	0 €	286,69 €	
Net annuel imposable	22 390 €	19 688 €	
Impôt dû	1 561 €	1 220 €	
Gain fiscal	341 €		
Gain annuel total	1 079,36 €		

Source : Direction de la législation fiscale.

3. Un coût élevé pour les finances sociales

a) Evaluation du coût

Le **coût global du dispositif** est évalué à environ 6 milliards d'euros en année pleine. Les exonérations de cotisations sociales représentent **entre 4,5 milliards d'euros et 5 milliards d'euros**, soit 75 % à 80 % du total :

- selon l'Acoss, **la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale représenterait entre 2,7 milliards d'euros et 3 milliards d'euros**, en fonction de la rémunération retenue pour les heures supplémentaires. Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi parvient à une évaluation pratiquement identique, à 3 milliards d'euros, doit la contraction de 3,18 milliards d'euros de moindres rentrées de cotisations au titre de la réduction instituée par l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale et de 150 millions d'euros de plus-values liées aux cotisations supplémentaires provenant du relèvement à 25 % du taux de majoration des heures supplémentaires dans les entreprises de vingt salariés et moins n'ayant pas passé d'accord de réduction du temps de travail¹ ;

¹ Le chiffrage proposé par l'Acoss, à la différence de celui du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, n'intègre pas le coût de la réduction de cotisations de sécurité sociale pour les salariés au forfait (dont l'impact économique est faible) et surtout pour les salariés à temps partiel effectuant des heures complémentaires (qui entrent, eux, pour 10 % à 15 % dans le coût total de la mesure de réduction des cotisations salariales telle qu'évaluée par le ministère) ; une estimation de ce coût est, selon l'Acoss, très délicate en raison de la mauvaise connaissance statistique des heures complémentaires et des hypothèses forcément conventionnelles à retenir ; sans doute faudrait-il donc rajouter quelques centaines de millions d'euros aux données chiffrées de l'agence.

- l'Acoss évalue à environ **1 milliard d'euros le coût de la réduction forfaitaire de cotisations patronales**, les trois quarts revenant aux entreprises de moins de vingt salariés. Ce montant est pratiquement confirmé par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi qui l'estime à 950 millions d'euros en année pleine ;

- enfin, selon l'Acoss, le passage généralisé de la majoration des heures supplémentaires au taux de 25 % ferait baisser, à droit inchangé, le montant des allègements généraux de 300 millions d'euros. Cependant, l'opération de neutralisation des effets résultant du coût majoré des heures supplémentaires dans le calcul des allègements généraux engendrerait, en sens inverse, un total de 1,2 milliard d'euros d'allègements en plus. Globalement, **les allègements « Fillon » sur les bas salaires seraient ainsi majorés de 900 millions d'euros.**

Sur ce dernier point, il existe une légère divergence avec les évaluations du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi : celui-ci estime à 1 milliard d'euros (au lieu d'1,2 milliard pour l'Acoss) la neutralisation des effets du taux majoré applicable aux heures supplémentaires dans le calcul de l'allègement « Fillon ». Par ailleurs, le ministère a fait une évaluation exhaustive des rentrées additionnelles de cotisations patronales entraînées par le passage de 10 % à 25 % du taux de la majoration des heures supplémentaires : cette évaluation combine à la fois le gain procuré pour les finances sociales par la diminution mécanique du taux moyen de l'allègement « Fillon » (que l'Acoss évalue à 300 millions d'euros), mais aussi l'effet sur l'assiette des cotisations (que l'Acoss n'a pas mesuré) pour toutes les entreprises de vingt salariés et moins, aussi bien celles qui bénéficient de l'allègement « Fillon » que celles qui n'en bénéficient pas. Le montant de ces rentrées additionnelles s'élèverait ainsi à 500 millions d'euros en tout.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, la montée en puissance du dispositif serait étalée sur deux ans avec **1,115 milliard d'euros de moindres rentrées de cotisations sociales au titre de 2007¹** et 3,365 milliards d'euros de surcoût en 2008, s'ajoutant aux moindres rentrées de l'année précédente (ce qui porterait le coût total de la mesure à près de 4,5 milliards d'euros dès 2008 pour les finances sociales).

L'Acoss retient de fait la même hypothèse pour 2007, évaluant le coût de trésorerie imputable sur les mois de novembre et décembre à un sixième de l'ensemble de la mesure², soit un peu plus de 800 millions d'euros³.

¹ En droits constatés.

² En fait, un peu moins d'un sixième de 5 milliards d'euros, l'impact sur les entreprises de moins de dix salariés n'ayant lieu qu'en janvier.

³ Le chiffre de 800 millions d'euros en trésorerie pour la fin 2007 est compatible avec celui de 1,115 milliard d'euros donné par le ministère : ce dernier, on l'a vu, est établi en droits constatés, ce qui signifie qu'il inclut le coût des exonérations du mois de décembre qui ne sera déterminé qu'en janvier 2008 et ne produira un décaissement qu'à cette date.

La portée de ces évaluations financières doit cependant être précisée :

- celles-ci ont été effectuées à partir d'estimations faisant état d'un montant global annuel de volume d'heures supplémentaires d'environ 900 millions d'heures dans le secteur privé¹ ;

- aucun chiffrage n'existe pour les salariés de la fonction publique, faute de données disponibles portant sur cette catégorie ;

- enfin, et surtout, aucune hypothèse n'a été faite sur le développement des heures supplémentaires dans les années à venir ; le chiffrage suppose implicitement que le volume d'heures supplémentaires reste globalement stable par rapport à ce qui a été observé sur les années passées.

Or, **plusieurs éléments laissent à penser que le volume d'heures supplémentaires devrait augmenter ces prochaines années.** D'abord, parce que c'est l'objectif même de la mesure d'exonération des charges fiscales et sociales. Ensuite, parce que le dispositif devrait permettre de faire apparaître des heures supplémentaires d'ores et déjà effectuées, mais non déclarées comme telles (travail dissimulé). Enfin, parce qu'il est également possible qu'il conduise à une diminution du nombre d'heures supplémentaires acquittées sous la forme d'un repos compensateur de remplacement, donc à une augmentation du nombre d'heures supplémentaires effectivement payées et concernées par le dispositif proposé.

b) La compensation du coût du dispositif pour les organismes de protection sociale

L'exposé des motifs du projet de loi précise qu'« en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale², l'Etat compensera les exonérations de cotisations de sécurité sociale aux régimes concernés ». Cet engagement a été formellement réitéré par Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, à l'Assemblée nationale et devant les deux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat, lors de son audition³.

La ministre a toutefois renvoyé aux discussions de l'automne sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 la définition exacte des modalités de la compensation. Elle

¹ Ce montant tient compte des heures supplémentaires structurelles pour les entreprises de vingt salariés et moins qui n'avaient pas réduit leur temps de travail lorsque la durée légale est passée à trente-cinq heures. Les heures supplémentaires pour ces entreprises représenteraient la part la plus importante du volume total. Pour les autres entreprises, l'estimation repose sur les enquêtes effectuées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail d'où il ressort que, pour un temps complet, le volume annuel d'heures supplémentaires pour un salarié qui en effectue est de cinquante-cinq heures.

² L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale est issu de la loi « Veil » du 25 juillet 1994 et prévoit la compensation automatique de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale.

³ Cf. page 87.

n'a pas précisé, à ce stade, s'il s'agirait d'une dotation budgétaire de l'Etat ou si la contrepartie de la réduction des cotisations salariales et de la déduction des cotisations patronales serait garantie par une majoration du panier de recettes fiscales qui a pour vocation, depuis 2006¹, de compenser le coût des allègements généraux, notamment de l'exonération « Fillon » sur les bas salaires. Une autre solution pourrait encore être la création d'une taxe affectée.

En tout état de cause, les deux mesures de réduction des cotisations salariales et de déduction des cotisations patronales auront au minimum **un impact en trésorerie pour l'Acoss sur les deux derniers mois de 2007**², dans la mesure où la compensation promise ne sera versée, au mieux, qu'en janvier 2008, après l'entrée en vigueur des deux lois financières.

Par ailleurs, le volet social de la mesure relative aux heures supplémentaires comporte, on l'a vu, une aggravation du coût de l'allègement « Fillon » sur les bas salaires pour un montant évalué à 1,2 milliard d'euros en année pleine par l'Acoss (un milliard pour le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi).

Or, pour sa deuxième année de mise en œuvre, **la technique du panier de recettes fiscales censé compenser le coût des allègements généraux n'est pas convaincante**. Alors que le système avait été estimé comme devant être excédentaire en 2006 et 2007, à hauteur de respectivement 350 millions et 230 millions d'euros, il s'est révélé tout juste équilibré en 2006 (- 5 millions d'euros) et il devrait être lourdement déficitaire en 2007. La commission des comptes de la sécurité sociale, qui s'est réunie le 4 juillet dernier, évalue en l'état à 850 millions d'euros l'insuffisance des recettes du « panier » par rapport au coût des mesures d'allègement à compenser, essentiellement du fait d'une très forte dynamique des exonérations (11 % en 2007) que ne parvient pas à rattraper le taux de progression pourtant non négligeable des ressources fiscales affectées (5,2 %).

De surcroît, ces projections de la commission des comptes de la sécurité sociale ne tiennent bien sûr compte ni de l'aggravation du coût, dès les deux derniers mois de 2007, de l'allègement « Fillon » sur les bas salaires qui résultera des dispositions de l'article premier du projet de loi, ni de l'éventuel ajout des deux régimes d'exonération créés par cet article à la liste des allègements généraux compensés par le panier de recettes fiscales de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, si cette solution est finalement celle retenue par le Gouvernement.

En fait, la mise en œuvre du volet social du dispositif en faveur des heures supplémentaires contenu dans l'article premier sert de révélateur et

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, les allègements généraux de cotisations sociales sont financés par l'affectation aux organismes bénéficiaires de nouvelles recettes fiscales, dont la principale est la taxe sur les salaires.

² Ces mesures s'appliqueront en effet au 1^{er} octobre 2007 et les cotisations d'octobre seront versées en novembre.

d'accélérateur à **deux graves faiblesses affectant aujourd'hui le financement de la sécurité sociale** :

- **elle fragilise un peu plus la situation de l'Acoss** pour laquelle la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a autorisé un plafond de découvert, déjà considérable, de 28 milliards d'euros. Or, ce plafond risque d'être atteint et dépassé d'ici la fin de l'exercice, non seulement du fait des dérapages des comptes sociaux¹, mais aussi en raison du **coût en trésorerie des mesures de l'article premier, évalué, on l'a vu, à 800 millions d'euros sur les deux derniers mois de l'année**, et évidemment non anticipé lors de l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale ;

- **elle accentue gravement le déséquilibre qui affecte déjà le mécanisme de compensation du coût des allègements généraux par le panier de recettes fiscales** et elle l'accentuera plus encore si le Gouvernement propose de faire entrer dans ce mécanisme la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale et la déduction forfaitaire de cotisations patronales. Or, la logique voudrait que ces deux régimes institués par l'article premier se coulent dans le droit commun des allègements généraux, dont ils relèvent par leur portée précisément « générale », et qu'ils bénéficient de ce mode de compensation par des recettes affectées.

Sur la question du risque de dépassement du plafond de trésorerie de l'Acoss, votre commission des affaires sociales a pris bonne note des déclarations du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Eric Woerth, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, selon lesquelles l'Etat s'acquitterait à l'automne de la dette cumulée de 5 milliards d'euros à l'égard du régime général. Ceci devrait suffire à maintenir, au 31 décembre 2007, les comptes de l'Acoss sous le plafond voté en loi de financement.

L'ampleur de la dérive constatée incite en revanche à lancer au Gouvernement **un appel pour qu'il accélère les échéances** et apporte, **au plus vite**, une réponse à la situation déficitaire du mécanisme de compensation des allègements généraux. En l'état actuel des textes, l'Etat ne garantit plus une compensation à l'euro près, en cas de déficit du système² : pour le manque à gagner qui devrait être constaté en 2007, le Gouvernement remettra, en 2008 seulement, selon les termes de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, un rapport au Parlement. Si l'écart entre les ressources du panier fiscal et la perte de recettes liée aux mesures d'allègements de cotisations sociales est supérieur à 2 %³, ce rapport sera également transmis par le Gouvernement à une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour, et comportant des membres de l'Assemblée

¹ Alors que le déficit des quatre branches du régime général était censé redescendre à 8 milliards d'euros d'après la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, il devrait s'établir à 12 milliards d'euros, selon la commission des comptes de la sécurité sociale.

² Il ne l'a garantie que la première année, en 2006, au titre de laquelle il devra combler le déficit (minime) constaté de 5 millions d'euros.

³ Selon toute vraisemblance, tel sera le cas.

nationale, du Sénat, des représentants des ministères en charge de la sécurité sociale et du budget, ainsi que des personnalités qualifiées qui devront donner un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement.

En tout état de cause, rien n'obligera le Gouvernement à mettre en œuvre ces mesures ni, d'ailleurs, à en proposer d'autres.

La situation appelle pourtant des mesures rapides de redressement, qui devront impérativement être prises avant la fin de l'année.

*

* *

Votre commission approuve le dispositif proposé, sous réserve de lui apporter des modifications rédactionnelles et de précisions relatives au seuil de déclenchement des exonérations, dans certaines hypothèses, ainsi qu'à la lutte contre les abus liés au travail à temps partiel.

II. L'EXPÉRIMENTATION DU RSA : PRÉLUDE À UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX

A. UN SYSTÈME COMPLEXE ET OPAQUE

Pour avoir travaillé de manière approfondie sur cette question, votre commission sait combien le système actuel de solidarité nationale est complexe et porteur de nombreux paradoxes.¹

Notamment, il décourage les bénéficiaires de minima sociaux de reprendre une activité professionnelle, du fait de la perte nette des ressources et des droits connexes liés à leur statut d'allocataires.

Pour ces motifs, votre commission s'était déclarée favorable à l'étude d'un autre dispositif, privilégiant la suppression des effets de seuil et fondé sur le niveau de revenu, plutôt que sur le statut, pour définir les conditions d'éligibilité aux aides sociales connexes.²

1. Un système stratifié et hétérogène

Le système de solidarité nationale compte, à ce jour, pas moins de neuf minima sociaux. Il s'agit de prestations non contributives, versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes.

¹ « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité » - Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard, déposé le 11 mai 2005.

² Le Sénat a d'ailleurs adopté, le 23 janvier 2007, une proposition de loi en ce sens : Texte n° 51 (2006-2007) - Proposition de loi portant réforme des minima sociaux.

Les minima sociaux en France

Minimum social	Personnes ciblées	Montant mensuel (en euros)
Revenu minimum d'insertion (RMI)	Personne de vingt-cinq ans et plus ne disposant d'aucune autre prestation de solidarité.	440,86 pour 1 pers. seule 661,29 pour 2 pers. 132,26 par pers. suppl. (forfait logement inclus)
Allocation de parent isolé (API)	Personnes isolées assumant seules la charge d'un ou plusieurs enfants	748,24 pour 1 pers. seule (avec un enfant à charge)
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail	taux normal : 14,51 par jour taux majoré : 20,83 par jour plafond : 1 015,70
Allocation d'insertion⁽¹⁾ (AI)	Détenus libérés, personnes en attente de réinsertion, rapatriés, réfugiés et demandeurs d'asile	10,22 par jour ⁽²⁾ plafond : RMI selon composition de la famille
Allocation équivalent retraite (AER)	Chômeurs de moins de soixante ans totalisant déjà 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse	31,32 par jour plafond : 1 503,36
Minimum vieillesse	Personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (soixante ans en cas d'incapacité au travail) disposant de droits nuls ou très faibles à l'assurance vieillesse	621,27 pour 1 pers. seule 1 114,51 pour 1 ménage
Allocation supplémentaire d'invalidité⁽³⁾	Personnes de moins de soixante ans, titulaires d'une pension d'invalidité de très faible montant, servie par la sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente	365,97 pour 1 pers. seule 603,90 pour 2 pers.
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Personnes handicapées qui ne peuvent prétendre ni à un avantage invalidité, ni à une rente d'accident du travail	621,27 complément : 99,40 majoration ⁽⁴⁾ : 103,63
Allocation veuvage⁽⁵⁾	Conjoints survivants d'assurés sociaux décédés	549,07 plafond : 2 059,01/trim.

⁽¹⁾ Supprimée par la loi de finances pour 2006 et remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA).

⁽²⁾ Montant de l'ATA, qui est versée sous condition de ressources aux demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure d'instruction de leur demande, lorsqu'ils ne peuvent accéder à des revenus de remplacement du travail ou à d'autres minima sociaux.

⁽³⁾ A partir du 14 janvier 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées et l'allocation supplémentaire d'invalidité remplacent les diverses prestations constitutives du minimum vieillesse.

⁽⁴⁾ Majoration pour la vie autonome.

⁽⁵⁾ La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a supprimé cette allocation qui est en voie d'extinction progressive.

TSA hebdo [1 123] du 13 juillet 2007 - Données mises à jour au 11 juillet 2007

Ces allocations varient selon les publics qu'elles visent (personnes âgées ou familialement isolées, personnes handicapées ou exclues du monde du travail) et les inégalités (incapacité de travailler, par exemple) qu'elles entendent corriger. Leurs conditions d'accès, leurs modalités de calcul et de versement diffèrent sensiblement, ce qui rend le système hétérogène et peu lisible pour ses 3,5 millions de bénéficiaires.

Nombre d'allocataires au 31 décembre 2005

Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 134 500
Allocation de parent isolé (API)	182 300
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	374 500
Allocation d'insertion ⁽¹⁾ (AI)	34 100
Allocation équivalent retraite (AER)	42 400
Minimum vieillesse	537 000
Allocation supplémentaire d'invalidité	112 600
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	774 200
Allocation veuvage ⁽²⁾	6 800
Ensemble des minima sociaux en métropole	3 198 400
DOM	316 200
Total France entière	3 514 600

⁽¹⁾ Supprimée par la loi de finances pour 2006 et remplacée par l'allocation temporaire d'attente.

⁽²⁾ Supprimée par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 et en voie d'extinction progressive.

Source : DREES, *Etudes et résultats* n° 539, novembre 2006.

2. Un système encore peu incitatif à la reprise d'activité

Certains minima ont connu une augmentation importante de leur nombre d'allocataires depuis leur création : tel est notamment le cas de l'API¹ et du RMI², qui couvrent en France près de 1,4 million de personnes, en attente d'insertion.

Or, les enquêtes récentes mettent en évidence deux phénomènes préoccupants :

- parmi les bénéficiaires de ces deux minima, une part non négligeable (29 % pour le RMI et 53 % pour l'API) déclare ne pas occuper d'emploi et ne plus en chercher. Ils invoquent le plus souvent des raisons de santé ou des contraintes familiales ;

¹ Environ 200 000 bénéficiaires au 31 décembre 2006 sur la France entière (métropole et DOM).

² Environ 1,21 million d'allocataires au 31 mars 2007 sur la France entière (métropole et DOM).

Raisons invoquées par les bénéficiaires de minima sociaux sans activité expliquant leur abandon de recherche d'emploi

(en %)

Catégorie de bénéficiaires	RMI			API		
	MS ⁽¹⁾	Sortis	Moy.	MS ⁽¹⁾	Sortis	Moy.
Raisons invoquées						
Problèmes de santé	41	36	40	3	16	8
Indisponibilité pour raisons familiales	28	42	32	89	70	81
Pas de travail qui convient	11	6	9	0	1	1
Pas financièrement intéressant	1	2	1	1	1	1
En formation, a déjà trouvé un emploi, attente création entreprise	7	6	7	5	11	7
Autre raison, ne sait pas	12	8	11	2	1	2

⁽¹⁾ MS : toujours titulaire du minimum social au moment de l'enquête.

Champ : personnes sans emploi déclarant ne pas en rechercher un (hors retraités dispensés de recherche).

Guide de lecture : 40 % des personnes interrogées, actuellement ou anciennement bénéficiaires du RMI et sans emploi, déclarent ne pas en chercher à cause de leurs problèmes de santé.

Source : DREES, Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006 Études et résultats - n° 567 - avril 2007.

- parmi les personnes sans activité qui recherchent un emploi, nombreuses sont celles qui disent rencontrer des obstacles importants pour en trouver un. L'absence de formation adéquate ou d'emploi adapté à proximité, les problèmes de santé et de transport sont le plus souvent cités.

Raisons identifiées par les bénéficiaires de minima sociaux sans activité expliquant leur difficulté à trouver un emploi

(en %)

Catégorie de bénéficiaires	RMI			API		
	MS ⁽¹⁾	Sortis	Moy.	MS ⁽¹⁾	Sortis	Moy.
Raisons invoquées						
Absence de formation adéquate	22	21	22	24	27	26
Absence d'emploi à proximité dans votre domaine	14	19	15	11	7	9
Problèmes de santé	14	9	13	3	4	3
Absence de véhicule ou du permis	15	13	15	18	17	17
Trop âgé pour les employeurs	11	5	10	3	5	4
Les emplois proposés ne conviennent pas (salaires, horaires...)	6	5	6	5	7	6
Indisponible pour l'instant	2	4	2	19	15	17
Autre raison	13	15	13	13	12	12
Ne sait pas	3	9	4	4	6	6

⁽¹⁾ MS : toujours titulaire du minimum social au moment de l'enquête.

Champ : personnes déclarant rechercher activement un emploi sans en occuper déjà un.

Guide de lecture : 21 % des personnes interrogées, anciennement bénéficiaires du RMI et sans emploi, déclarent que l'absence de formation adéquate est la première cause de leurs difficultés pour trouver un emploi.

Source : DREES, Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006 - Études et résultats - n° 567 - avril 2007.

A ce stade, on observera que :

- dans les deux cas, l'aspect financier ne constitue pas le premier frein à la reprise d'un emploi. Il n'est invoqué que de façon très marginale ;

- les causes avancées diffèrent d'un minima à l'autre : pour l'API c'est, pour plus de 80 % des bénéficiaires sans activité ayant abandonné la recherche d'un emploi, l'indisponibilité du fait de leurs contraintes familiales ; pour le RMI, il s'agit dans 40 % des cas de raisons de santé ;

- par ailleurs, si la reprise d'emploi est le premier motif de sortie du RMI, la réalité est un peu différente pour l'API : la fin de la durée légale de son versement en est la cause principale. En effet, une fois sur deux, un sortant de l'API s'inscrit au RMI à l'échéance de son allocation.

Les raisons qui expliquent le non-retour à l'activité sont donc nombreuses et variables. Elles appellent la mise en œuvre de politiques publiques d'insertion multiples et complémentaires, une mesure isolée ne pouvant à elle seule produire les effets escomptés.

3. Les mesures récentes en faveur de la reprise d'une activité

Plusieurs mesures ont déjà été prises pour améliorer la situation économique des bénéficiaires de minima sociaux et favoriser leur retour à l'emploi.

a) Le renforcement des effets incitatifs de la prime pour l'emploi

La loi de finances pour 2006 a permis la mensualisation et une augmentation substantielle de la prime pour l'emploi (PPE). Instaurée par la loi du 30 mai 2001, elle est versée aux salariés les plus modestes afin d'augmenter leur revenu et de rendre financièrement plus attractive la reprise d'emploi. Son versement est lié au paiement de l'impôt sur le revenu : elle permet d'en diminuer le montant ou prend la forme d'une restitution si elle est supérieure à l'impôt dont doit s'acquitter le contribuable.

Les premiers effets des mesures de la loi de finances pour 2006 en faveur de la prime pour l'emploi

L'article 6 de la loi de finances pour 2006 comporte plusieurs mesures relatives à la prime pour l'emploi (PPE) visant à revaloriser l'emploi par rapport à l'inactivité. Il prévoit :

- la majoration de 50 % de son montant sur deux ans ;
- un système de calcul plus favorable de la prime au travail à temps partiel ;
- la mensualisation de son versement ;

- l'augmentation du montant des acomptes versés pour les personnes reprenant une activité professionnelle ;

- le relèvement des divers seuils et limites de revenus afin de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires.

En 2008, au terme de la mise en œuvre progressive de ces mesures, et selon les calculs du Gouvernement, le gain net mensuel lié à la reprise d'emploi, par rapport à la situation d'un titulaire du RMI, sera de :

- 369 euros pour un célibataire (gain de 23 euros) ;

- 370 euros ou 455 euros pour un parent isolé, selon que l'enfant a plus ou moins de trois ans (gain de 20 euros) ;

- 249 euros pour un couple avec deux enfants lorsqu'un seul parent retrouve un emploi et 819 euros lorsque les deux retrouvent un emploi (respectivement 22 euros et 44 euros supplémentaires).

b) Le développement de l'intéressement

La loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a procédé à une première refonte du système d'intéressement à la reprise d'une activité professionnelle pour les allocataires du RMI, de l'API et de l'ASS. Elle prévoit d'accorder aux personnes reprenant un emploi avec un horaire mensuel d'au moins soixante-dix-huit heures :

- le cumul intégral des minima sociaux et du salaire de l'activité professionnelle pendant trois mois ;

- une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros après le quatrième mois de travail ou dès la fin du premier mois, si le contrat est à durée indéterminée ou d'une durée déterminée supérieure à six mois ;

- une prime forfaitaire mensuelle de 150 euros pour les personnes isolées et de 225 euros pour les couples ou familles durant neuf mois, au terme de la période de cumul intégral du revenu d'activité et de l'allocation.

Ces mesures sont ouvertes aux personnes accédant à un emploi aidé, sauf s'il s'agit d'un contrat d'avenir (CA) ou d'un contrat d'insertion-RMA), pour lesquels la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros n'est pas accordée. Ces contrats offrent en effet déjà une forme d'intéressement, qui s'ajoute aux nouvelles primes forfaitaires mensuelles.

Pour leur part, les allocataires de l'API et du RMI travaillant moins de 78 heures par mois bénéficient du système antérieur qui leur permet de cumuler durant neuf mois 50 % de leur revenu d'activité avec leur minimum social.

Au total, plus de 84 000 allocataires du RMI bénéficient aujourd'hui de ces nouvelles mesures d'intéressement. Parmi eux, 54 000 ont repris une activité et bénéficient d'un cumul intégral de leur allocation avec leur revenu d'activité pendant trois mois. Cette réforme appliquée depuis le 1^{er} octobre 2006 a un véritable impact sur l'évolution du nombre d'allocataires du RMI. Elle entraîne une réduction de la durée maximale pendant laquelle l'allocataire cumule son salaire avec le RMI, et ceci pour deux raisons :

- dans le nouveau dispositif, la période de cumul intégral de l'allocation et des revenus d'activité est limitée à trois mois, alors qu'auparavant, elle se prolongeait jusqu'à la deuxième révision trimestrielle consécutive à la reprise d'activité (soit trois à six mois, selon la date de reprise d'emploi) ;

- de plus, au terme de la période de cumul intégral de trois mois, la personne travaillant 78 heures ou plus par mois bénéficiera encore de l'intéressement, mais sous la forme d'une prime forfaitaire mensuelle. Si ces revenus sont supérieurs au plafond du RMI, elle perd le statut d'allocataire de cette prestation. Ainsi, au 31 mars 2007, sur 27 000 foyers qui percevaient cette prime mensuelle, près de 75 % n'étaient plus payés au titre du RMI.

c) L'activation des emplois aidés

La loi a par ailleurs aménagé les règles s'appliquant aux contrats aidés¹ :

- suppression de la période requise de six mois de perception d'un minimum social pour accéder au CI-RMA et au CA ;

- assouplissement des contraintes relatives aux agréments, à la durée des contrats, à leur forme juridique (les CI-RMA peuvent être désormais à durée indéterminée), à leur renouvellement et au temps de travail hebdomadaire (les CA peuvent proposer un temps de travail hebdomadaire compris entre 20 et 26 heures).

¹ *Essentiellement les contrats d'avenir et les contrats d'insertion-RMA.*

Le contrat insertion-RMA et le contrat d'avenir

Le contrat insertion-RMA (CI-RMA) et le contrat d'avenir (CA) sont réservés aux bénéficiaires de quatre minima sociaux : le RMI, l'ASS, l'AAH et l'API. Chaque bénéficiaire perçoit un salaire dont le montant est égal au Smic horaire, multiplié par le nombre d'heures travaillées.

- **Le CI-RMA**

Créé par la loi portant décentralisation du RMI du 18 décembre 2003, le CI-RMA a été ensuite recentré sur le secteur marchand par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. La personne embauchée bénéficie d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire, à temps partiel (20 heures minimum par semaine) ou à temps plein, d'une durée de six mois minimum, renouvelable deux fois dans la limite de dix-huit mois. Le CI-RMA peut également revêtir la forme d'un contrat à durée indéterminée. Les actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience ne sont pas obligatoires mais recommandées.

- **Le contrat d'avenir**

Créé par la loi du 18 janvier 2005, le CA est un contrat ouvert aux employeurs du secteur non marchand. D'une durée déterminée de deux ans (avec possibilités de dérogation), il peut être renouvelé dans la limite de douze mois et sa durée hebdomadaire est fixée à 26 heures (éventuellement 20 à 26 heures pour un atelier, un chantier d'insertion ou une association de services à la personne). Le CA doit obligatoirement offrir au salarié des actions de formation et ouvrir droit à une attestation de compétences délivrée par l'employeur.

Pour l'employeur, l'embauche d'un salarié en CA permet une exonération de certaines cotisations patronales, dans la limite du Smic. De plus, l'État verse une prime de cohésion sociale dégressive, calculée sur la base de la différence entre la rémunération mensuelle brute du salarié dans la limite du Smic et le montant de l'aide forfaitaire versée par le département. Enfin, la transformation d'un CA en CDI entraîne le versement d'une aide de 1 500 euros à l'employeur, en une seule fois.

- **Aide forfaitaire accordée à l'employeur**

Le département verse à l'employeur embauchant un bénéficiaire du RMI en CI-RMA ou en CA une aide forfaitaire égale au montant mensuel du RMI pour une personne seule. Toutefois, pour les contrats conclus à compter du 15 octobre 2006, 12 % de ce montant sont pris en charge par l'Etat et versés à l'employeur par le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles - CNASEA (décret du 19 février 2007 n° 2007-208).

- **Prime de retour à l'emploi pour les titulaires d'un CA ou d'un CI-RMA**

La loi du 23 mars 2006, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006, prévoit que les bénéficiaires du RMI en CI-RMA et CA bénéficient de la prime de 1 000 euros lorsque leur activité est d'une durée supérieure ou égale à quatre mois. En revanche, ils ne bénéficient ni du cumul de leur allocation avec le revenu tiré du CI-RMA ou du CA pendant les trois premiers mois de la reprise d'activité, ni du versement d'une prime forfaitaire mensuelle pendant les neuf mois suivants. Auparavant, les bénéficiaires du RMI en CI-RMA ou en CA n'étaient pas concernés par le précédent mécanisme d'intéressement.

Source : d'après DREES, Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI - Etudes et résultats - n° 582 - juillet 2007.

Grâce à l'ensemble de ces mesures, le nombre des bénéficiaires du RMI a sensiblement baissé. On observe notamment une diminution plus nette depuis le 1^{er} janvier 2007, soit trois mois après la mise en application de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Nombre d'allocataires du RMI payés en fin de trimestre

(en milliers)

Périodes	mars 2006	juin 2006	sept. 2006	déc. 2006	mars 2007	Var. trimestr. <i>(en %)</i>	Var. annuelle <i>(en %)</i>
Allocataires RMI	1 260	1 269	1 266	1 260	1 211	- 3,9	- 3,9

Données CVS sur la France entière (métropole et DOM).

Source : Caisse nationale des allocations familiales - Direction des statistiques, des études et de la recherche.

4. Les freins au retour à l'emploi

Pourtant ces mesures n'ont eu que des effets limités. Elles n'ont en effet pas permis de corriger l'ensemble des imperfections du système.

a) Des primes d'intéressement trop faibles pour compenser les pertes de ressources liées au retour à l'activité

Les primes d'intéressement mises en place sont trop faibles pour compenser les pertes d'aides ou l'apparition de charges nouvelles lors de la reprise d'activité. En effet, la majorité des aides sociales, qu'elles soient nationales ou locales, sont attribuées selon le statut, c'est-à-dire par référence au bénéficiaire de tel ou tel minimum social, d'où leur appellation de « droits connexes ». Leur existence a une double conséquence :

- en premier lieu, il en résulte une iniquité entre les allocataires des différents minima sociaux et entre les salariés à bas revenus et les bénéficiaires de la solidarité nationale ;

- en second lieu, les personnes qui reprennent une activité perdent le plus souvent le bénéfice de ces aides, ce qui entraîne une dégradation de leur situation financière et rend, de fait, moins attractive voire dissuasive, toute reprise d'activité. Pour cette raison, on parle de « trappes à inactivité ». Ces effets sont d'autant plus perceptibles que les droits connexes représentent en réalité une part importante du revenu des ménages, le minimum social n'excédant pas, en moyenne, 20 % de leurs ressources globales. Partant de ce constat, votre commission avait préconisé de supprimer toute référence au statut et de retenir le niveau des ressources comme critère d'éligibilité à ces aides.¹

¹ Rapport d'information n° 334 (2004-2005) précité sur les minima sociaux.

Droits connexes et exonérations liés au statut d'allocataire de minimum social

Minimum social	Exonérations				Droits connexes liés au statut
	CRDS ⁽¹⁾	CSG ⁽²⁾	IR ⁽³⁾	RA ⁽⁴⁾	
RMI	oui	oui	oui	oui	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales, exonération de taxe d'habitation (TH) automatique et prolongée un an après la suspension de l'allocation, exonération de cotisation CMU, accès automatique et gratuit à la CMU-c, tarification sociale téléphone, prime de Noël
AAH	oui	oui	oui	oui	Majoration pour vie autonome, tarification sociale téléphone, exonération de la taxe d'habitation sous conditions de ressources.
ASS	oui	non	non	non	Prime de Noël, tarification sociale téléphone
API	oui	oui	oui	non	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales, exonération de TH sous conditions de ressources
Minimum vieillesse	oui	oui	oui	oui	Exonération de TH sous conditions de ressources
Minimum invalidité	oui	oui	oui	oui	Exonération de TH selon l'incapacité ou non de travailler
AER	oui	non	non	oui	Prime de Noël, exonération de TH sous conditions de ressources
Allocation veuvage	oui	oui	oui	oui	Exonération de TH sous conditions de ressources

⁽¹⁾ Contribution au remboursement de la dette sociale.

⁽²⁾ Contribution sociale généralisée.

⁽³⁾ Impôt sur le revenu.

⁽⁴⁾ Redevance audiovisuelle.

Mais la reprise d'une activité professionnelle occasionne également des charges nouvelles (garde des enfants, présentation, frais de transports) que l'intéressement mis en place ne permet pas forcément de couvrir.

La prime de retour à l'emploi (1 000 euros) vise précisément à financer ces charges nouvelles, mais son versement n'intervient qu'au bout de quatre mois et certains bénéficiaires d'un minimum social ne remplissent pas les conditions pour y avoir accès.

b) Des personnes exclues du système d'intéressement

Certaines personnes sont en effet exclues du dispositif d'intéressement :

- soit parce qu'elles sont bénéficiaires de contrats aidés, pour lesquels l'intéressement est partiellement versé sous forme d'aide pour l'entreprise.

Dans ce cas, les personnes bénéficiaires du RMI qui acceptent un CA ou un CI-RMA ne percevront pas plus d'argent qu'en restant au RMI ;

- soit parce qu'elles ne sont pas dans une situation de reprise d'activité après avoir cessé de travailler. Tel est le cas par exemple des bénéficiaires de minimum social qui exercent une activité à temps partiel : 14 % des allocataires du RMI sont actifs, et parmi eux, 6 % ont exercé une activité professionnelle sans interruption pendant les dix-huit derniers mois¹.

c) Un système complexe et cloisonné

Une autre série de difficultés provient de la complexité et du cloisonnement du système. La multiplicité des acteurs (Etat, conseil général, caisses d'allocations familiales (Caf), caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), Assedic, ANPE, associations de soutien diverses, etc.) et des dispositifs rend très fastidieux l'accès aux différentes prestations et aides et ne laisse pas suffisamment de temps disponible aux bénéficiaires de minima sociaux pour qu'ils se consacrent pleinement à leur recherche d'emploi et à la réussite de leur réinsertion.

La fusion des aides en une allocation unique (expérimentée dans l'Eure) et des dispositifs d'insertion en un contrat unique d'insertion (expérimenté en Côte d'Or) sont des pistes à explorer.

d) La nécessité d'un accompagnement et d'un soutien renforcés

Le soutien et l'accompagnement sont également insuffisants. Et pourtant ils permettraient aux allocataires de mobiliser plus efficacement les aides auxquelles ils ont droit et d'être mieux orientés dans leur recherche d'emploi ou d'activité d'insertion.

Le principe de plate-forme universelle, tel qu'il a été expérimenté à Pont-Audemer, dans le département de l'Eure pourrait être développé. Il consiste à réunir, en un même lieu, tous les intervenants afin d'améliorer la mobilisation des aides existantes et réduire ainsi la durée et le nombre des démarches des personnes bénéficiaires des minima sociaux.

e) Des entreprises réticentes

Par ailleurs, la réticence des employeurs constitue indéniablement un frein. C'est pourquoi certains départements, notamment la Meurthe-et-Moselle, expérimentent un système de tutorat à l'intérieur des entreprises et d'accompagnement par un travailleur social référent pour assurer la médiation entre l'employeur et le bénéficiaire de minimum social et le soutenir dans sa reprise d'activité.

¹ Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté - Dossier de présentation du projet de loi - juin 2007.

f) Des formations insuffisantes et inadaptées aux besoins des entreprises

Enfin, le développement de formations adaptées à la demande du bassin local d'emploi devrait permettre d'augmenter le nombre de débouchés pour les bénéficiaires de minima sociaux. Cela suppose une mobilisation plus active des régions et des organismes de formation professionnelle tels que l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

Ainsi que l'a souligné votre commission à maintes reprises, l'ensemble de ces dysfonctionnements justifierait une refonte globale du système de solidarité nationale, afin d'en simplifier l'organisation et le fonctionnement et d'en améliorer la lisibilité et l'accès pour les bénéficiaires.

B. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE : UN DISPOSITIF TRANSITOIRE ET EXPÉRIMENTAL

L'ampleur de la tâche et sa difficulté ont conduit le Gouvernement à privilégier, dans un premier temps, l'expérimentation. Par ce projet de loi, le Gouvernement entend poursuivre la dynamique engagée avec la mise en place d'un dispositif expérimental novateur visant à tester, dans les départements volontaires, des politiques diverses en faveur de l'insertion. Parmi celles-ci, le revenu de solidarité active.

1. Une démarche engagée en 2007

a) Les départements : collectivités pilotes pour la mise en place de dispositifs innovants d'insertion

L'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et l'article 52 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ont accru la marge de manœuvre des départements dans la mise en place, à titre expérimental, de politiques d'insertion novatrices au profit des bénéficiaires du RMI.

Sur le fondement de ces deux articles, les conseils généraux ont la faculté de déroger à certaines dispositions du code du travail et du code de l'action sociale et des familles pendant une durée expérimentale de trois ans, dans deux domaines : les conditions d'intéressement des allocataires du RMI qui reprennent une activité professionnelle et les règles applicables aux contrats aidés.

Puis il a été jugé opportun d'étendre le champ de l'expérimentation aux bénéficiaires des autres minima sociaux (API, ASS et AAH) ainsi qu'aux titulaires des autres contrats aidés (contrat initiative emploi et contrat d'aide à l'emploi). L'article 52 précité de la loi du 5 mars 2007 a donné cette faculté aux départements, afin qu'ils puissent rapprocher, le cas échéant, les régimes

juridiques des différents contrats aidés et tendre ainsi à la mise en place d'un « contrat unique d'insertion » tel que celui expérimenté par le département de la Côte d'Or.

Chaque conseil général a la liberté de définir le champ de l'expérimentation qu'il souhaite conduire dans le cadre des dérogations autorisées par la loi, ce qui n'exclut pas la mise en œuvre parallèle de programmes expérimentaux ne nécessitant aucune dérogation législative.

La loi de finances pour 2007 prévoit une évaluation annuelle des dispositifs expérimentés dans chaque département volontaire, ainsi que la transmission d'un rapport final d'expérimentation au terme de la période de trois ans prévue.

b) L'expérience instructive du département de l'Eure

Le département de l'Eure a fait partie des tout premiers départements volontaires pour conduire une expérimentation du revenu de solidarité active (RSA). Cette expérimentation s'inscrit dans le cadre plus large de la mise en œuvre de dispositifs complémentaires d'insertion et se révèle être particulièrement éclairante pour comprendre l'esprit du présent projet de loi.¹

2. Le RSA : une méthode prudente au service d'un principe ambitieux

Le projet de loi définit et met en place, sur une échelle réduite, un dispositif innovant, le RSA, qui répond à des objectifs précis, afin d'en évaluer les résultats pour permettre à terme son éventuelle généralisation.

a) Le revenu de solidarité active : principe et modalités de calcul

Le revenu de solidarité active a pour objectif de rendre financièrement incitative la reprise d'activité des bénéficiaires d'un minimum social en compensant la perte éventuelle des droits connexes résultant du changement de statut ainsi que les frais nouveaux liés au retour à l'emploi. En effet, le versement du RSA garantit l'augmentation du pouvoir d'achat des bénéficiaires de minima sociaux lors d'une reprise ou d'un accroissement de leur activité.

b) La méthode retenue : l'expérimentation

La méthode expérimentale privilégiée par le Gouvernement permet aux départements de développer des politiques innovantes et créatives : valorisation de l'image des bénéficiaires des minima sociaux auprès des entreprises, amélioration de l'accès aux dispositifs de formation, primes de pérennisation à l'issue du contrat aidé pour améliorer les chances d'accéder à un emploi durable, partenariats avec l'ANPE ou le secteur associatif, etc.

¹ Cf. Annexes n^{os} 1, 2 et 3.

Par rapport au cadre défini par la loi de finances de 2007 et la loi instituant un droit au logement opposable du 5 mars 2007, le projet de loi permet de progresser dans **quatre** domaines :

- l'application du RSA à l'ensemble des allocataires du RMI dans le territoire concerné par l'expérimentation ;

- l'extension de l'expérimentation aux allocataires de l'API ;

- la participation financière de l'Etat au coût de l'expérimentation au titre de l'application du dispositif aux bénéficiaires de l'API, dont l'Etat assume la gestion et pour les allocataires du RMI, dont la prise en charge a été transférée aux départements ;

- l'élargissement du champ de l'expérimentation à dix nouveaux départements, qui s'ajoutent aux dix-neuf ayant déjà fait acte de candidature dans le cadre de l'expérimentation prévue par l'article 142 précité.

L'élargissement des conditions d'expérimentations pour les départements

Prestation	Type de contrat	Article 142 de la loi de finances 2007		Projet de loi	
		Dérogation à la prime de retour à l'emploi (PRE) et aux primes forfaitaires (PF) - plus de 78 h par mois	Dérogation des règles régissant l'intéressement proportionnel - moins de 78 h par mois	Dérogation à la prime de retour à l'emploi (PRE) et aux primes forfaitaires (PF) - plus de 78 h par mois	Dérogation aux règles régissant l'intéressement proportionnel - moins de 78 h par mois
RMI	Contrat de droit commun	Oui	Non	Oui	Oui
	CA, CI-RMA	Non	Non	Oui	Oui
API	Contrat de droit commun	Non	Non	Oui	Oui
	CA, CI-RMA	Non	Non	Oui	Oui

c) Le coût de la mise en œuvre expérimentale du RSA

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, 50 000 allocataires du RMI¹ et 5 000 bénéficiaires de l'API devraient participer à cette expérimentation. Le surcoût unitaire moyen devant être de l'ordre de 1 000 à 1 200 euros par personne bénéficiaire, le surcoût global représenterait 50 à 60 millions d'euros.

Ainsi que le haut commissaire l'a annoncé lors de son audition², l'Etat s'engage à prendre en charge la moitié de ce surcoût, soit 25 millions d'euros. Toutefois, le texte ne présente aucune garantie de cet engagement. Seul le principe d'une possible participation de l'Etat est posé. Pourtant, il est essentiel que la part de l'Etat soit précisément définie, en amont et sur l'ensemble de la durée de l'expérimentation, afin de sécuriser les conseils

¹ En moyenne 2 000 par département.

² Audition du 17 juillet annexée au présent rapport.

généraux, pour lesquels le RMI représente déjà une charge importante, à ce jour, non entièrement compensée par l'Etat. Votre commission propose donc de fixer la programmation sur trois ans des contributions qu'entend verser l'Etat à cette expérimentation.

3. Approfondir la réforme du système de solidarité nationale

a) La prise en compte des prestations et droits connexes

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi retient une définition assez restrictive de ce qu'il faut entendre par « ressources », en évoquant les seuls revenus d'activité et les charges de familles. Votre commission considère qu'en plus des revenus tirés de l'activité professionnelle, il pourrait être tenu compte des diverses allocations et aides que perçoit en sus l'allocataire du RMI ou de l'API, souvent du fait de son statut.

Il peut s'agir :

- soit de prestations et d'aides locales ou extralégales (contribution au paiement de la cantine scolaire, tarification préférentielle pour les transports publics, soutien financier à la garde d'enfants, bourse scolaire, etc.) ;

- soit de prestations ou droits légaux ouverts à ces personnes du fait de leur statut (exonération de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle) ou du niveau de leurs revenus (prime pour l'emploi, accès à la CMUc ou à l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire).

Sans que ces aides ne soient forcément intégrées à ce stade dans le RSA pour leur versement, - ce qui, à terme, serait préférable dans une optique de simplification - il paraît opportun qu'elles soient prises en compte dans la composition du revenu garanti, et par conséquent pour le calcul du revenu différentiel de solidarité active.

Cela suppose de recenser, dans chaque département, l'ensemble des prestations et aides locales ou extralégales auxquelles un bénéficiaire du RSA pourra prétendre selon sa situation. Ce recensement aurait en outre pour intérêt de permettre un calcul plus exact et équitable du montant du RSA par les départements et d'envisager la mise en place progressive d'une allocation unique, intégrant l'ensemble des prestations et aides.

b) Le renforcement des dispositifs d'accompagnement et de soutien pour les allocataires de l'API

Contrairement aux bénéficiaires du RMI qui signent un contrat d'insertion avec le conseil général, les allocataires de l'API sont peu accompagnés dans leur démarche d'insertion. Or les enquêtes récentes montrent que les problèmes que pose la reprise d'emploi pour une personne titulaire de l'API sont différents de ceux que rencontrent les bénéficiaires du RMI.

Pour les parents isolés, les contraintes familiales contribuent pour beaucoup à différer leurs démarches de formation ou d'insertion, ce qui justifie un accompagnement spécifique et le développement d'actions ciblées de formations qualifiantes, afin qu'à l'échéance du versement de la prestation, les personnes concernées ne basculent pas systématiquement dans le RMI et que leur éventuelle reprise d'activité soit effective et durable.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Exonération de charges fiscales et sociales des heures supplémentaires

Objet : Cet article institue une exonération d'impôt sur le revenu et une réduction de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires.

I - Le dispositif proposé

A - L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU

Le **paragraphe I** propose d'introduire dans le code général des impôts (CGI) un nouvel article 81 *quater*, qui exonère de l'impôt sur le revenu les salaires perçus au titre des heures supplémentaires.

Cet article 81 *quater* comporte un paragraphe I qui définit précisément quelles sont les heures de travail qui donnent droit à exonération d'impôt, la notion d'heures supplémentaires étant devenue passablement difficile à appréhender. Sont ainsi concernées :

- les **heures supplémentaires *stricto sensu***, définies aux articles L. 212-5 du code du travail et L. 713-6 du code rural. Les heures supplémentaires sont effectuées au-delà de la durée légale du travail (trente-cinq heures par semaine en principe) ; elles sont rémunérées à un taux majoré et leur nombre est limité à un contingent fixé à 220 heures par an (un contingent différent peut être fixé par la voie conventionnelle) ;

- les **heures choisies**, instaurées par la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise ; si un accord collectif le prévoit, un salarié peut, en accord avec son employeur, effectuer des heures choisies au-delà du contingent d'heures supplémentaires ;

- les **heures supplémentaires effectuées dans le cadre d'un cycle de travail**, en application des articles L. 212-7-1 du code du travail et L. 713-8 du code rural ; au sein d'un cycle alternent des semaines hautes, pendant lesquelles la durée du travail dépasse trente-cinq heures, et des semaines basses, pendant lesquelles la durée du travail est inférieure ; la répartition du

travail se répète à l'identique d'un cycle à l'autre ; les heures supplémentaires sont celles effectuées au-delà de la durée de trente-cinq heures, calculée en moyenne sur l'ensemble du cycle ;

- les **heures supplémentaires effectuées dans le cadre d'un accord de modulation du temps de travail**, visées par les articles L. 212-8 du code du travail et L. 713-15 du code rural ; un accord collectif peut prévoir que la durée hebdomadaire du travail varie sur tout ou partie de l'année, à condition de ne pas dépasser 1 607 heures sur l'année ; dans ce cadre, sont considérées comme des heures supplémentaires celles effectuées au-delà de ce plafond de 1 607 heures, ou d'un plafond inférieur conventionnel, et celles effectuées au-delà de la durée hebdomadaire maximale du travail définie dans l'accord ;

- les **heures supplémentaires effectuées dans le cadre d'une réduction de la durée du travail par attribution de jours de repos (« jours de RTT ») dans un cadre quadri hebdomadaire** ; le I de l'article 212-9 du code du travail permet à une entreprise de réduire la durée du travail en deçà de trente-neuf heures hebdomadaires par l'attribution, sur une période de quatre semaines, de journées ou de demi-journées de repos, équivalant au nombre d'heures de travail accomplies au-delà de la durée légale du travail ; dans ce cas de figure, les heures supplémentaires sont celles effectuées au-delà de trente-neuf heures par semaine ou celles effectuées au-delà de la durée de trente-cinq heures calculée en moyenne sur la période de quatre semaines ;

- les **heures supplémentaires effectuées dans le cadre d'une réduction de la durée du travail par attribution de jours de repos sur l'année** ; prévue au II de l'article L. 212-9 du code du travail, cette faculté est subordonnée à la conclusion d'un accord collectif ; dans ce cas, les heures supplémentaires sont celles effectuées au-delà du plafond annuel de 1 607 heures ou au-delà de trente-neuf heures (ou d'un plafond inférieur conventionnel) une semaine donnée ;

- les **heures de travail effectuées, au-delà de 1 607 heures par an, par les salariés couverts par une convention de forfait annuel en heures** ; en application du II de l'article L. 212-15-3 du code du travail, un accord collectif peut ouvrir la possibilité aux cadres autonomes et aux salariés itinérants non-cadres dont la durée du travail ne peut être prédéterminée, ou qui disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps pour l'exercice des responsabilités qui leur sont confiées, de signer avec leur employeur une convention individuelle de forfait en heures ; le salarié signataire de la convention n'est alors plus soumis à la réglementation relative aux heures supplémentaires et doit simplement respecter les durées maximales de travail journalières et hebdomadaires ; il peut cependant effectuer des heures de travail au-delà de la durée prévue par le forfait (qui peut être inférieure à 1 607 heures) ; seules les heures effectuées au-delà de 1 607 heures dans l'année donneront droit à l'exonération d'impôt sur le revenu ;

- les **jours de repos auxquels renoncent les salariés couverts par une convention de forfait annuel en jours** ; le III de l'article L. 212-15-3 du code du travail autorise la conclusion de conventions de forfait dans lesquelles la durée du travail est exprimée en nombre de jours, dans la limite de 218 jours par an ; le salarié peut renoncer, avec l'accord de son employeur, à une partie de ses jours de repos, en contrepartie d'une majoration de salaire ; c'est cette majoration de salaire qu'il est proposé d'exonérer de l'impôt sur le revenu.

Outre les heures supplémentaires *stricto sensu*, le texte vise également les **heures complémentaires**, c'est-à-dire celles effectuées par un salarié à temps partiel au-delà de la durée de travail fixée par son contrat.

Le projet de loi vise ensuite les heures supplémentaires effectuées par deux catégories de salariés soumises à des règles particulières en droit du travail : les **salariés employés par des particuliers** et les **assistants maternels**.

Les salariés employés par des particuliers, occupés à des tâches à caractère ménager ou familial, ne sont pas régis par les dispositions légales relatives à la durée du travail, mais par celles définies par la convention collective du 24 novembre 1999, applicable aux salariés du particulier employeur. La durée de travail effectif est fixée à quarante heures par semaine pour un salarié à temps plein. Les heures supplémentaires ne peuvent dépasser dix heures au cours de la même semaine et huit heures en moyenne hebdomadaire sur douze semaines consécutives.

Le statut des assistants maternels, qui accueillent des enfants dont les parents travaillent, a été réformé par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, complétée par les dispositions de la convention collective nationale du 1^{er} juillet 2004 applicable aux assistants maternels employés par un particulier, ainsi que par des mesures réglementaires. L'article D. 773-8 du code du travail prévoit ainsi que les heures travaillées au-delà de quarante-cinq heures hebdomadaires donnent lieu à une majoration de rémunération, dont le taux est fixé par une convention ou un accord de branche étendu, une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par accord entre l'assistant maternel et son ou ses employeurs.

Le champ d'application du projet de loi n'est pas limité aux seuls salariés du secteur privé mais couvre aussi les **agents publics, titulaires ou non**. Les règles relatives aux heures supplémentaires effectuées par les agents publics sont définies par voie réglementaire et varient suivant les catégories de personnel concernées.

A titre d'illustration, les personnels civils de l'Etat et de ses établissements publics administratifs sont régis par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, qui détermine le régime d'indemnisation des heures supplémentaires réelles : les horaires de travail des agents étant définis à l'intérieur de cycles de travail, les heures supplémentaires réelles sont celles

effectuées, à la demande du chef de service, au-delà des bornes horaires définies par le cycle ; elles donnent lieu au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), à condition que l'employeur ait mis en place un moyen de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser. Ce régime ne bénéficie qu'aux agents exerçant des fonctions ou appartenant à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Les décrets n^{os} 2002-62 et 2002-63 du 14 janvier 2002 établissent, en outre, deux régimes d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) applicables, respectivement, aux personnels d'administration centrale et aux personnels administratifs des services déconcentrés. Elles sont attribuées de manière individuelle selon le supplément de travail fourni par l'agent.

Les heures supplémentaires sont parfois désignées, dans la fonction publique, sous le vocable de « temps de travail additionnel », comme c'est le cas, par exemple, à l'article R. 6152-27, qui fixe le temps de travail des praticiens hospitaliers.

Enfin, sont également visées les heures supplémentaires ou complémentaires effectuées par les **salariés qui ne sont couverts ni par les dispositions de droit commun relatives à la durée du travail figurant dans le code du travail (chapitre II du titre I^{er} du livre II), ni par celles figurant dans le code rural (chapitre III du titre I^{er} du livre VII).**

Certains salariés sont en effet soumis à des régimes dérogatoires, définis dans d'autres chapitres du code du travail (les travailleurs à domicile à l'article L. 721-16, les éducateurs familiaux à l'article L. 774-1, par exemple) ou dans d'autres codes (le régime des accueillants familiaux est, par exemple, fixé à l'article L. 444-4 du code de l'action sociale et des familles). Compte tenu de la diversité des situations à envisager, un décret précisera selon quelles modalités ces salariés bénéficieront de l'exonération de l'impôt sur le revenu. **Cette dernière disposition, de portée très générale, garantit qu'aucune catégorie de salariés ne sera maintenue à l'écart du dispositif d'exonération.**

L'Assemblée nationale a d'ailleurs réparé plusieurs omissions du projet de loi initial, afin que tous les régimes applicables en matière d'heures supplémentaires soient bien mentionnés. Sont de ce fait également visées :

- les heures supplémentaires effectuées par les salariés qui ont demandé, pour des raisons familiales, une réduction de leur durée du travail sous forme de période non travaillées d'au moins une semaine (troisième alinéa de l'article L. 212-4-7 du code du travail) ;

- les heures supplémentaires effectuées en application du régime défini par le II de l'article 4 de la loi n^o 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise : dans les entreprises de vingt salariés au plus, ne disposant pas d'un compte épargne-temps, les salariés peuvent renoncer à une partie de leurs jours de réduction du temps de travail, dans la limite de dix jours par an, en échange

d'une majoration salariale et les cadres soumis à une convention de forfait en heures peuvent dépasser la durée du travail inscrite à leur forfait, à raison de soixante-dix heures par an ;

- les heures complémentaires définies par l'ancien article L. 212-4-3 du code du travail, applicable à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, et qui continue de régir, en vertu du IX de l'article 12 de ladite loi, les accords collectifs conclus sur son fondement.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement de précision, relatif au décompte des heures supplémentaires des assistants maternels.

*

L'article 81 *quater* comporte ensuite un **paragraphe II** qui précise dans quelles limites la rémunération perçue par le salarié au titre des heures supplémentaires ouvre droit à l'exonération.

Un salarié qui effectue une heure supplémentaire perçoit en effet une **rémunération majorée** par rapport à son salaire de base. Le taux de majoration est fixé par une convention ou un accord de branche étendu, par un accord d'entreprise ou d'établissement, et ne peut être inférieur à 10 %. A défaut d'accord, chacune des huit premières heures supplémentaires donne lieu à une majoration de 25 % et les heures suivantes à une majoration de 50 % (articles L. 212-5 du code du travail et L. 713-6 du code rural).

Le projet de loi indique que l'exonération d'impôt s'applique au salaire de base et à sa majoration, dans la limite des taux prévus par voie d'accord ou, à défaut d'accord, dans la limite des taux légaux.

Pour les heures complémentaires, l'exonération s'applique, de manière analogue, dans la limite d'une majoration de 25 %, qui est celle prévue au deuxième alinéa de l'article L. 212-4-4 du code du travail lorsqu'un salarié à temps partiel effectue des heures complémentaires au-delà du dixième de sa durée contractuelle de travail.

Pour les salariés couverts par une convention de forfait en heures, le code du travail ne prévoit pas de taux de majoration applicable à défaut d'accord. Le projet de loi propose de fixer ce taux à 25 % de la rémunération journalière, déterminée en divisant la rémunération annuelle du salarié par le nombre de jours de travail prévu dans le forfait.

Ces plafonds sont indispensables, afin d'éviter des effets d'aubaine, dans la mesure où il est toujours loisible à un employeur de rémunérer les heures supplémentaires au-delà des minima fixés par la loi.

Pour les agents publics, l'exonération s'applique dans la limite des rémunérations qui leur sont versées en vertu des dispositions qui leur sont applicables.

L'Assemblée nationale a corrigé une erreur relative au plafonnement de la majoration des heures complémentaires et a plafonné à 25 % le taux de majoration des heures supplémentaires réalisées par les salariés couverts par un forfait annuel en heures, réparant ainsi un oubli.

*

L'article 81 *quater* comprend ensuite un **paragraphe III** qui vise à empêcher la **fraude**.

Il pose d'abord un **principe** : l'exonération d'impôt ne s'applique que si l'employeur respecte les dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée du travail. Les heures supplémentaires qui seraient effectuées en violation des textes ne donneront donc pas lieu à exonération.

Il fixe ensuite un **garde-fou** : il est précisé que les heures supplémentaires ne peuvent se substituer à d'autres éléments de rémunération, au sens de l'article 79 du CGI, à moins qu'un délai d'au moins douze mois ne se soit écoulé entre le dernier versement de l'élément de rémunération supprimé et le premier paiement d'heures supplémentaires défiscalisées. L'article 79 vise les traitements, indemnités, émoluments et salaires concourant à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu.

Le **travail à temps partiel** pose un problème délicat à régler. Il pourrait en effet être tentant de réduire la durée du travail d'un salarié à temps partiel pour lui faire effectuer ensuite un grand nombre d'heures complémentaires, défiscalisées et exonérées de cotisations sociales.

Il convient de rappeler, toutefois, que le recours aux heures complémentaires est déjà encadré par l'article L. 212-4-3 du code du travail :

- le nombre d'heures complémentaires effectuées par un salarié au cours d'une même semaine ou d'un même mois ne peut excéder le dixième de la durée de travail hebdomadaire ou mensuelle prévue dans son contrat (le tiers si un accord collectif le prévoit) ;

- les heures complémentaires ne peuvent avoir pour effet de porter la durée du travail effectuée par un salarié au niveau de la durée légale du travail (ou de la durée inférieure éventuellement fixée conventionnellement) ;

- enfin, lorsque, pendant une période de douze semaines consécutives ou pendant douze semaines au cours d'une période de quinze semaines, l'horaire moyen réellement effectué 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, en **ajoutant à l'horaire antérieurement fixé la différence entre cet horaire et l'horaire moyen réellement effectué**.

Le paragraphe III apporte une nouvelle garantie applicable dans cette dernière hypothèse (heures supplémentaires effectuées de manière régulière pendant douze semaines). Dans la mesure où les heures complémentaires donnent droit à exonération fiscale, mais non les heures de travail ordinaires, on pourrait craindre que le salarié ne s'oppose à ce que son horaire de travail contractuel soit augmenté, afin de continuer à bénéficier de l'exonération d'impôt.

Pour éviter ce type d'effet d'aubaine, il était prévu, dans le projet de loi initial, que les heures complémentaires ouvraient droit à exonération seulement si elles aboutissaient à une augmentation de l'horaire contractuel de travail et si ce nouvel horaire était maintenu pendant une durée minimale fixée par décret, qui serait vraisemblablement d'au moins six mois. Si une durée minimale n'était pas prévue, il serait tentant pour l'employeur et le salarié d'augmenter la durée contractuelle de travail pendant une très brève période, pour la ramener ensuite à son niveau initial.

L'Assemblée nationale a modifié cette disposition en adoptant un amendement présenté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, saisie pour avis et sous-amendé par le Gouvernement. Il est désormais indiqué que les heures complémentaires ne donnent pas droit à exonération si elles ne sont pas intégrées de manière **définitive** à l'horaire contractuel de travail.

Afin d'éviter que certaines entreprises ne soient tentées de réduire l'horaire de travail collectif de leurs salariés, pour leur faire effectuer plus d'heures supplémentaires, le texte prévoit ensuite que le supplément d'heures supplémentaires résultant seulement de l'abaissement, après le 1^{er} octobre 2007, date prévue pour l'entrée en vigueur du texte de la durée hebdomadaire de travail prévue dans un accord de modulation (articles L. 212-8 du code du travail et L. 713-14 à L. 713-16 du code rural) ou de l'attribution de jours de RTT supplémentaires (article L. 212-9 du code du travail) ne donnera pas lieu à exonération.

Pour lutter encore plus efficacement contre des effets « d'optimisation fiscale », l'Assemblée nationale a décidé que ne donneraient pas non plus lieu à exonération les heures supplémentaires résultant de l'abaissement de la durée conventionnelle **annuelle** de travail (alors que le projet de loi initial ne visait que les plafonds hebdomadaires). Elle a également mieux pris en compte le cas des entreprises nouvelles et a remplacé la date du 1^{er} octobre 2007 par celle du 27 juin 2007, jour du dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale, considérant, à juste titre, que des comportements d'optimisation pouvaient intervenir dès le dispositif connu, sans attendre son entrée en vigueur.

L'article 81 *quater* comprenait enfin un **paragraphe IV**, supprimé par l'Assemblée nationale, qui subordonnait le bénéfice de l'exonération fiscale pour certains salaires à l'accomplissement de formalités déclaratives précisées par décret.

Etaient concernés :

- les salaires versés par les particuliers employeurs au titre des heures supplémentaires (point 3 du I de l'article 81 *quater*) ;

- les salaires versés aux assistants maternels au titre des heures supplémentaires et complémentaires (point 4 du I de l'article 81 *quater*) ;

- les salaires versés aux salariés qui ne sont pas régis par les règles de droit commun définies par le code du travail ou le code rural (point 6 du I de l'article 81 *quater*) ;

- les salaires versés grâce à des procédures ou à des titres de paiement simplifiés : déclaration unifiée de cotisations sociales individualisée ou titre emploi-entreprise (articles L. 133-5 à L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale) ; chèque-emploi pour les très petites entreprises (article L. 133-5-5 du même code) ; chèque emploi-service universel (Cesu, article L. 133-8 du même code) ; chèque-emploi associatif (article L. 133-8-3 du même code) ; titres de paiement simplifiés existant outre-mer (article L. 812-1 du code du travail) ;

- les salaires rémunérant la garde d'enfant pris en charge par la prestation d'accueil du jeune enfant (dispositif Pajemploi, article L. 531-8 du code de la sécurité sociale).

Dans son avis du 11 juin 2007, le conseil d'administration de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) soulignait que les dispositifs Cesu et Pajemploi devraient être modifiés pour permettre de déclarer les heures supplémentaires et complémentaires et le taux qui leur est applicable. Les conséquences du projet de loi sur le titre emploi-entreprise, le chèque-emploi pour les très petites entreprises et le chèque-emploi associatif n'ont pas encore été expertisées.

L'amendement de suppression de l'Assemblée nationale a été justifié par le fait que les formalités déclaratives existantes sont suffisantes pour assurer une application efficace du dispositif.

*

L'article premier du projet de loi comprend ensuite un **paragraphe II** et un **paragraphe III** qui ont pour objet de concilier la mesure d'exonération des heures supplémentaires avec d'autres avantages fiscaux ou sociaux, soumis à condition de ressources, dont bénéficieraient les salariés.

Le **paragraphe II** propose d'abord de modifier le troisième alinéa du 1 de l'article 170 du CGI. Cet article définit les obligations déclaratives des contribuables. La modification proposée consiste à imposer la mention dans

les déclarations de revenu des sommes exonérées en application du présent article.

Il modifie ensuite le c du 1° du IV de l'article 1417 du même code, qui définit le revenu fiscal de référence (RFR).

Le revenu fiscal de référence est pris en compte pour déterminer si un contribuable a droit à des exonérations, dégrèvements d'office, ou abattements de taxe foncière ou de taxe d'habitation placés sous condition de ressources ; il conditionne également le bénéfice de certaines prestations (prêt à taux zéro, tarif des crèches, etc.). Il est égal au revenu imposable majoré de certaines charges déductibles, du montant des produits de placement à revenus fixes soumis au prélèvement forfaitaire libératoire et de certains revenus exonérés. Il est proposé d'intégrer dans le RFR les salaires versés au titre des heures supplémentaires et complémentaires exonérées. De cette manière, la décision d'exonérer ces revenus sera sans incidence sur l'appréciation des capacités contributives des salariés concernés.

Le **paragraphe III** traite du cas particulier de la prime pour l'emploi (PPE), qui est versée sous condition de ressources.

Il propose d'intégrer les salaires perçus au titre des heures supplémentaire et complémentaires exonérées dans les revenus d'activité professionnels pris en compte pour apprécier les limites de revenu qui conditionnent le bénéfice de la PPE. La mesure d'exonération sera donc sans incidence directe sur le droit d'un salarié à percevoir la prime. Cependant, un salarié qui effectuerait un plus grand nombre d'heures supplémentaires, du fait des mesures incitatives introduites par cet article, et qui verrait, en conséquence, ses revenus d'activité augmenter significativement, percevrait naturellement une prime réduite, puisque son montant est dégressif en fonction du revenu. Le gain net demeurera cependant, dans tous les cas, appréciable pour le salaire.

B - LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS ET DE CONTRIBUTIONS SOCIALES

Les **paragraphes IV à VI**, ainsi que le **paragraphe VII bis**, comportent des mesures d'exonération des cotisations sociales dues au titre des heures supplémentaires ainsi que plusieurs mesures connexes.

Ce dispositif comprend **une exonération de cotisations et contributions salariales** ainsi qu'**une déduction forfaitaire de cotisations patronales** (paragraphes IV, VI - 1° et 2° - et VII bis). Il est complété par une modification des modalités de calcul de l'**allègement « Fillon »**, visant à rendre neutre le recours aux heures supplémentaires pour le calcul de cet allègement (paragraphe V - 1°). Diverses **mesures de coordination** sont également proposées afin d'autoriser le cumul de la nouvelle réduction forfaitaire de cotisations patronales avec d'autres dispositifs d'exonération de ces cotisations (paragraphes V - 2°, V bis, V ter, V quater, VI).

L'ensemble de ces mesures doivent entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2007, comme le volet fiscal (**paragraphe VIII**), et s'appliqueront à Saint-Pierre-et-Miquelon (**paragraphe X**)¹.

1. L'exonération de cotisations et contributions salariales (paragraphe IV - article L. 241-17 du code la sécurité sociale - et paragraphe VI- 2°)

Elle est définie dans un nouvel article L. 241-17 qu'il est proposé d'insérer dans le code de la sécurité sociale.

• Cet article a pour objet de créer **une exonération complète de cotisations et contributions salariales normalement dues au titre des heures supplémentaires**.

Cependant, dans un souci de **simplification**, la technique utilisée pour aboutir à ce résultat ne consistera pas à calculer et à opérer strictement cette exonération sur chaque heure supplémentaire et pour chaque catégorie de cotisations ou de contributions (cotisations de sécurité sociale, cotisations chômage et retraite complémentaire, CSG et CRDS) : en pratique, il sera fait masse du montant global de l'exonération, toutes cotisations et toutes contributions confondues, et ce total sera défalqué des cotisations salariales de sécurité sociale dues par l'assuré². **La charge du manque à gagner, avant compensation, sera ainsi imputée aux seuls régimes de sécurité sociale**, la mesure étant « indolore » pour les régimes d'assurance chômage (Assedic) et de retraite complémentaire (Agirc/Arrco).

Un **décret** déterminera le taux de la réduction.

Dans le détail, le montant de la réduction sera calculé « *dans la limite des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi dont le salarié est redevable au titre de* » chaque heure supplémentaire effectuée. Cette formule exclut les cotisations de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire, mais recouvre :

- les cotisations d'assurance maladie : **0,75 %** (2,25 % dans les régimes spécifiques d'Alsace-Moselle) ;

- les cotisations d'assurance vieillesse : **6,75 %** (part plafonnée de 6,65 % et part déplafonnée de 0,10 %) ;

- la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 7,50 % sur 97 % du salaire et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,50 % sur la même assiette : **7,76 %** (sur 100% du salaire)

¹ En vertu d'un ajout de l'Assemblée nationale.

² Cce qui explique que le texte utilise les termes de « réduction de cotisations salariales de sécurité sociale » à la place du terme d'exonération, qui correspond à la réalité économique, mais non à la réalité juridique.

- les cotisations de retraite complémentaire (Agirc/Arrco) : au minimum **3,8 %** sous plafond de la sécurité sociale pour un non-cadre, et 3,93 % pour un cadre (toujours sous plafond)¹ ;

- les cotisations d'assurance chômage : **2,40 %**.

L'addition de ces cotisations et contributions représente environ **21,5 points**² pour un salarié non cadre dont le revenu ne dépasse pas le plafond de sécurité sociale (2 682 euros par mois). Ce qui signifie que la rémunération de chaque heure travaillée subit une ponction globale de 21,5 % de son montant.

Pour les salariés payés au-dessus du Smic, le taux global des prélèvements, rapporté à l'ensemble du salaire, est plus faible. Le décret, mentionné plus haut, devrait donc fixer autour de 21,5 % **le taux maximal** de l'exonération, le calcul étant éventuellement effectué pour chaque salarié, individuellement, lorsque sa rémunération excédera le plafond de la sécurité sociale.

Le procédé consistant à défalquer ce total de 21,5 points (ou moins) du montant des cotisations salariales de sécurité sociale interdit que l'opération de soustraction soit effectuée sur les cotisations dues au titre des seules heures supplémentaires, dans la mesure où le taux de cotisation horaire n'est que de 7,5 points (les cotisations maladie et vieillesse acquittées sur la rémunération horaire sont égales à 7,5 % de cette rémunération). La réduction doit donc être calculée sur le montant global des cotisations dues par le salarié pour l'ensemble des heures travaillées (heures normales et heures supplémentaires).

Soit l'**exemple** d'un salarié effectuant quatre heures supplémentaires par semaine, en plus des trente-cinq heures correspondant à la durée légale du travail. Le taux de rémunération de ses heures supplémentaires est majoré de 25 % : ces quatre heures travaillées en plus lui rapportent donc en salaire l'équivalent de cinq heures « normales ». Sa rémunération hebdomadaire est, en conséquence, égale à quarante fois le salaire horaire normal, avec une exonération complète de 21,5 points de cotisations et de contributions sur le huitième de ce total (cinq heures). Par suite, le montant de cette exonération, calculé sur l'ensemble des heures travaillées, est de un huitième de 21,5, soit environ 2,7 points. Au cas d'espèce, ce sont 2,7 points qui seront défalqués du prélèvement de cotisation de 7,5 % effectué sur la rémunération globale du salarié. Il ne lui restera plus à acquitter que 4,8 %.

Le dispositif d'imputation a été précisé à l'Assemblée nationale sur deux points :

- l'imputation de la réduction sera effectuée sur le montant des cotisations salariales de sécurité sociale dues au titre de la rémunération payée

¹ Ces taux se décomposent en 3 % de cotisations Arrco + 0,8 % de cotisation AGFF + 0,13 % de cotisation exceptionnelle et temporaire (pour les cadres uniquement).

² 21,46 points pour un non-cadre et 21,59 points pour un cadre.

au salarié simultanément à l'heure ou aux heures ouvrant droit à la réduction ; cette précision est utile dans la mesure où le paiement des heures supplémentaires peut être différé dans le temps, par rapport à leur exécution ;

- la réduction ne pourra pas, en tout état de cause, dépasser le montant des cotisations salariales de sécurité sociale.¹

• **Le champ de la réduction** est défini par référence à celui du dispositif fiscal créé par le paragraphe I au sein du nouvel article 81 *quater* du code général des impôts, dans les conditions et les limites fixées par cet article.

La mesure s'applique donc à l'ensemble des **salariés du secteur privé**, y compris les **salariés du secteur agricole** (paragraphe VI - 2°). Peuvent également bénéficier de la réduction les salariés exerçant des **activités de service à la personne** et les **employés de maison**, les **assistants maternels** et les **assistants familiaux** effectuant des heures supplémentaires, ainsi que les salariés dont la durée d'activité n'est pas régie par les dispositions du code du travail.

L'exonération des cotisations et contributions salariales dues au titre des heures supplémentaires sera également ouverte aux **salariés relevant des régimes spéciaux** (agents publics, Enim, Mines, Sncf, industries électriques et gazières, Banque de France...). Un **décret spécifique** sera cependant pris « *compte tenu du niveau des cotisations dont sont redevables les personnes relevant de ces régimes* », lequel est effectivement très variable et généralement différent de celui du régime général et des régimes alignés. En particulier, les heures supplémentaires effectuées dans les régimes spéciaux sont le plus souvent rémunérées sous forme d'**indemnités** ou de **primes** qui ne sont assujetties qu'à la CSG, la CRDS et, dans les trois fonctions publiques, à une cotisation au régime additionnel obligatoire de retraite de 5 % (pour la part salariale) dans la limite de 20 % du traitement.

La loi précise qu'en tout état de cause, la réduction s'appliquera là aussi dans la limite des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi.

Le fait générateur de la réduction de cotisations de sécurité sociale est constitué par « *toute heure supplémentaire ou complémentaire ou toute autre durée de travail effectuée, lorsque sa rémunération entre dans le champ d'application du I de l'article 81 quater du code général des impôts* ». Cette rédaction vise bien l'ensemble des durées de travail dont le salaire correspondant est exonéré d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire, **outre les heures supplémentaires et les heures complémentaires**, explicitement mentionnées ici, **les heures choisies et les heures considérées comme des heures**

¹ Les situations dans lesquelles le montant de la réduction pourrait excéder le montant des cotisations salariales de sécurité sociale devraient rester exceptionnelles. Elles pourraient se produire dans les entreprises où les heures supplémentaires sont versées en une seule fois, une fois par an. Ces entreprises seront donc incitées à étaler le versement des heures supplémentaires tout au long de l'année.

supplémentaires. Sont également intégrées dans le champ de la réduction les heures supplémentaires accomplies par **les salariés relevant d'une convention de forfait.**

Le droit à la réduction de cotisations salariales est ouvert dans les **conditions** fixées par l'article 81 *quater* du code général des impôts, formule qui renvoie aux garde-fous institués dans le volet fiscal pour **interdire le recours abusif aux heures supplémentaires** (interdiction de substituer des heures supplémentaires à d'autres éléments de rémunération dans un délai de douze mois, interdiction de recourir de manière régulière à des heures complémentaires sauf lorsque ces heures sont intégrées ultérieurement à l'horaire contractuel de travail, neutralisation des abaissements de la durée du travail prévue par l'accord de modulation postérieurs au 27 juin 2007).

- Le Gouvernement semble avoir eu l'intention, dans un premier temps, de **prohiber toute possibilité de cumul de la réduction créée par le projet de loi avec un autre dispositif de réduction des cotisations salariales de sécurité sociale** : exonération totale ou partielle, application de taux réduits ou d'assiettes forfaitaires, montants forfaitaires de cotisations.

Le texte renvoie finalement à un **décret** le soin de préciser les **conditions dans lesquelles le cumul pourra être autorisé.** Celui-ci devra respecter deux contraintes :

- la dérogation à l'interdiction de cumul devra être fonction « *du niveau de cotisations dont sont redevables les salariés concernés* »¹ ;

- en tout état de cause, en vertu d'un ajout voté par l'Assemblée nationale, le total cumulé de la réduction instituée par l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale et des autres mécanismes de minoration des cotisations salariales de sécurité sociale ne devra pas excéder la limite fixée au premier alinéa (c'est-à-dire la somme des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi).

D'après les informations fournies à votre commission, le cumul devrait être autorisé pour toutes les professions pour lesquelles il sera possible de définir ce qu'est une heure supplémentaire.

¹ Le projet de loi, dans sa version initiale, indiquait que l'autorisation de cumul serait fonction du « *niveau des avantages sociaux octroyés* » aux salariés concernés.

Exemples de taux réduits ou d'assiettes forfaitaires

Il existe une quarantaine de dispositifs de taux réduits ou d'assiettes forfaitaires. Les plus importants sont les suivants :

- les journalistes professionnels bénéficient d'un taux réduit égal à 80 % du taux de droit commun applicable ainsi que d'une déduction forfaitaire spécifique (DFS) pour frais professionnels de 30 % (1,2 milliard d'euros d'assiette annuelle en 2006, selon l'Acoss) ;

- les mannequins et artistes du spectacle bénéficient d'un taux réduit égal à 70 % des taux de droit commun si le cachet est supérieur à 25 % du plafond mensuel de la sécurité sociale et d'une cotisation forfaitaire de 25 fois le plafond horaire en deçà. Ils bénéficient également de déductions spécifiques pour les frais professionnels (entre 10 % et 25 %) (assiette : 713 millions d'euros) ;

- les professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs bénéficient d'un taux réduit égal à 70 % du taux de droit commun (assiette : 430 millions d'euros) ;

- les stagiaires de la formation professionnelle continue, non rémunérés ou rémunérés par l'Etat, ont une assiette forfaitaire égale à 1,31 euro par heure de stage au 1^{er} janvier 2006 (assiette : 255 millions d'euros) ;

- les détenus effectuant un travail pour le compte de l'administration bénéficient d'une assiette mensuelle égale à 67 fois le Smic horaire (assiette : 31 millions d'euros) ;

- les VRP à cartes multiples bénéficient d'une déduction forfaitaire spécifique de 30% (assiette : 4,2 millions d'euros).

• L'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale est enfin complété par un paragraphe fixant **les obligations déclaratives** attachées à la mise en œuvre de la mesure.

Le bénéfice de la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale sera subordonné à la mise à la disposition des agents du service des impôts compétent et des agents des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (Urssaf et caisses de mutualité sociale agricole) d'un **document** en vue du contrôle de l'application des dispositions prévues pour la réduction. Ce document devrait préciser, pour chaque salarié, le nombre d'heures supplémentaires, complémentaires ou choisies effectuées pendant la période de référence, rappeler la rémunération mensuelle brute versée ainsi que le montant total de la réduction salariale (et de la réduction patronale¹).

Toutefois, s'agissant des **salaires déclarés selon des formalités simplifiées**, ne sera pas exigée la production d'un document spécifique nouveau. Des obligations déclaratives, complémentaires de celles déjà existantes, seront simplement fixées par décret : on peut penser que seront

¹ Les obligations déclaratives applicables à la déduction forfaitaire de cotisations patronales sont les mêmes que celles applicables à la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale.

ainsi rajoutées dans les formulaires des rubriques relatives aux heures supplémentaires et aux heures complémentaires. Cette adaptation concerne :

- le titre emploi entreprise (article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale) ;
- le service chèque emploi pour les très petites entreprises (article L. 133-5-5 du même code) ;
- le chèque emploi service universel, Cesu, (article L. 133-8) ;
- le chèque emploi associatif (article L. 133-8-3) ;
- le service « pajemploi » (article L. 531-8) ;
- et le titre de travail simplifié (article L. 812-1 du code du travail).

Comme le souligne l'Acoss dans son avis, les inspecteurs du recouvrement ne sont pas, en principe, chargés du contrôle de l'application de la réglementation en matière d'heures supplémentaires, cette mission relevant de la compétence de l'inspection du travail. Ils seront néanmoins conduits à vérifier le bien-fondé des réductions de cotisations appliquées à l'occasion des contrôles comptables d'assiette qu'ils effectueront. La qualité des obligations déclaratives, qui seront fixées par décret, revêt donc un intérêt tout particulier pour garantir toute son efficacité à ce contrôle.

2. La déduction forfaitaire des cotisations patronales (paragraphe IV - article L. 241-18 du code la sécurité sociale - paragraphe VI - 1° et 2° - et paragraphe VII bis)

Elle est instituée par un nouvel article L. 241-18, inséré dans le code de la sécurité sociale, après le dispositif relatif à la réduction de cotisations sociales salariales (article L. 241-17).

• **Les employeurs bénéficiaires** du dispositif sont ceux entrant d'ores et déjà dans le **champ de l'allégement « Fillon »** (II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale), soit :

- les employeurs du secteur privé **soumis à l'obligation d'affiliation au régime d'assurance-chômage** pour leurs salariés ;
- les établissements publics industriels et commerciaux des collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte et les entreprises nationales dont les salariés ont droit à l'allocation d'assurance chômage ;
- les employeurs de salariés relevant des **régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines, des clercs et employés de notaire**.

S'y ajoutent les **employeurs occupant des salariés agricoles** (paragraphe VI - 1° et 2°)

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, scientifiques ou culturels, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et les chambres d'agriculture pour leurs

salariés statutaires ou non, ainsi que les particuliers employeurs de personnel à domicile ou d'assistants maternels **n'entrent pas** dans le champ d'application de la mesure.

Les régimes spéciaux autres que ceux concernés par l'allègement « Fillon », mentionnés plus haut, **ne sont pas non plus bénéficiaires** du dispositif de déduction forfaitaire.

- **Les heures** constituant le fait générateur de la mesure de déduction sont celles entrant dans le champ du I de l'article 81 *quater* créé par le présent article, **à l'exclusion toutefois des heures complémentaires de travail effectuées par les salariés à temps partiel**¹.

L'exposé des motifs justifie cette mise à l'écart par la volonté de ne pas inciter les employeurs « *à recourir davantage au temps partiel en contradiction avec l'objectif général d'augmentation de la durée moyenne du travail, et d'éviter en outre le maintien artificiel d'une durée de travail réduite qui serait susceptible de porter préjudice aux intérêts des salariés à temps partiel* ».

- L'avantage procuré aux employeurs consistera en une **déduction forfaitaire des cotisations patronales**, dont le montant sera fixé par décret. Ce montant pourra être majoré dans les entreprises employant au plus vingt salariés.

Selon les indications apportées par le Gouvernement, **la déduction de droit commun serait fixée à 0,5 euro** par heure et portée à **1,5 euro dans les entreprises d'au plus vingt salariés**.

Le cas particulier de la réduction des cotisations dues au titre du temps de travail supplémentaire effectué par les cadres soumis à une convention de forfait annuel en jours est couvert par une règle spécifique : une déduction égale à sept fois le montant de la déduction forfaitaire (1,5 ou 0,5 euro) sera applicable pour chaque jour de repos auquel renoncera le salarié concerné.

- La justification de la majoration de déduction pour les PME de vingt salariés et moins, telle qu'elle figure dans l'exposé des motifs, est la nécessité de « *tenir compte de leur besoin important en heures supplémentaires [et de] leur permettre de mieux répondre aux sautes d'activité, face auxquelles leur taille réduite constitue un handicap.* »

Par ailleurs, le taux majoré de déduction à 1,5 euro a pour effet de **compenser, pour partie, les conséquences de l'accroissement du coût du travail** résultant, pour les entreprises de vingt salariés au plus n'ayant pas passé d'accord de réduction du temps de travail, de l'augmentation de 15 points² du taux de la majoration de salaire applicable aux heures

¹ Les heures complémentaires effectuées par les salariés à temps partiel bénéficieront cependant bien, on l'a vu, des exonérations fiscale et sociale salariale.

² De 10 % à 25 %.

supplémentaires et de l'abaissement du seuil de déclenchement de ces heures supplémentaires¹. Ces mesures figurent dans le **paragraphe VII** du présent article qui prévoit l'abrogation du I de l'article 4 de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise.²

Les effets de ces mesures d'alignement sur le droit commun seraient annulés, grâce à la déduction forfaitaire de 1,5 euro des cotisations patronales, pour un niveau de rémunération horaire **égal à 1,27 Smic**, selon les évaluations de l'Acoss. **Le coût du travail serait réduit pour des rémunérations horaires inférieures à ce seuil.** Ainsi, pour un salarié au Smic, travaillant trente-neuf heures dans une entreprise de moins de vingt salariés, qui n'avait pas passé jusqu'ici d'accord de réduction du temps de travail, la rémunération totale, y compris les cotisations patronales, baisserait de 0,7 %.

En revanche, le coût du travail sera plus élevé pour l'employeur pour des salaires supérieurs au seuil de 1,27 Smic.

Il convient cependant de rappeler qu'en application des dispositions de l'article 41 de la loi de finances pour 2007, le taux de l'allégement « Fillon » est passé, au 1^{er} juillet dernier, de 26 points à 28,1 points pour un salarié au Smic³. Par rapport à la situation qui prévalait au 30 juin 2007, avant ce surcroît d'allégement, le seuil à partir duquel la déduction forfaitaire de 1,5 euro ne permet plus d'annuler les effets des dispositions du paragraphe VII est ainsi non pas de 1,27 Smic, mais de **1,45 Smic**.

• L'objectif de compensation, pour les entreprises de vingt salariés et moins, du coût du passage de 10 % à 25 % du taux de majoration des heures supplémentaires a justifié l'insertion par l'Assemblée nationale d'un paragraphe VII *bis* qui prévoit **le cas spécifique des entreprises qui avaient un effectif égal ou inférieur à vingt salariés à la date d'entrée en vigueur de la loi du 31 mars 2005 ayant prévu ce régime dérogatoire, mais qui ont, depuis, dépassé ce seuil.** Ces entreprises ne pourront pas en principe bénéficier du taux majoré de déduction à 1,5 euro, mais subiront cependant, elles aussi, le coût de l'augmentation du taux de majoration des heures supplémentaires.

Pour ces entreprises, le **paragraphe VII bis** dispose que le décret pourra prévoir une majoration temporaire de la déduction forfaitaire, jusqu'au 31 décembre 2008. En pratique, **c'est le tarif majoré de 1,50 euro qui s'appliquera.**

¹ Le seuil de déclenchement des heures supplémentaires étant ramené de la trente-septième à la trente-sixième heure, conformément au droit commun.

² Voir C. page 65.

³ Ce qui correspond à une exonération totale des cotisations patronales de vieillesse, maladie et au titre des allocations familiales.

- A l'instar du texte adopté pour la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale, l'Assemblée nationale a précisé les modalités d'imputation de la déduction forfaitaire :

- l'imputation de la déduction sera effectuée sur les sommes dues aux Urssaf et à la mutualité sociale agricole par l'employeur, pour chaque salarié concerné, au titre de l'ensemble de la rémunération versée à ce salarié au moment du paiement de la durée de travail supplémentaire ; cette précision se comprend dans la mesure où le paiement des heures supplémentaires peut être différé dans le temps, par rapport à leur exécution ;

- la déduction ne pourra pas, en tout état de cause, dépasser le montant des cotisations de sécurité sociale.

- **Le cumul de la déduction forfaitaire avec les autres dispositifs d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale est autorisé.** La déduction peut ainsi ajouter ses effets, notamment à ceux de l'**allègement « Fillon »** sur les bas salaires.

Dans le projet de loi initial, le plafond de cumul était constitué par l'addition de trois ensembles :

- les cotisations patronales de sécurité sociale (soit un taux global de 30,38 % : 12,8 % au titre de la maladie, 9,9 % au titre de la vieillesse, 5,4 % au titre des allocations familiales et 2,28 % en moyenne au titre des accidents du travail) ;

- les contributions patronales recouvrées suivant les mêmes règles que les cotisations de sécurité sociale : il s'agit de la contribution au fonds national d'aide au logement (Fnal, au taux de 0,1 %), de la contribution solidarité autonomie (0,3 %) et, le cas échéant, du versement transport.

- **les cotisations salariales de sécurité sociale précomptées, au titre de l'ensemble de la rémunération du salarié concerné.**

En d'autres termes, le projet de loi prévoyait la **possibilité que la déduction aille au-delà des sommes dues par l'employeur aux Urssaf** et autorisait celui-ci, le cas échéant, à imputer en trésorerie le surplus d'exonération patronale **sur les cotisations salariales.**

Cette situation peut se produire, dans la mesure où l'allègement « Fillon », dans les entreprises dont les salariés sont rémunérés en dessous de 1,6 Smic, aboutit à exonérer en tout ou partie l'employeur de cotisations patronales vieillesse, maladie et allocations familiales. Lorsque tous les salariés sont payés au Smic, il ne reste plus à l'employeur à acquitter que la cotisation accidents du travail - maladies professionnelles, la contribution solidarité autonomie et la cotisation au fonds national d'aide au logement (Fnal), auxquelles s'ajoute, éventuellement, le versement transport. En particulier, dans les PME d'au plus vingt salariés, le montant de la déduction forfaitaire de 1,5 euro par heure supplémentaire, instaurée par le présent

article, peut alors dépasser le montant des sommes restant dues par l'employeur.

Dans son avis, l'Acoss a démontré que le cas peut se présenter dans ces établissements (**PME d'au plus vingt salariés, tous payés au niveau du Smic**), **lorsque le taux de cotisation d'AT-MP acquitté est faible, inférieur à 1,3 %**. Quelques milliers d'entreprises, tout au plus, seraient concernées. Dès que le salaire excède 0,5 % du Smic, le problème ne se pose plus, en effet.

La possibilité pour les employeurs d'imputer en trésorerie le surplus de la réduction patronale sur les cotisations salariales à reverser à l'Urssaf soulevait **des difficultés techniques, du point de vue de l'Acoss**, en termes de gestion comptable et d'enregistrement des écritures correspondantes.

En effet, les cotisations salariales et les cotisations patronales sont de nature juridique distincte, ce qui a conduit l'Acoss à séparer systématiquement ces deux catégories de cotisations dans son système de gestion. La contraction qu'il était envisagé d'opérer en matière de paiement ne pouvait donc pas être transposée en comptabilisation des débits, sauf à engager une refonte longue et coûteuse du système informatique de gestion de l'agence.

En conséquence, conformément au souhait exprimé, dans son avis, par l'Acoss, cette partie du dispositif a été corrigée et **le plafond de cumul a été fixé, par l'Assemblée nationale, à un montant égal à l'addition des seules cotisations patronales de sécurité sociale et cotisations patronales recouvrées suivant les mêmes règles (Fnal, contribution sociale de l'autonomie [CSA] et Assedic)**.

On peut estimer, au surplus, au-delà des arguments techniques apportés par l'Acoss, que le plafond originellement proposé, incluant les cotisations salariales de sécurité sociale précomptées, permettait la mise en place d'**un véritable crédit de cotisations patronales** au bénéfice de l'employeur, dont on ne voyait ni la légitimité ni la justification économique.

• Le bénéfice de la déduction forfaitaire de cotisations patronales est enfin soumis au respect de **plusieurs conditions**.

En premier lieu, les garde-fous institués au sein du nouvel article 81 *quater* pour **empêcher un usage détourné des heures supplémentaires** sont rappelés :

- l'employeur doit respecter les conditions légales et conventionnelles relatives à la durée du travail ;

- il ne doit pas avoir procédé à une substitution d'éléments de salaires susceptibles de bénéficier du nouveau régime fiscal et social à d'autres éléments de salaire au sein d'une période de douze mois ;

- les heures supplémentaires ne sont pas prises en compte lorsqu'elles sont issues d'une diminution de la durée hebdomadaire du travail prévue par l'accord de modulation décidée après la date de dépôt du projet de loi (27 juin 2007).

Par ailleurs, le bénéfice du montant majoré de 1,5 euro de déduction forfaitaire des cotisations patronales accordé aux entreprises de vingt salariés et moins est subordonné au respect du **règlement communautaire n° 1998/2006 de la commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis**. Cette norme, édictée dans une optique de préservation des règles de la concurrence, dispose en particulier que le montant brut total des aides octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Ce seuil est abaissé à 100 000 euros pour les entreprises de transport routier.

Le gain procuré à l'employeur par la déduction forfaitaire dérogatoire de 1,5 euros par heure supplémentaire devra donc être pris en compte pour le calcul de ces seuils.

Enfin, les employeurs bénéficiaires de la nouvelle déduction forfaitaire sont soumis aux **mêmes obligations déclaratives que pour la réduction proportionnelle de cotisations salariales de sécurité sociale** instituée par l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale¹.

3. L'aménagement du dispositif d'allégement « Fillon » sur les bas salaires (paragraphe V - 1°)

Le **paragraphe V** du présent article modifie l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale relatif à l'allégement « Fillon » sur les bas salaires afin de **neutraliser le mécanisme qui aboutit, en l'état actuel du droit, à défavoriser les employeurs recourant aux heures supplémentaires**.

• L'allégement « Fillon », institué au 1^{er} juillet 2003, s'est substitué à la réduction dégressive sur les bas salaires ainsi qu'à l'allégement de cotisations du dispositif Aubry II. Il consiste, en pratique, à appliquer à la rémunération brute mensuelle du salarié **un coefficient décroissant en fonction du niveau de rémunération**.

Ce coefficient est maximal pour un Smic. Il est égal à zéro à partir de 1,6 Smic (depuis le 1^{er} juillet 2005 ; 1,7 Smic auparavant).

Le coefficient maximal est de 0,26 : son application revient à exonérer l'employeur de cotisations patronales à concurrence de 26 points sur un total de 28,1 points correspondant aux cotisations maladie (12,8 points), vieillesse (9,9 points) et famille (5,4 points). Pour un employeur dont les salariés sont payés au Smic, le reliquat de cotisations patronales à payer s'élève donc à 2,1 points.

La formule de calcul du coefficient de l'allégement « Fillon » est la suivante :

$$C = (0,26/0,6) \times (1,6 \times \text{Smic horaire brut} \times \text{nombre d'heures rémunérées} / \text{rémunération mensuelle brute} - 1)$$

¹ Lire commentaire dans le 1. du B page 51.

Depuis le 1^{er} juillet 2007 toutefois, le coefficient maximal a été porté à 0,281 pour les employeurs de un à dix-neuf salariés au plus, en application d'une disposition de la loi de finances pour 2007¹. En d'autres termes, l'exonération de cotisations patronales est dorénavant complète pour cette catégorie de PME (hors cotisations AT-MP).

• La formule de calcul de l'allégement « Fillon » n'est pas neutre en ce qui concerne les heures supplémentaires et défavorise les employeurs qui y recourent.

En effet, le nombre d'heures supplémentaires effectuées est pris en compte, dans la formule de calcul du coefficient d'exonération, selon les mêmes modalités que les heures « normales » entrant dans la durée légale du travail. Elles ne sont affectées d'aucun coefficient de majoration : une heure supplémentaire « pèse » le même poids qu'une heure « normale » au numérateur de la formule.

En revanche, le montant de la rémunération mensuelle brute inscrite au dénominateur englobe les majorations versées au salarié au titre de ces heures supplémentaires. Le surplus acquitté à cette occasion n'est pas retranché de la formule de calcul.

En conséquence, toutes choses égales par ailleurs, le coefficient d'exonération sera plus faible pour une heure supplémentaire que pour une heure normale, ce qui est dans la logique de l'allégement « Fillon » puisque celui-ci diminue au fur et à mesure que la rétribution horaire augmente.

Evidemment, **ce biais doit être corrigé, dès lors que le Gouvernement souhaite favoriser le recours aux heures supplémentaires.** Sur un strict plan mathématique, la solution est simple : il suffit de majorer, au numérateur, le poids des heures supplémentaires en leur appliquant le taux de majoration affectant la rémunération de ces heures, tel qu'il est déjà pris en compte au dénominateur.

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale serait ainsi complété afin de préciser que les heures supplémentaires seront dorénavant prises en compte en majorant leur nombre par le taux de majoration qui est appliqué à leur rémunération, dans la limite de 25 % (pour les huit premières heures supplémentaires) ou de 50 % (pour les heures supplémentaires au-delà de la huitième).

L'exemple ci-après permet de vérifier que cette adaptation de la règle permet de neutraliser les effets défavorables de l'allégement « Fillon » sur les heures supplémentaires. Soit une entreprise employant des salariés payés au Smic, effectuant quatre heures supplémentaires par semaine au-delà des trente-cinq heures légales.

¹ Au début de la formule de calcul, le coefficient 0,26 est ainsi remplacé par le coefficient 0,281 pour cette catégorie de PME.

Le nombre d'heures supplémentaires effectuées dans le mois est d'environ dix-huit et le nombre d'heures « normales » de 151,67. Le montant du Smic horaire brut est de 8,44 euros et la rémunération mensuelle brute pour ces heures est de 1 280 euros (Smic brut mensuel). Le montant du Smic brut horaire majoré de 25 % est de 10,55 euros.

Dans le régime actuellement en vigueur, la formule de calcul du coefficient d'exonération est le suivant :

$$C = (0,26/0,6) \times ([1,6 \times 8,44 \times (151,67 + \mathbf{18})] / (1\ 280 + (\mathbf{10,55} \times \mathbf{18})) - 1) \\ = 0,433 \times (2\ 291,22/1\ 469,9 - 1) = 0,242$$

L'exonération n'est que de 24,2 points, bien que les salariés soient tous au Smic.

A l'issue du vote du présent projet de loi, la formule deviendra :

$$C = (0,26/0,6) \times ([1,6 \times 8,44 \times (151,67 + \mathbf{22,5}^1)] / (1\ 280 + (\mathbf{10,55} \times \mathbf{18})) - 1) \\ = 0,433 \times (2\ 351,99/1\ 469,9 - 1) = 0,26$$

L'exonération sera bien de vingt-six points, les entreprises effectuant des heures supplémentaires étant ainsi mises sur un pied d'égalité avec les autres.

4. Les mesures de coordination en vue d'autoriser le cumul de la déduction forfaitaire de cotisations patronales avec les autres dispositifs d'exonération déjà existants (paragraphe V - 2°, V bis à V quater et VI - 1°bis et 3°)

On l'a vu, le dispositif de déduction forfaitaire des cotisations patronales institué par le présent article, peut se cumuler, sous certaines limites, avec les autres dispositifs d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale. Cette mesure de portée générale impose toute une série de **dispositions « miroirs »** au sein des articles concernant ces exonérations afin d'en autoriser expressément le cumul avec la nouvelle déduction forfaitaire.

• Le 2° du **V autorise le cumul de l'allègement « Fillon » sur les bas salaires avec la déduction forfaitaire de cotisations patronales**. Cette précision est insérée dans l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale fixant les modalités de calcul de cet allègement.

Parallèlement, le projet de loi adapte le texte relatif à l'allègement « Fillon » afin d'extraire, des règles de cumul qui lui sont applicables, la référence à deux dispositifs temporaires d'exonération des cotisations patronales dues au titre des rémunérations et gains versés aux salariés recrutés sous contrat de travail à durée indéterminée, ou dont le CDD a été transformé en CDI, par certaines catégories d'employeurs visées par le code rural. Ces dispositifs n'ont, en fait, pas vocation à se cumuler avec la mesure d'exonération des cotisations patronales sur les bas salaires : la volonté du

¹ Soit le nombre d'heures supplémentaires effectuées (18 heures) majorées forfaitairement de 25 %.

législateur était en effet que l'employeur puisse bénéficier, non pas simultanément, mais successivement, de ce dispositif et de la mesure « Fillon », les deux mesures étant très proches l'une de l'autre dans leur conception.

• L'Assemblée nationale a ensuite inséré trois paragraphes (**V bis à V quater**) afin de permettre le cumul de la déduction forfaitaire avec des dispositifs qui prohibent en principe le cumul avec d'autres mesures d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale :

- l'exonération de cotisations patronales au titre des créations d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) (article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale) ;

- l'exonération de cotisations patronales au titre des salariés de structures agréées de services à la personne intervenant auprès de publics non fragiles (III bis de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale) ;

- l'exonération des cotisations d'allocations familiales pour certains régimes spéciaux de sécurité sociale (article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale) ;

- la réduction forfaitaire de cotisations patronales dues au titre de l'avantage en nature « repas » dans le secteur des « hôtels-café-restaurants » (HCR) (article L. 241-14 du code de la sécurité sociale) ;

- l'exonération de cotisations patronales en faveur des entreprises implantées dans les départements d'outre-mer (article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale) ;

- l'exonération de cotisations patronales attachée au contrat de professionnalisation (article L. 981-6 du code du travail) ;

- l'exonération de cotisations patronales en faveur des entreprises implantées en zones franches urbaines (ZFU) (article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) ;

- l'exonération de cotisations patronales en faveur des « jeunes entreprises innovantes » (JEI) (VI de l'article 131 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004) ;

- l'exonération de cotisations patronales en faveur des entreprises implantées dans un bassin d'emploi à redynamiser (VII de l'article 130 de la loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006).

• Enfin, le **paragraphe VI** prévoit également deux séries de cumuls avec la déduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale au bénéfice de dispositifs inclus dans le **code rural** :

- le 1° bis, inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale, permet le cumul de la déduction forfaitaire et de l'exonération des cotisations d'allocations familiales dues au titre des travailleurs occasionnels agricoles ;

- le 3° autorise le cumul de la déduction forfaitaire avec les exonérations de cotisations patronales prévues aux articles L. 741-15-1 et L. 741-15-2 du code rural, visant à favoriser les embauches sous contrat de travail à durée indéterminée.

On l'a vu, cette dernière catégorie d'exonération n'a pas vocation à être cumulée avec l'allégement « Fillon » dans la mesure où les deux dispositifs sont de conception voisine. En revanche, un cumul avec le dispositif de déduction forfaitaire institué par le présent article est techniquement, lui, possible.

C - L'ABROGATION DU RÉGIME DÉROGATOIRE DE MAJORATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LES ENTREPRISES DE VINGT SALARIÉS AU PLUS

Le **paragraphe VII** abroge une partie de l'article 4 de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise.

Le I de l'article 4 de la loi précitée fixe le taux de majoration légal applicable aux entreprises comptant au plus vingt salariés ; par dérogation, ce taux est fixé à seulement 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires. De plus, les heures supplémentaires sont, dans ces entreprises, celles effectuées au-delà de trente-six heures hebdomadaires. Le III du même article 4 précise que ce régime dérogatoire s'applique aux entreprises comptant au plus vingt salariés à la date de promulgation de la loi et qu'il prend fin le 31 décembre 2008.

Il est proposé d'abroger le I de cet article et les dispositions du III qui s'y rapportent. Ainsi, tous les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise, **bénéficieront du même taux de majoration légal**, fixé à 25 % pour les quatre premières heures supplémentaires. Cette mesure est conforme à la philosophie poursuivie par le projet de loi, qui souhaite rendre le travail supplémentaire réellement rémunérateur pour le salarié. Elle occasionne cependant un surcoût pour les entreprises concernées, qui ne sera pas toujours entièrement compensé par les mesures d'allégement de cotisations sociales proposées.

D - L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

• L'Assemblée nationale a inséré un **paragraphe VI bis**, issu de l'adoption d'un amendement présenté par le groupe socialiste, radical et citoyen, sous-amendé par la commission des finances. Il prévoit que l'employeur informe le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel, sur l'utilisation du volume d'heures supplémentaires effectuées par les salariés de l'entreprise ou de l'établissement. Un bilan annuel portant sur l'utilisation du contingent d'heures supplémentaires est transmis à cet effet.

• Par ailleurs, le **paragraphe IX** du présent article prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement **un rapport sur l'évaluation de l'application du dispositif** d'exonération des charges fiscales et sociales des heures supplémentaires.

L'Assemblée nationale a précisé le contenu de ce rapport sur quatre points :

- Le document élaboré par le Gouvernement devra, tout d'abord, indiquer **l'évolution du nombre d'heures supplémentaires, complémentaires et choisies** constatée à l'échelle nationale et par branche d'activité. On peut penser, en effet, que ce nombre devrait augmenter, en premier lieu parce que les employeurs et les salariés seront incités à y recourir, en second lieu, parce que des heures supplémentaires actuellement effectuées sans être déclarées, vont l'être.

On peut enfin s'attendre à une diminution du nombre d'heures supplémentaires payées sous la forme d'un repos compensateur de remplacement, entraînant en contrepartie une augmentation du nombre des heures supplémentaires payées et entrant dans le champ du dispositif.

- Le rapport contiendra, ensuite, **une étude de l'impact de l'évolution du nombre des heures supplémentaires, complémentaires et choisies sur l'économie nationale et les finances publiques**. Les auteurs de l'amendement ont voulu que soient analysés deux éléments en particulier : l'effet positif attendu sur les comptes publics du surcroît d'activité et de revenu ; le montant du supplément net de recettes pour les régimes sociaux correspondant aux charges patronales perçues sur les heures supplémentaires additionnelles rémunérées à des niveaux pour lesquels la déduction forfaitaire et l'allègement « Fillon » ne couvrent pas l'intégralité des charges dues.

- Le rapport devra également analyser **l'impact du dispositif sur les salaires**. Afin de mesurer le risque de voir le recours aux heures supplémentaires se substituer à des augmentations salariales, l'étude de l'évolution des rémunérations sera corrélée à l'importance de l'utilisation d'heures supplémentaires, complémentaires et choisies par les entreprises.

- Enfin, le rapport devra évaluer **les conséquences du dispositif pour l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics** en tant qu'employeurs.

La date de remise du rapport a été avancée du 1^{er} juillet 2009 au **31 décembre 2008**.

L'importance de la réforme proposée et son coût pour les finances publiques justifient qu'une évaluation soit effectivement réalisée au plus vite, afin de tirer rapidement toutes les conséquences d'éventuelles insuffisances ou de défaut patents des mécanismes mis en place.

Il n'est pas certain cependant que les informations nécessaires à une évaluation sur la première année d'application du dispositif puissent être disponibles dès la fin 2008. Dans son avis, l'Acosse plaide ainsi pour un report à **l'automne 2009** de la date de remise du rapport, soulignant le fait qu'elle avait besoin de plus de temps, non seulement pour collecter les données utiles à l'évaluation, mais aussi pour les interpréter.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'exonération d'impôt ou de cotisations sociales proposée par cet article. Elle devrait encourager les chefs d'entreprise à faire effectuer plus d'heures supplémentaires à leurs salariés, ce qui répondra, pour une part, aux problèmes de pouvoir d'achat qui se posent à nos concitoyens.

L'examen de cet article a cependant mis en relief l'exceptionnelle complexité des règles relatives à la durée du travail. Une simplification serait certainement bienvenue, d'autant qu'à la complexité de la législation sur le temps de travail s'ajoute celle du mécanisme financier mis en œuvre

Votre commission tient à souligner que le projet de loi **ne remet en cause aucune disposition du code du travail** et maintient la durée légale du travail à trente-cinq heures hebdomadaires. En favorisant le recours aux heures supplémentaires, elle tend cependant à faire de cette durée légale davantage un plancher qu'un plafond.

Votre commission vous propose toutefois d'apporter quelques modifications à la **partie du texte consacrée à l'exonération fiscale**.

- S'agissant des salariés couverts par un accord de modulation, elle souhaite préciser qu'ils bénéficieront d'heures supplémentaires exonérées seulement s'ils travaillent plus de 1 607 heures par an. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi indique que ces salariés peuvent bénéficier de l'exonération s'ils dépassent ce seuil de 1 607 heures, mais aussi si leur durée du travail excède un seuil inférieur éventuellement fixé par voie conventionnelle. Cette rédaction est facteur d'inégalités de traitement entre les salariés, selon qu'ils sont soumis à des conventions plus ou moins favorables, et n'est pas conforme à la logique d'ensemble du texte, qui entend récompenser les salariés qui travaillent plus de trente-cinq heures par semaine ou 1 607 heures dans l'année.

- S'agissant des entreprises employant au plus vingt salariés, votre commission approuve la modification introduite par l'Assemblée nationale, qui permet de mieux prendre en compte les règles particulières qui leur sont applicables en vertu du II de l'article 4 de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise. Elle souhaite cependant, par analogie avec la mesure proposée pour les salariés couverts par un accord de modulation, préciser les seuils de déclenchement des heures exonérées. Pour les salariés qui augmentent leur durée du travail en

renonçant à des journées ou demi-journées de repos, ce seuil pourrait être fixé à 218 jours par an, conformément à ce qui est prévu au III de l'article L. 212-15-3 du code du travail. Pour ceux qui sont soumis à une convention de forfaits en heures, le bénéfice de l'exonération serait subordonné à l'accomplissement de plus de 1 607 heures de travail par an.

- Concernant la clause « anti-abus » visant à éviter que les salariés à temps partiel n'effectuent de manière permanente des heures complémentaires, votre commission s'interroge sur le bien fondé de la modification introduite par l'Assemblée nationale. Celle-ci prévoit que les heures complémentaires effectuées de manière régulière par un salarié pendant douze semaines ne sont exonérées d'impôt sur le revenu que si elles sont intégrées de manière définitive à son horaire contractuel de travail. Cette exigence d'intégration « définitive » dans l'horaire contractuel de travail paraît excessivement contraignante : un salarié qui déciderait, quelques années après avoir bénéficié d'une exonération, de réduire sa durée du travail, pour des raisons familiales par exemple, en perdrait le bénéfice. Votre commission vous propose donc de revenir au dispositif figurant dans le projet de loi initial, qui prévoyait que le nouvel horaire devrait être maintenu pendant une durée minimale fixée par décret.

Sur le **volet relatif aux exonérations de cotisations sociales**, votre commission vous propose d'adopter **deux amendements rédactionnels, un amendement de coordination** avec une modification introduite par l'Assemblée nationale et **un amendement** supprimant du code de la sécurité sociale une disposition devenue obsolète, relative au cumul de l'allègement « Fillon » et du reliquat d'allègement « Aubry » sur les salaires des personnes embauchées en contrepartie de la réduction du temps de travail.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article premier bis

**Rapport au Parlement sur la prise en compte statistique
des demandeurs d'emploi outre-mer**

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 31 décembre 2007, un rapport sur les modalités d'intégration des personnes privées d'emploi en outre-mer dans les statistiques nationales relatives aux chiffres du chômage.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Les statistiques du chômage sont présentées distinctement pour la métropole et pour les départements d'outre-mer (Dom).

Il existe, en effet, actuellement **deux dispositifs séparés**, pour la métropole et pour les Dom, pour l'élaboration des indicateurs relatifs à la situation de l'emploi. Depuis 2003, l'enquête emploi de l'Insee est réalisée **en continu** en métropole, alors qu'elle était auparavant concentrée sur un seul mois de l'année. Dans les départements d'outre-mer, en revanche, l'enquête emploi se déroule au deuxième trimestre de l'année et conserve une **périodicité annuelle**. En conséquence, il n'est pas possible de consolider en un chiffre unique les taux de chômage constatés en métropole et dans les Dom.

Le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a établi, en mars 2007, un rapport intitulé « Niveaux de vie et inégalités sociales »¹ dont l'une des propositions concerne l'élargissement aux départements d'outre-mer des principaux indicateurs d'inégalités du système statistique national. Cette demande couvrait notamment le contenu des enquêtes emploi.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par plusieurs élus d'Antilles-Guyane pour demander que le Gouvernement remette au Parlement, le 31 décembre 2007, un rapport sur les modalités d'intégration des personnes privées d'emploi en outre-mer dans les statistiques nationales relatives aux chiffres du chômage.

Cet amendement, portant article additionnel, a été adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, sous réserve d'une précision sur la date limite de son dépôt (repoussée du 1^{er} octobre au 31 décembre 2007).

Lors de son examen, Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, a rappelé les limites actuelles à l'établissement d'une statistique consolidée du chômage métropole-Dom et indiqué qu'un **groupe de travail spécifique** serait créé sur le sujet.

II - La position de votre commission

Quoique traditionnellement peu favorable à la multiplication des rapports au Parlement, votre commission estime que le document demandé au Gouvernement trouve sa justification dans la nécessité de disposer de données consolidées au niveau national sur les questions d'emploi. La réforme de notre système statistique suppose de procéder à des modifications techniques que le rapport permettra de préparer.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cnis : Rapport du groupe de travail « Niveaux de vie et inégalités sociales » - Mars 2007.
www.cnis.fr

Article 8

Principe du revenu de solidarité active

Objet : Cet article institue, à titre expérimental, un revenu de solidarité active qui a pour vocation de garantir l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui exerce, reprend ou accroît son activité.

I - Le dispositif proposé

Cet article vise à permettre l'expérimentation, dans quelques départements volontaires, du revenu de solidarité active (RSA) et en fixe le principe. Ce dispositif est l'aboutissement de la réflexion engagée en 2005 par la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch¹. Ses modalités d'expérimentation ont été formalisées, en partenariat avec les premiers départements candidats, par l'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa).

La mise en place d'un revenu de solidarité active vise à rendre financièrement attractive la reprise d'emploi ou l'augmentation de l'activité professionnelle pour les personnes qui bénéficient de la solidarité nationale. Ainsi que l'a souligné Martin Hirsch à plusieurs reprises, la garantie que l'emploi soit, dès le départ, rémunérateur pour les personnes qui rencontrent les plus grandes difficultés est l'une des clefs du dispositif proposé. Cela suppose que les personnes puissent prévoir facilement, et sans incertitude à moyen terme, le niveau de leurs ressources.

C'est la raison pour laquelle le RSA entend répondre à trois objectifs :

- supprimer les effets de seuil qui constituent l'une des causes essentielles de la perte de ressources lors du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ;

- améliorer la situation économique des travailleurs pauvres par une augmentation de leurs ressources grâce à un mécanisme qui ne pèse pas sur le coût du travail ;

- simplifier un système de solidarité nationale trop complexe et cloisonné, régi par des règles hétérogènes peu lisibles pour les bénéficiaires afin de rendre le niveau des prestations plus prévisible.

Selon les termes du premier alinéa de cet article, le RSA doit permettre de garantir, à chaque foyer, un revenu minimal qui tient compte de ses revenus d'activité et des charges de famille et qui doit s'accroître dès lors que le nombre d'heures travaillées augmente.

¹ « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze solutions pour combattre la pauvreté des enfants. » - avril 2005.

Le présent article ne définit pas précisément le niveau de ce revenu garanti, chaque département ayant la faculté d'en fixer le montant librement. L'expérience menée dans le département de l'Eure et les informations contenues dans le rapport Hirsch de 2005 conduisent à penser qu'il ne pourrait être inférieur au seuil de pauvreté, estimé au niveau européen à 60 % du revenu médian (830 euros pour une personne seule). Dans l'Eure, son montant est majoré jusqu'à 25 %, pour une reprise d'activité à temps plein¹. Interrogé sur les critères de définition du revenu garanti, le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté a indiqué que son montant n'a pas vocation à être fixe. Il doit évoluer de façon progressive, en fonction du nombre d'heures travaillées, et comporte trois éléments : le revenu d'activité, les prestations familiales et de logement et le RSA.

Le texte n'explique pas non plus ce que recouvre la notion de « ressources ». D'après le rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », l'ensemble des aides ou prestations doit être intégré à terme dans un mécanisme unique. Toutefois, les prestations familiales et les allocations de logement, dont le mode de calcul intègre des paramètres différents de ceux retenus pour le RSA, ne seraient pas intégrées au RSA mais seraient prises en compte pour la fixation de son montant.

En définitive, dans le cadre des principes retenus par le projet de loi, il reviendra aux départements de fixer le niveau du revenu garanti (le texte ne prévoit notamment aucun plafond) et de définir les modalités de calcul du RSA. L'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), qui participe activement à la mise en œuvre de cette expérimentation, a formulé **quelques recommandations** qui pourront orienter les départements :

- tout revenu tiré de l'augmentation ou de la reprise d'une activité professionnelle ne peut déclencher une diminution des prestations supérieure à 50 % du gain provenant du travail. Aujourd'hui, du fait du caractère différentiel de la prestation, une personne au RMI qui reprend une activité à temps partiel et gagne 180 euros par mois, continuera de percevoir le RMI, mais minoré de 180 euros. Or la reprise d'activité entraîne des charges nouvelles (transport, garde d'enfant, etc.) et peut se traduire par une diminution des droits connexes liés au statut. Au total, la personne ayant repris un emploi verra son revenu disponible mensuel diminuer, ce qui est d'autant plus dissuasif lorsque les revenus tirés du travail sont modestes et ne permettent pas de couvrir les charges du foyer. Contrairement au RMI auquel il va se substituer, le RSA diminuera de façon progressive : il ne pourra être minoré d'un montant supérieur à la moitié du revenu supplémentaire tiré de la reprise d'activité. Cela signifie que la personne recevra, en plus des 180 euros tirés de son activité professionnelle à temps partiel, le montant du RMI, diminué au maximum de 90 euros (la moitié de 180 euros) ;

¹ Voir barème du RSA, annexe n° 2.

- pour les revenus les plus faibles (ceux inférieurs à 0,7 Smic¹ pour une personne seule), la progression du RSA peut être plus rapide. Cela signifie que, grâce au RSA, le RMI pourrait n'être minoré que de 40 % ou 30 % du gain produit par le travail. Le département de l'Eure a opté pour ce type de mécanisme très progressif, qui privilégie les personnes percevant de faibles revenus (cf. annexes n^{os} 1 et 2). Dans ce système, les personnes travaillant à quart de temps sont particulièrement avantagées et doivent atteindre obligatoirement un revenu garanti égal au seuil de pauvreté. A l'inverse, entre 0,7 et 1,4 Smic pour une personne seule et 1 et 2 Smic pour un couple, la réduction du montant de la prestation serait légèrement accentuée.

Le second alinéa précise que l'expérimentation concerne les allocataires de deux minima sociaux, le RMI et l'allocation de parent isolé (API). L'expérimentation engagée par la loi de finances pour 2007 prévoyait la possibilité d'en ouvrir le bénéfice aux seuls allocataires du RMI. L'ouverture du champ de l'expérimentation aux bénéficiaires de l'API permettra d'établir des comparaisons et d'en tirer des enseignements relatifs aux éléments qui peuvent freiner la reprise d'activité.

Le RMI

Créé en 1988 par le gouvernement de Michel Rocard, le revenu minimum d'insertion garantit à toute personne résidant en France, âgée de plus de vingt-cinq ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants, un montant minimum de ressources.

- **Conditions d'accès**

Les ressortissants communautaires doivent être dans une situation conforme aux règles de droit au séjour, avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande et ne pas être entrés en France pour y chercher un emploi et s'y maintenir à ce titre.

- **Modalités de calcul et de versement**

C'est une prestation différentielle dont le montant est calculé en fonction des revenus du ménage ou de la personne concernée. Ainsi, une personne travaillant neuf heures par semaine et rémunérée au Smic percevra un salaire d'environ 250 euros par mois. Le montant du RMI sera déterminé de la façon suivante :

RMI complet-revenus d'activité = RMI différentiel

Soit : $388-250=138$ euros

Le montant du RMI varie également en fonction de la composition familiale et des autres revenus du ménage selon la grille suivante :

¹ A titre indicatif, le Smic mensuel à temps plein s'élève actuellement à 1 280,09 € brut et à 1 005,39 € net.

Montant du RMI en fonction de la situation familiale

En euros	RMI	dont forfait logement
Une personne	440,86	52,90
Deux personnes	661,29	105,81
Par personne supplémentaire	136,26	ns
Par pers suppl. à partir de la 3ème	176,34	ns
Pour trois personnes et plus	797,55	130,94

Il est versé trimestriellement sur la base de la déclaration des ressources perçues le trimestre précédent.

- **Coût pour les départements**

6 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2005. L'Etat doit un milliard d'euros aux départements au titre de la compensation prévue lors de la décentralisation du RMI en 2004.

L'API

Créée en 1976, l'allocation de parent isolé est attribuée à toute personne résidant en France et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants. Sont considérées comme isolées les personnes veuves, séparées, divorcées, abandonnées ou célibataires, ainsi que les femmes enceintes seules ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens médicaux prévus par la loi.

- **Modalités de calcul et de versement**

C'est une prestation différentielle dont le montant est calculé en fonction des revenus du foyer et du nombre d'enfants à charge.

Montant de l'API en fonction de la situation familiale

Situation familiale	API en euros
Femme enceinte sans enfant à charge	561,18
Parent isolé avec un enfant à charge	748,24
Par enfant supplémentaire	187,06

L'API est versée trimestriellement sur la base des ressources du trimestre précédent, jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant à charge (API longue) ou pendant une durée maximale d'un an (API courte), quel que soit l'âge de l'enfant, à la condition que la demande intervienne dans les dix-huit mois qui suivent la situation d'isolement.

• **Evolution du nombre de bénéficiaires**

L'API concerne aujourd'hui plus de 200 000 personnes, soit une hausse de 5,9 % en 2006. Cette évolution résulte en partie de l'alignement des montants versés en métropole et dans les DOM et qui doit s'achever au 1^{er} janvier 2007.

• **Coût pour l'Etat**

A la charge de l'Etat depuis 1988, l'API représente un coût qui s'élève à plus d'un milliard d'euros en 2006. Entre 1999 et 2005, son rythme de progression a été en moyenne annuelle de 5,5 %, puis de 8 % en 2005 et 9,5 % en 2006.

En France, près de 1,2 million de personnes touchent le RMI et plus de 200 000 personnes perçoivent l'API. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'expérimentation étant circonscrite à quelque vingt-cinq départements, elle porterait en réalité sur un échantillon limité à 200 000 personnes. Sur cet échantillon, seules 50 000 d'entre elles pourraient expérimenter le RSA, du fait de la faible employabilité des allocataires de minima sociaux visés par la mesure.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Ambitieux dans son principe, le RSA suscite tout particulièrement l'intérêt de votre commission qui plaide depuis plusieurs années en faveur d'une réforme du système des minima sociaux. Suivant les recommandations du rapport d'information qu'elle a consacré à ce sujet¹, votre commission considère que trois principes devraient guider son élaboration :

- d'abord, l'équité entre bénéficiaires de minima sociaux et travailleurs pauvres, qui suppose que toute aide ou prestation soit accordée sur le critère des ressources et non sur celui du statut comme c'est le cas aujourd'hui ;

- ensuite, la sécurisation des parcours professionnels grâce à la suppression des effets de seuils ou des délais de carence entre la fin d'une période de travail et le retour aux minima sociaux, qui créent des « trappes à inactivité » et freinent le retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux ;

- enfin, le renforcement de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires des minima sociaux dans leur parcours de réinsertion.

Votre commission accueille donc favorablement la mise en place d'un revenu de solidarité active qui répond en grande partie à ses préoccupations. Cependant, même si votre commission convient du caractère nécessairement simplifié et ciblé du RSA expérimental, votre commission émet quelques réserves :

¹ « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité », rapport d'information n° 334 (2004-2005), déposé le 11 mai 2005.

- sur les effets d'aubaine que pourrait entraîner un tel dispositif. Il s'agit en effet de ne pas décourager l'accès à un travail à temps plein et de privilégier un mécanisme d'incitation financière tel qu'une activité à temps plein soit plus attractive qu'une activité à temps partiel ;

- sur les coûts qui en résulteront pour les départements et pour l'Etat, sans pour autant avoir de garantie de résultat. L'absence de barème commun laisse en effet planer une grande incertitude sur le montant du RSA, les départements ayant une totale liberté en la matière. En témoigne l'exemple du département de l'Eure, qui a choisi de fixer le revenu garanti à un niveau de 25 % supérieur au seuil de pauvreté pour les personnes exerçant une activité à temps plein ;

- sur les inégalités de traitement que cette expérimentation risque d'occasionner : d'une part, entre les bénéficiaires du dispositif selon les départements et selon les minima (API ou RMI) ; d'autre part, entre les bénéficiaires du RSA et ceux qui en sont exclus (travailleurs pauvres, autres allocataires de minima sociaux).

Votre commission reconnaît néanmoins à ce stade les vertus de l'expérimentation qui permet aux départements, avec une certaine marge de manœuvre, d'adapter le système aux difficultés particulières auxquelles ils peuvent être confrontés sur leurs territoires. Elle gage que cette expérimentation donnera des résultats positifs et encourageants susceptibles d'ouvrir de nouvelles voies pour réformer notre système de solidarité nationale.

Toutefois, sans réduire de façon excessive la liberté d'appréciation des conseils généraux, votre commission considère qu'il est essentiel que le calcul du RSA prenne en compte les aides et prestations légales et extralégales ainsi que les « droits connexes » auxquels ont accès les allocataires de minima sociaux, et dont ils peuvent perdre le bénéfice lors d'une reprise ou d'une augmentation de leur activité.

En effet, dans l'optique d'une réforme globale du système des minima sociaux et des droits connexes, votre commission juge utile de recenser ces droits et prestations, dès à présent, dans les territoires choisis pour l'expérimentation afin de les intégrer dans la mesure du possible au calcul du RSA. Elle vous proposera donc **un amendement** en ce sens, qui présente un triple intérêt : permettre aux départements de réaliser des économies en déduisant le montant de ces aides du RSA ; limiter l'apparition d'inégalités entre les travailleurs pauvres non éligibles au RSA expérimental et ses bénéficiaires ; préparer la mise en place d'une allocation unique, englobant chaque minimum et les aides et prestations qui lui sont liées, nécessaire à la simplification du système.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 9

Extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires du RMI

Objet : Cet article élargit le panel des dispositifs expérimentaux d'insertion mis en place par les départements pour les bénéficiaires du RMI et prévoit qu'une partie de leur coût sera pris en charge par l'Etat.

I - Le dispositif proposé

Le premier alinéa confirme le principe d'une expérimentation sur trois ans du RSA au profit des bénéficiaires du RMI dans les départements volontaires qui ont déjà engagé une telle démarche, en application de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Sur son fondement, un décret du 4 mai 2007 a déjà ouvert la possibilité au département de l'Eure d'expérimenter plusieurs dispositifs d'insertion innovants, dont le RSA, et à la Côte-d'Or de tester un contrat unique d'insertion fusionnant l'ensemble des contrats aidés.

Par ailleurs, dix-sept autres départements, en attente d'un décret d'autorisation, ont déposé un dossier pour expérimenter des dispositifs dérogatoires d'intéressement ou permettant d'adapter les règles de fonctionnement des contrats d'avenir ou des CI-RMA.

L'article 142 précité de la loi de finances pour 2007 a en effet permis aux départements de déroger, à titre expérimental, à plusieurs dispositions du code du travail et du code de l'action sociale et des familles relatives aux dispositifs d'intéressement et aux règles régissant les contrats d'avenir et les CI-RMA, afin de mettre en place des dispositifs d'insertion innovants.

Le III de cet article a défini les conditions dans lesquelles les départements peuvent mettre en œuvre un revenu de solidarité active en dérogeant :

- aux troisième et huitième alinéas de l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, ce qui leur permet d'augmenter le montant de la prime forfaitaire d'intéressement, d'en modifier la périodicité ou la durée de versement ;

- au premier alinéa de l'article L. 262-12-1 du même code, ce qui les autorise à diminuer le montant du RMI versé aux titulaires d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA du montant de l'aide versée à l'employeur ;

- au sixième alinéa de l'article L. 322-12 du code du travail, ce qui leur permet d'augmenter le montant de la prime de retour à l'emploi (PRE) ou d'en modifier les modalités de versement.

Le 1° du présent article élargit le champ d'expérimentation ouvert aux conseils généraux, en les autorisant à déroger également :

- à l'ensemble des dispositions de l'article L. 262-12-1 précité, qui prévoient notamment (deuxième alinéa) que lors de la rupture du contrat ou de son non-renouvellement, les titulaires d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA, le RMI est rétabli dans des conditions fixées par décret ;

- à l'article L. 322-12 précité (à l'exception des alinéas 2 à 5) et à l'article L. 262-11 (à l'exception des alinéas 4, 5 et 7), ce qui leur permet de verser la prime forfaitaire d'intéressement et la prime de retour à l'emploi à des personnes jusqu'alors exclues de ces formes d'intéressement, telles que les titulaires d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA ou les personnes reprenant un emploi avec un horaire mensuel inférieur à 78 heures.

Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, l'ambition du présent article est de « *réformer en profondeur le système d'intéressement en transformant le cas échéant les prestations existantes (prime forfaitaire, prime de retour à l'emploi, allocation de RMI versée aux personnes en emploi) en une allocation unique* », le RSA. Toutefois, le rapporteur de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, a souligné les difficultés que supposerait notamment l'intégration de la prime pour l'emploi dans le RSA, considérant qu'il serait « *abusivement complexe* » de l'expérimenter à ce stade. Il reviendra donc à chaque département d'apprécier l'opportunité d'une telle mise en œuvre.

Le 2° prévoit qu'il appartiendra également aux conseils généraux de réserver le bénéfice de l'expérimentation aux personnes résidant ou ayant élu domicile sur leur territoire depuis une durée minimale qu'ils fixeront, celle-ci ne devant pas excéder six mois.

Le 3° renforce la dimension contractuelle du dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi en disposant que les engagements réciproques du département et du bénéficiaire du RSA doivent être mentionnés dans le contrat d'insertion prévu par l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles pour tout allocataire du RMI.

Le 4° précise que la convention de mise en œuvre de l'expérimentation, signée entre le préfet et le président du conseil général, peut prévoir la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût qu'elle représente. Cette convention, mentionnée au IX de l'article 142 de la loi de finances pour 2007, prévoit déjà la compensation par l'Etat des primes et aides que le département est susceptible de verser à sa place (prime de retour à l'emploi, primes forfaitaires, etc.). Cela signifie concrètement que les sommes que les départements seraient amenés à engager, au-delà des dispositifs nationaux actuels, pour améliorer l'incitation financière au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, pourraient être en partie prises en charge par l'Etat. Mais dans la rédaction initiale du projet de loi, il est clair que cette participation est facultative.

Ni le présent article, ni l'exposé de motifs ne précisent d'ailleurs quelle pourrait être l'importance de cette contribution et la durée pendant laquelle elle pourrait être versée. Lors de son audition à l'Assemblée nationale, le haut commissaire aux solidarités actives, Martin Hirsch, a indiqué que celle-ci pourrait s'élever à environ 25 millions d'euros et se décomposer comme suit : la moitié du surcoût direct versée aux départements au titre des bénéficiaires du RMI, soit 15 à 17 millions ; 3,5 à 4 millions pour la prise en charge du RSA versé aux bénéficiaires de l'API et 3 à 5 millions pour l'accompagnement, l'ingénierie et l'évaluation.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements :

- le premier vise à confirmer explicitement que la durée de l'expérimentation est de trois ans ;

- le deuxième prévoit que la convention entre le département et l'Etat précise obligatoirement, et non de façon facultative, les conditions dans lesquelles l'Etat prend en charge une partie du coût de l'expérimentation conduite dans les départements ;

- le troisième précise le contenu des rapports établis respectivement par le Gouvernement et les départements habilités à expérimenter le RSA ;

- enfin, le quatrième assujettit le RSA au régime juridique qui prévaut pour la prime forfaitaire versée aux bénéficiaires du RMI en matière d'attribution, d'organisme débiteur, de prescription, d'indus, d'incessibilité et d'insaisissabilité, de fraude, de sanction et de contentieux et prévoit qu'en cas de cumul de l'API et du RMI, le RSA sera mis en œuvre prioritairement au titre de l'API et sera, de fait, pris en charge par l'Etat.

III - La position de votre commission

Votre commission approuve les avancées majeures qui résultent du présent article :

- il permet d'élargir le champ des bénéficiaires potentiels de l'incitation financière au retour à l'emploi, ce dont votre commission ne peut que se réjouir. Cela réduit ainsi les inégalités persistantes entre différents allocataires du RMI selon leur situation ;

- il prévoit la participation financière de l'Etat à l'expérimentation en garantissant que ses modalités seront définies dans la convention signée avec le conseil général. Votre commission considère que cette participation est fait, l'Etat étant à la fois l'instigateur et le bénéficiaire à terme de cette expérimentation. De surcroît, un surcoût trop élevé pour les conseils généraux

pourrait se révéler dissuasif; or, il s'agit de ne pas décourager les départements à s'engager dans une telle démarche.

C'est pourquoi votre commission plaide en faveur d'une définition plus stricte des modalités de la participation financière de l'Etat. Elle souhaiterait que le surcoût pour un département volontaire n'excède pas 50 % de la dépense globale engagée pour l'expérimentation sur l'ensemble de sa durée. Un amendement n'étant pas recevable, sous cette forme, au regard de l'article 40 de la constitution, elle proposera **un amendement** visant à prévoir que figure dans la convention signée par le département et par l'Etat l'échéancier de la contribution de ce dernier pendant toute la durée de l'expérimentation.

Elle présente également **un amendement** rédactionnel corrigeant une erreur de référence.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 10

Extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires de l'API

Objet : Cet article étend aux allocataires de l'API reprenant une activité bénéfice de l'expérimentation du revenu de solidarité active menée en faveur des allocataires du RMI et en fixe les conditions spécifiques de mise en œuvre.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose que l'expérimentation du RSA soit étendue aux bénéficiaires de l'API et en adapte le cadre général.

Ainsi, le **paragraphe I** prévoit que :

- l'expérimentation aura lieu dans les mêmes départements ou territoires infra-départementaux choisis pour les expérimentations prévues à l'article 9 au profit des allocataires du RMI ;

- les bénéficiaires potentiels du RSA doivent résider ou avoir élu domicile dans les départements concernés par l'expérimentation prévue pour les allocataires du RMI, la condition de durée étant fixée ici, ainsi que le prévoit le **paragraphe IX**, par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le **paragraphe V** dispose que les engagements réciproques du bénéficiaire de l'API et de l'Etat, au regard de l'emploi, font l'objet, dans le cadre de cette expérimentation, d'un décret, alors que pour l'allocataire du RMI, ils sont mentionnés dans le contrat d'insertion qui le lie au conseil général.

En outre, le **paragraphe VII** précise que la durée de l'expérimentation est également de trois ans à compter de la publication du décret fixant la liste des départements concernés.

De même, le **paragraphe VIII** indique que l'expérimentation fera l'objet d'une évaluation dans les conditions définies par l'article 142 de la loi de finances pour 2007, à savoir la constitution d'un comité d'évaluation national, ainsi que, dans chaque département, la transmission au préfet d'un rapport annuel et d'un rapport final d'évaluation et la communication au Parlement d'un rapport de synthèse de l'ensemble des expérimentations.

Quoique légèrement différent dans ses modalités de calcul, le RSA versé aux bénéficiaires de l'API obéit aux mêmes principes de base que celui qui doit être accordé aux allocataires du RMI. Selon les termes du **paragraphe II**, il doit garantir un niveau de ressources minimal progressif, dit « revenu garanti », qui varie en fonction du nombre d'enfants dont le bénéficiaire a la charge et du montant des revenus qu'il tire de son activité professionnelle, y compris ceux versés lors de travaux saisonniers. Doivent être également pris en compte les revenus perçus lors d'un stage de formation et la durée de reprise d'activité, éléments qui ne figurent pas à l'article 8 du projet de loi qui donne une définition générale du RSA. En outre, le **paragraphe IX** précise qu'un décret simple fixe le montant du revenu garanti aux allocataires de l'API grâce au RSA.

Le **paragraphe III** précise que le RSA versé aux allocataires de l'API est financé par l'Etat et qu'il est assujéti aux mêmes règles juridiques que l'API en matière d'attribution des prestations, de financement, d'organisme débiteur, de prescription, de régime fiscal, d'indus, d'incessibilité et d'insaisissabilité, de fraude, de sanction et de contentieux.

Le **paragraphe IV** institue une clause de sauvegarde préservant les allocataires de l'API d'une éventuelle dégradation de leur situation financière, la perte résultant de l'application du RSA devant être en effet compensée par la restitution d'une somme équivalente. Celle-ci semble se justifier par la faculté donnée aux départements de ne pas appliquer les dispositions de l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 322-12 du code du travail :

- le premier prévoit que les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commenté au cours de la période de versement de l'allocation, peuvent être exclues en tout ou partie du montant des ressources servant à son calcul. Cette mesure concerne notamment les travaux saisonniers, dont le caractère ponctuel justifie qu'ils n'entraînent pas forcément une modulation de l'allocation. La non application de ces dispositions pour le RSA permet à l'Etat de mettre en place un système de révision mensuelle de son montant, au plus près des évolutions constatées des ressources du bénéficiaire, faisant jouer à plein le mécanisme différentiel de ce revenu ;

- le second concerne les conditions d'accès et les modalités de versement de la prime de retour à l'emploi. Celles-ci peuvent être aménagées à la convenance de l'Etat dans le cadre de cette expérimentation, ce qui leur permet par exemple d'en ouvrir le bénéfice à des personnes reprenant une activité dont la durée de travail est inférieure à 78 heures mensuelles.

Le **paragraphe VI**, enfin, tire les conséquences de la spécificité de l'API, qui se caractérise par une durée déterminée de douze mois de prestation (API « courte ») ou, généralement, de trois ans (API « longue »), jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant à charge. Les études récentes montrent que les sorties de l'API sont majoritairement dues à l'arrivée à échéance de l'allocation, plutôt qu'à des sorties positives vers l'emploi ou vers la constitution d'un couple. C'est pourquoi, afin d'éviter l'occurrence de périodes d'interruption brutale des prestations préjudiciables à la stabilisation de la situation des bénéficiaires, ce paragraphe prévoit qu'au terme de la période de son versement, le droit au RSA est maintenu pendant un an dans les mêmes conditions.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Le présent article a fait l'objet de plusieurs modifications par l'Assemblée nationale. Outre trois modifications de forme, elle a adopté :

- un amendement prévoyant l'établissement d'une liste des départements et territoires retenus pour l'expérimentation du RSA au bénéfice de l'API, arrêtée par le ministre en charge de la famille ;

- un amendement tendant à limiter le nombre de cas pour lesquels il est prévu un maintien des droits au RSA pour ceux des bénéficiaires de l'API dont la situation aurait changé et ne les rendrait de ce fait plus éligibles à cette allocation.

III - La position de votre commission

Votre commission porte un intérêt tout particulier aux allocataires de l'API, souvent très éloignés de l'emploi et dont le retour à l'activité doit être encouragé. Elle approuve donc l'extension en leur faveur d'un mécanisme d'incitation financière à la reprise d'activité tel que le RSA. Elle demeure toutefois réservée sur les effets positifs que l'on peut attendre d'un tel dispositif sans renforcement de l'accompagnement et du soutien des personnes concernées dans leur démarche d'insertion.

C'est pourquoi, elle proposera **un amendement** visant à favoriser l'accompagnement et le développement des actions de formation en faveur des allocataires de l'API, ayant pu constater, s'agissant des bénéficiaires du RMI, que la présence de tels dispositifs améliore considérablement l'efficacité des politiques incitatives au retour à l'activité parallèlement mises en œuvre.

En outre, elle proposera **un amendement** corrigeant une erreur matérielle, afin d'indiquer que l'évaluation annuelle de l'expérimentation conduite en faveur des allocataires de l'API fera l'objet d'un rapport établi, pour chaque département, par le comité d'évaluation, créé par l'article 142 de la loi de finances pour 2007, et non par les départements dans lesquels il est mis en œuvre.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 11

Conditions d'entrée en vigueur de l'expérimentation au niveau départemental

Objet : Cet article précise les conditions d'entrée en vigueur de l'expérimentation et détermine les critères qui permettront de sélectionner les départements habilités à la conduire.

I - Le dispositif proposé

Le présent article distingue deux cas de figure :

- celui des départements qui se sont déjà portés volontaires pour expérimenter différents dispositifs d'insertion en application de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et dont le dossier complet a été remis au préfet avant le 30 juin 2007 ;

- celui des départements dont la candidature n'a pas été déclarée dans le cadre de la procédure d'expérimentation prévue par l'article 142 précité, mais qui souhaitent le faire dans les conditions définies par le projet de loi.

Dans les deux cas, la date limite de candidature est fixée par le projet de loi au 30 septembre 2007, le dossier devant être transmis au préfet avant cette date. Les informations requises concernent les expérimentations envisagées, les objectifs poursuivis, les dispositions législatives ou réglementaires auxquels il est prévu de déroger, les résultats attendus et le protocole d'évaluation du dispositif.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, dix-neuf départements¹ ont déposé, à ce jour, un dossier de candidature afin d'expérimenter les dispositifs dérogatoires prévus dans le cadre de l'article 142 de la loi de finances pour 2007 précitée et l'article 52 de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable.

¹ Annexe n° 4.

Le **paragraphe II** du présent article limite à dix le nombre de départements supplémentaires habilités à expérimenter le nouveau dispositif du RSA. La présentation de leur candidature nécessite l'adoption d'une délibération motivée du conseil général qui devait obligatoirement être transmise au préfet, avant le 31 mars 2007, avec le dossier décrivant les conditions et les modalités de l'expérimentation. Un second alinéa prévoit que le Gouvernement retiendra le potentiel fiscal comme seul critère objectif de sélection finale, dans le cas où plus de dix candidatures lui seraient soumises : parmi les dossiers reçus, le Gouvernement il sera tenu de choisir les dix départements ayant le potentiel fiscal le plus faible.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements : l'un visant à reporter la date limite de dépôt des candidatures du 30 septembre au 31 octobre 2007 pour les dix nouveaux départements qui n'auront pas fait acte de candidature dans le cadre de l'expérimentation en cours, l'autre ajoutant au potentiel fiscal le plus faible, la part la plus forte d'allocataires du RMI dans la population totale, comme critère de sélection de ces nouveaux départements candidats à l'expérimentation du RSA.

III - La position de votre commission

La mobilisation des conseils généraux étant essentielle pour la réussite de cette expérimentation, votre commission estime opportun d'assouplir les conditions requises pour valider leur candidature.

C'est dans cet esprit qu'elle présente **un amendement** tendant à permettre aux départements ayant déjà déposé un dossier au titre de l'expérimentation en cours, mais dont la candidature ne peut être acceptée du fait du non respect des délais posés par le VIII de l'article 142 de la loi de finances pour 2007, d'être néanmoins habilités à se présenter au titre de la première vague. Cet article prévoyait en effet que les départements volontaires devaient transmettre à la préfecture, avant le 31 mars 2007, la délibération de leur assemblée et, avant le 30 juin, remettre leur dossier complet de candidature. Or plusieurs départements ont transmis leur délibération après la date prévue ou n'ont pas transmis leur dossier complet dans les délais (cf. annexe n° 4). C'est pourquoi votre commission propose que les départements ayant déposé leur dossier avant le 30 juin 2007 puissent être éligibles à la première phase d'expérimentation et ce, quelle que soit la date de transmission de leur délibération au représentant de l'Etat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 12 (nouveau)

Rapport sur l'expérimentation du revenu de solidarité active

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, a pour objet de prévoir, qu'avant toute généralisation du revenu de solidarité active, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur sa mise en œuvre expérimentale dans les départements volontaires.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le principe de toute expérimentation consiste précisément, au bout d'une période donnée, à tirer les enseignements de la mise en œuvre d'un dispositif sur un champ limité prédéfini, avant de le généraliser à l'ensemble du territoire et des bénéficiaires potentiels.

Les dispositions du X de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, confirmées par celles du projet de loi, prévoient déjà un dispositif d'évaluation de l'expérimentation, avec notamment la constitution d'un comité d'évaluation, la remise au préfet dans chaque département concerné de rapports annuels et de synthèse au terme de l'expérimentation, ainsi qu'un rapport du Gouvernement transmis au Parlement concernant les expérimentations conduites dans le cadre de l'article 142 précité.

Il paraît également opportun qu'un bilan de l'expérimentation du RSA, dans les conditions définies par le présent projet de loi, soit porté à la connaissance du Parlement avant qu'il ne statue sur l'institution définitive de ce nouveau dispositif d'intéressement et prévoie les modalités de sa généralisation.

Par ailleurs, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, un amendement avait été présenté, prévoyant l'établissement d'un rapport, transmis aux commissions des finances des deux assemblées, sur le bilan des mesures d'accompagnement financier envisagées au bénéfice des départements ayant mis en œuvre le RSA. Il a été retiré après l'engagement du Gouvernement que ces données figurent dans le rapport visé par le présent article.

II - La position de votre commission

Votre commission estime qu'il est indispensable que l'expérimentation proposée par ce projet de loi soit conduite jusqu'à son terme et fasse l'objet d'une évaluation globale avant toute généralisation. La date évoquée par le haut commissariat aux solidarités actives pour une généralisation du RSA à la fin de l'année 2008 sera sans aucun doute prématurée.

Il s'agira en effet pour le Parlement d'apprécier, sur la durée de trois ans retenue, l'efficacité du dispositif mis en œuvre en termes de retour à l'emploi ou d'augmentation d'activité des bénéficiaires concernés par l'expérimentation, au regard du coût qu'il représente pour les finances de l'Etat et des départements.

Votre commission considère qu'il serait également opportun de connaître l'avis du comité d'évaluation créé par le X de l'article 142 de la loi de finances pour 2007 et que cet avis soit annexé audit rapport, ce qu'elle propose par voie **d'amendement**.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 13 (nouveau)

Rapport sur la prime pour l'emploi

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement présente, avant le 1^{er} janvier 2008, aux commissions des finances des deux assemblées, un rapport relatif aux modalités de versement de la prime pour l'emploi.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

La prime pour l'emploi (PPE) a été créée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 pour augmenter le revenu des salariés modestes et rendre ainsi financièrement plus attractive la reprise d'emploi. Elle prend la forme soit d'une diminution d'impôt sur le revenu, soit d'une restitution si son montant est supérieur à celui de l'impôt dont doit s'acquitter le contribuable.

S'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes mettant en évidence l'inefficacité relative de ce dispositif fiscal, le présent article prévoit la présentation, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un rapport du Gouvernement devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat relatif aux modalités de rapprochement du versement de la PPE et de la période d'activité, et aux modalités d'inscription de son montant sur le bulletin de salaire.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite qu'un bilan de l'application de la PPE puisse être tiré rapidement et que les voies d'une éventuelle réforme et simplification de ce dispositif puissent être examinées par le Parlement.

Après presque six années d'application, des doutes sont en effet apparus sur le ciblage et l'efficacité de cette mesure : du fait de son très large champ d'application, elle tend en réalité à s'apparenter davantage à une mesure distributive de pouvoir d'achat plutôt qu'à une réelle incitation à la reprise d'activité. De plus, malgré l'adoption de dispositions récentes permettant sa mensualisation, ses modalités de versement demeurent complexes, ce qui la rend encore peu lisible pour ses bénéficiaires.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI, ET M. MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ

La commission a entendu, conjointement avec la commission des finances, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, et M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur le projet de loi n° 390 (2006-2007), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, a précisé que sa commission s'était saisie pour avis des mesures relatives à la défiscalisation des heures supplémentaires et à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA)

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, a indiqué que le projet de loi avait été porté par toute une équipe, et elle a rendu hommage à M. Jean-Louis Borloo qui l'avait précédée dans ce ministère. Elle a indiqué que la logique de ce projet de loi était de mettre le travail au cœur de la société, notant que l'ampleur de ce texte était de nature à provoquer un choc de confiance qui se traduirait par un surcroît de croissance. Puis elle a détaillé les principales dispositions du projet de loi.

L'article premier, qui exonère de charges et défiscalise les heures supplémentaires, encourage les salariés à aller au-delà de la durée légale du travail. Un salarié payé 1 400 euros nets par mois, qui réaliserait quatre heures supplémentaires par semaine, pourrait gagner 2 500 euros de plus sur l'année. Par ailleurs, les entreprises bénéficieront d'une déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales sur chaque heure supplémentaire, déduction qui sera plus avantageuse pour les petites entreprises puisqu'elle s'élèvera à 1,5 euro par heure, contre 0,5 euro pour les grandes entreprises. La ministre a précisé que cette différence compensait l'augmentation anticipée (de 10 % à 25 %) du taux légal de majoration de la rémunération due au titre des quatre premières heures supplémentaires pour les entreprises comprenant au plus vingt salariés au 31 mars 2005. Elle a souligné que le coût de cette disposition était de 6 milliards d'euros en année pleine, mais qu'on devait le considérer comme un investissement dans les capacités de l'économie française.

L'article 2, qui défiscalise le travail des étudiants en élargissant les dispositions actuellement en vigueur, tend à permettre à un jeune de moins de vingt-six ans d'exercer durant l'année une activité lui offrant un complément de revenu. Le coût de cette mesure est de 40 millions d'euros.

L'article 3 permet de déduire les intérêts d'emprunt du montant de la cotisation d'impôt lors de l'acquisition d'une résidence principale, pour un coût total de 3,7 milliards d'euros. La ministre a fait valoir qu'il était primordial d'encourager les Français à devenir propriétaires. Elle a estimé que la crainte de voir les prix de l'immobilier augmenter était infondée, selon les professionnels du secteur.

L'article 4 allège les droits de successions et vise à encourager les donations par une large exonération de droits. Le coût s'élève à 2,2 milliards d'euros et il s'agit, notamment, de supprimer les droits de succession pour le conjoint survivant marié ou pacsé et d'établir un abattement de 150 000 euros sur les successions en ligne directe.

L'article 5 abaisse le bouclier fiscal de 60 % du revenu à 50 %. La ministre a précisé que l'objectif était de restaurer la confiance sur le territoire en encourageant les contribuables à rester résidents.

***Mme Christine Lagarde** a ensuite présenté les dispositions en faveur d'une plus grande transparence de la rémunération des dirigeants d'entreprise : l'article 7 vise à soumettre les avantages des dirigeants à des critères de performances approuvés par l'assemblée générale des actionnaires.*

Elle a enfin évoqué la relance de l'économie par une meilleure politique de l'offre : l'article 6 du projet de loi incite les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à investir dans les petites et moyennes entreprises. Cet investissement, fiscalement avantageux, comporte une part de risques que l'investisseur devra assumer et qui s'élève à 25 % de la participation prise dans l'entreprise.

Elle a estimé que les petites entreprises et les fondations seraient largement bénéficiaires de cette source de financement.

***Mme Christine Lagarde** a déclaré que le coût total du projet de loi serait de 13,6 milliards d'euros en année pleine et de 10,6 milliards d'euros pour l'année 2007, faisant état de sa conviction qu'il constituerait un choc de confiance pour l'économie.*

***M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté,** a rappelé que les dernières statistiques de l'Insee font état d'une augmentation sensible de la proportion de personnes pauvres en France soit 12,1 % en 2005 contre 11,7 % l'année précédente, le seuil de pauvreté étant évalué à 830 euros par mois pour une personne seule. Cette augmentation de 0,4 % en un an correspond à un accroissement de 230 000 personnes et porte la population totale concernée à 7 millions.*

Cette évolution défavorable, qui touche aussi bien les personnes ayant un emploi que celles sans emploi, témoigne de l'épuisement des méthodes traditionnelles de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les propositions formulées par la commission « familles, vulnérabilité, pauvreté » qu'il a animée et présidée sous la précédente législature, conservent toute leur pertinence. Ces travaux avaient conclu à l'opportunité de définir explicitement un objectif politique fort de réduction de la pauvreté, ainsi qu'à la nécessité de garantir aux personnes retrouvant un travail qu'elles ne seront plus pénalisées sur le plan financier par cette reprise d'activité, du seul fait de l'application des règles de plafonnement des salaires et des minima sociaux. Sans faire appel à des conditions d'ordre moral, une telle situation juridique peut aboutir à des résultats paradoxaux, notamment pour les salariés qui ne gagnent que quelques centaines d'euros par mois.

Ce constat a conduit à imaginer un revenu de solidarité active (RSA), pour éviter qu'une personne reprenant une activité professionnelle ne soit privée des fruits de son travail.

***M. Martin Hirsch** a indiqué que la commission « famille, vulnérabilité, pauvreté » avait mené en son temps une réflexion approfondie autour de la notion de continuité dans le temps des revenus des personnes pauvres. Ces travaux avaient associé des parlementaires, des membres des réseaux associatifs et des représentants des collectivités territoriales.*

Aujourd'hui, l'ambition du gouvernement est plus large puisqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble des minima sociaux et de la prime pour l'emploi. Toutefois, la réussite de cette vaste réforme est incompatible avec une démarche « à la hussarde ». Certaines catégories d'assurés sociaux, les titulaires de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) par exemple, pourraient en effet être « oubliés », tandis qu'une partie des entreprises pourrait profiter de la création du RSA pour ralentir le rythme d'augmentation des bas salaires. Si de tels effets indésirables venaient à se concrétiser, le risque serait alors grand que les moyens budgétaires supplémentaires mis en œuvre ne permettent pas d'obtenir des résultats tangibles en matière de lutte contre la pauvreté.

Il est donc préférable de procéder par étapes, en s'appuyant sur les expérimentations menées par les collectivités territoriales, la loi de finances pour 2007 accordant déjà au demeurant cette faculté aux conseils généraux volontaires en matière de RMI. Le présent projet de loi propose d'aller au-delà de ces dispositions, en autorisant cette fois tous les départements à simplifier et améliorer la situation des allocataires du RMI, quel que soit le type de contrat qu'ils ont conclu et ce, même s'ils ont travaillé plus de soixante-dix-huit heures par semaine.

***M. Martin Hirsch** a pris comme exemple le cas d'une personne seule, sans enfant, allocataire du RMI à hauteur de 634 euros par mois et dont les revenus passeraient à 839 euros par mois, à la faveur de la reprise d'un travail à mi-temps (soit un gain net de 205 euros). Un an plus tard, cette*

même personne ne disposerait plus que de 702 euros de revenus mensuels par le simple jeu des règles de cumul, soit un supplément de 70 euros seulement par mois par rapport à sa situation initiale. Pour remédier à ce problème, il conviendrait de définir des barèmes indicatifs simples destinés aux conseils généraux afin de garantir aux publics intéressés qu'ils pourront conserver entre 60 % et 70 % des gains correspondant à une reprise d'activité professionnelle. Cette démarche sera étendue à l'Etat qui procédera de la même façon pour les personnes seules avec enfants, titulaires de l'allocation de parent isolé (API).

Si cette expérimentation donne des résultats satisfaisants, elle sera étendue aux autres minima sociaux, aux travailleurs pauvres et à l'ensemble du territoire national. Dans l'immédiat, l'Etat s'engagera sur un montant de 25 millions d'euros. Au delà de cet effort budgétaire, la puissance publique compte aussi sur la mobilisation des réseaux associatifs, sur le concours de l'ANPE ainsi que sur les caisses d'allocations familiales (Caf).

Soulignant qu'une personne pauvre doit aujourd'hui souvent s'adresser à une dizaine d'interlocuteurs différents pour faire valoir ses droits, **M. Martin Hirsch** a jugé souhaitable une simplification des procédures d'accompagnement. Enfin, le projet de loi consacre quatre articles au RSA : les deux premiers relatifs respectivement aux modalités d'expérimentation du RMI et de l'API, le troisième portant sur le soutien financier de l'Etat et le dernier sur les conditions dans lesquelles les conseils généraux peuvent procéder à des expérimentations.

Un large débat s'est alors instauré.

Après avoir confirmé sa pleine adhésion à l'objectif poursuivi par le projet de loi et rappelé que le Sénat avait déjà voté en 2001, à l'initiative de la commission des finances, une proposition de loi d'inspiration analogue, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a demandé des précisions sur le chiffrage du RSA : sur quels éléments se fonde le gouvernement pour évaluer à 4 milliards d'euros le coût annuel de ces dispositions, alors que l'expérimentation ne coûterait, dans un premier temps, que 25 millions d'euros ? Il s'est également interrogé sur les effets que pourrait avoir la mise en œuvre du RSA sur l'allocation de solidarité spécifique d'une part, sur la prime pour l'emploi (PPE) d'autre part. A ce titre, il a fait valoir qu'après avoir appelé de ses vœux la mise en œuvre de la PPE, la commission des finances nourrit désormais des doutes sur le ciblage et l'efficacité de cette mesure. Par son très large champ d'application, elle tend en effet, de plus en plus, à s'apparenter à une distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'à une incitation forte à la reprise d'activité.

Préoccupé par le mode de compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales que le projet de loi propose de mettre en œuvre, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a souligné la grande fragilité actuelle de la situation de la trésorerie de l'Acoss. De fait, le plafond de découvert de 28 milliards d'euros accordé par la loi de financement de la

sécurité sociale pour 2007 pourrait être dépassé, en raison notamment de l'impact financier de ces mesures nouvelles que le ministère des finances évalue à 1 milliard d'euros pour les derniers mois de l'année. Par ailleurs, le supplément d'allègements prévu par l'article premier du présent projet de loi risque d'accentuer le déséquilibre affectant d'ores et déjà la compensation des allègements généraux, que la commission des comptes de la sécurité sociale estime à 850 millions d'euros.

Il s'est également demandé si certaines personnes effectuant des heures supplémentaires ne risquent pas de subir une perte de pouvoir d'achat en perdant le bénéfice de prestations versées sous condition de ressources, comme la prime pour l'emploi.

Il a ensuite observé que l'addition de l'ensemble des mesures de l'article premier du projet de loi sur les exonérations d'heures supplémentaires conduit à majorer le coût du travail dans les entreprises de moins de vingt et un salariés, pour les employeurs qui souhaitent faire effectuer des heures supplémentaires, lorsque leurs salariés sont payés au-dessus d'un seuil compris entre 1,27 et 1,45 Smic. Cette situation paradoxale résulte de la suppression du taux dérogatoire appliqué pour la majoration des heures supplémentaires. De ce fait, il a demandé si l'affichage d'un surcoût lors du recours aux heures supplémentaires pour les plus petites entreprises, dans ce cas précis, n'est pas de nature à nuire au message du gouvernement.

S'adressant plus particulièrement à M. Martin Hirsch, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a fait valoir tout l'intérêt de l'expérimentation menée par le conseil général de l'Eure qui, grâce à des contrôles appropriés, ambitionne d'améliorer la prise en compte des « droits connexes » : une allocation unique rassemblant cinquante et une mesures différentes pourrait être ainsi créée à terme. Ne conviendrait-il pas de suivre l'exemple de ce même département qui a fixé le barème du revenu garanti par le RSA de telle façon qu'il ne soit pas supérieur aux revenus d'une personne rémunérée au Smic ? Il a également souhaité savoir si le gouvernement a associé à ses réflexions le conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) et s'il compte consulter cette instance avant toute généralisation du RSA.

En ce qui concerne la répartition du coût du RSA entre l'Etat et les collectivités territoriales, il s'est dit préoccupé par l'absence de disposition contraignante permettant de s'assurer contre le risque d'apparition d'un déséquilibre ultérieur, au détriment de ces dernières. En tout état de cause, la nouvelle procédure d'application de l'article 40 de la Constitution par le Sénat empêcherait la discussion en séance publique d'un amendement visant à garantir un partage de l'effort financier en deux parties égales. Enfin, il a demandé si le gouvernement, à l'occasion de la discussion du présent projet de loi, entend reprendre une partie des dispositions de la proposition de loi de Mme Valérie Létard portant réforme des minima sociaux, adoptée par le Sénat le 24 janvier 2007.

M. Martin Hirsch a indiqué que le chiffre de 25 millions d'euros, avancé au titre de l'estimation initiale du coût du RSA, est fondé sur le scénario d'une expérimentation partielle de la mesure portant sur environ 25 % des départements, et sur un quart de leur territoire.

A terme, l'évaluation des dépenses occasionnées par le RSA s'établit autour de 3 milliards d'euros par an. Ce chiffre repose sur l'hypothèse d'une généralisation de l'expérimentation de la mesure à l'ensemble des départements, ainsi que sur son extension aux allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et aux travailleurs pauvres. Par prudence, les estimations du gouvernement ne tiennent pas compte des gains et des économies attendus de la reprise d'une activité professionnelle par les publics concernés.

Puis **M. Martin Hirsch** a souligné la nécessité de faire preuve de prudence dans les démarches visant à appréhender globalement les « droits connexes ». Il convient de prendre le temps de la réflexion plutôt que de courir le risque de « plonger brutalement » certaines catégories d'assurés sociaux dans une situation très défavorable.

En ce qui concerne la question de l'intégration de la PPE dans le cadre du RSA, il a fait valoir que ce nouveau mécanisme juridique constitue également un moyen de se prémunir contre les risques d'indus et d'éviter que les assurés sociaux n'aient à subir une révision rétroactive du montant de leurs droits sociaux.

Enfin, il a précisé que le CNLE a été étroitement associé à la réflexion menée par le gouvernement sur le RSA.

Mme Christine Lagarde a rappelé, en ce qui concerne le dispositif relatif aux heures supplémentaires, que le choix du gouvernement avait été de ne pas modifier le code du travail afin de respecter la négociation avec les partenaires sociaux. En ce qui concerne le cas des entreprises de vingt salariés au plus devant anticiper l'augmentation, de 10 % à 25 %, du taux légal de majoration de la rémunération due au titre des quatre premières heures supplémentaires, elle a indiqué qu'elles bénéficieraient en contrepartie d'une déduction forfaitaire majorée de cotisations sociales patronales, dont le montant devrait être fixé par décret à 1,50 euro.

Elle a indiqué que la compensation aux régimes sociaux serait intégrale et qu'elle serait traitée dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

S'agissant de la relation entre la prime pour l'emploi et la défiscalisation des heures supplémentaires, elle a indiqué que ces mécanismes étaient en fait complémentaires et que les salariés gagneraient toujours à utiliser les heures supplémentaires.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé que le projet de loi était équilibré et respectait les grands équilibres macroéconomiques. Il s'est interrogé sur la compatibilité de la déduction des intérêts d'emprunt avec le

prêt à taux zéro, ainsi que sur le contenu du futur projet de loi sur la modernisation de l'économie, annoncé par le Président de la République.

En réponse, Mme Christine Lagarde a jugé que la déduction des intérêts d'emprunt et le prêt à taux zéro étaient parfaitement compatibles. Elle a, par ailleurs, indiqué que le projet de loi en faveur de la modernisation de l'économie faisait l'objet d'un travail d'équipe avec les deux secrétaires d'Etat et s'inspirerait, notamment, des conclusions de la commission en charge d'un rapport sur la relance de la croissance, présidée par M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.

M. Philippe Adnot a exprimé sa satisfaction face aux dispositions de l'article 6, qui permettent de donner un vrai rôle économique aux contribuables assujettis à l'ISF. Il a souhaité que les fonds d'investissement de proximité soient éligibles à ces dispositions afin que les contribuables investissent dans l'économie et non pas dans des montages financiers. Il a par ailleurs noté que la disposition introduite à l'Assemblée nationale et rendant éligibles au dispositif les fonds d'investissements n'était pas adaptée car le plafond de 2 millions d'euros lui paraissait trop faible, de nombreuses PME, notamment dans le domaine des biotechnologies, ayant besoin de fonds plus importants. Il a enfin fait état de ses craintes que l'investissement dans les fondations des universités ne soit pas suffisamment attractif.

M. Yann Gaillard a émis deux idées de nature à simplifier les démarches administratives : d'une part, l'administration pourrait déterminer elle-même si le contribuable est éligible aux dispositions du bouclier fiscal, d'autre part, l'administration pourrait se voir opposer les déclarations fiscales pré-remplies qu'elle adresse aux contribuables, ce qui n'est actuellement pas le cas.

M. François Trucy s'est interrogé sur les critères d'attribution de l'exonération d'intérêts des emprunts immobiliers, qui excluent les gendarmes. Par ailleurs, il s'est demandé si les contribuables assujettis à l'ISF auraient la faculté d'investir dans un établissement public industriel et commercial (EPIC).

M. Pierre Bernard-Reymond a approuvé les orientations du projet de loi, notant que la relance que l'on pouvait en attendre passait plutôt par la demande. Il a cependant exprimé des craintes quant à un possible accroissement de l'épargne ou bien un surcroît de consommation de produits importés, ce qui se traduirait simultanément par une détérioration du solde budgétaire et par une baisse de la croissance. Il a interrogé, par ailleurs, M. Martin Hirsch sur les possibilités de mettre en place un système d'impôt négatif.

M. François Marc a fait état de son désaccord avec les orientations du projet de loi, indiquant que les dispositions allaient principalement bénéficier aux hauts revenus et au capital. Il a ainsi rappelé qu'entre 1998 et 2005 le revenu de 90 % des Français avait augmenté de 4,6 %, celui des 1 % des plus riches de 19 %, celui des 0,1 % les plus riches de 32 %, et celui des

0,01 % les plus riches de 42 % selon les données de l'Ecole d'économie de Paris. Il a estimé que les dispositions du projet de loi renforceraient cette tendance.

M. Eric Doligé s'est interrogé, dans le cas d'un couple dont l'un des deux aurait plus de soixante-cinq ans, sur l'application de la donation de 30 000 euros en franchise de droits, jugeant qu'il existait un risque que l'administration considère seulement le plus âgé des conjoints et procède alors à une requalification. Par ailleurs, il a relevé un risque pour les titres investis dans les PME, dans le cas où ces dernières seraient cédées durant la période obligatoire de conservation des titres.

M. André Ferrand s'est demandé si le dispositif du bouclier fiscal serait de nature à faire revenir les contribuables partis à l'étranger. Il a également émis l'idée de pouvoir affecter une partie du patrimoine des contribuables assujettis à l'ISF au bénéfice des écoles françaises à l'étranger.

Mme Marie-France Beauvils a souhaité que la réflexion porte sur la condition des travailleurs pauvres, considérant que le texte du projet de loi ne s'attaquait pas aux vraies causes de la pauvreté. Par ailleurs, elle s'est interrogée sur l'accumulation récente de mesures d'exonération des droits de succession.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a exprimé le souhait que les dispositions de l'ISF soient étendues aux exploitations agricoles quel que soit le statut juridique de l'entreprise.

En réponse à M. Philippe Adnot, **Mme Christine Lagarde** a préconisé de ne pas bouleverser cette mesure en trop l'élargissant, notant que les redevables à l'ISF devaient, au préalable, être sensibilisés à l'existence de ce dispositif.

En réponse à M. Yann Gaillard, elle a fait état de difficultés techniques relatives au croisement des fichiers fiscaux et sociaux, relevant que la vraie question était l'identification des contribuables ignorant qu'ils pourraient bénéficier du bouclier fiscal. Elle a indiqué qu'une réflexion était en cours à ce sujet.

M. Jean Arthuis, président, a mis en lumière la crainte de certains contribuables de faire l'objet d'un contrôle fiscal dans le cas où ils demanderaient à bénéficier du bouclier fiscal.

En réponse à M. André Ferrand, **Mme Christine Lagarde** a noté que plusieurs contribuables avaient déjà exprimé le souhait de regagner la France, relevant que la meilleure garantie serait une inscription dans la Constitution de la règle du « bouclier fiscal », ce qui lui donnerait la même force que la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. En ce qui concerne la participation des anciens élèves, assujettis à l'ISF, au développement des établissements scolaires français à l'étranger, elle a noté que seuls les établissements d'enseignement supérieur étaient visés par le dispositif.

En réponse à Mme Marie-France Beauvils, elle a indiqué que le choix du gouvernement n'avait pas été de s'appuyer sur une forte hausse du Smic, mais de privilégier la revalorisation du travail.

En réponse à M. Alain Vasselle, elle a indiqué que toutes les entreprises dans le domaine agricole étaient éligibles aux dispositions fiscales, mais qu'on ne pouvait pas investir dans son propre foyer fiscal ou dans une entreprise individuelle.

En réponse à M. François Trucy, elle a jugé inopportun de modifier la définition juridique de la résidence principale. En conséquence les gendarmes, comme les préfets, qui disposaient d'un logement de fonction resteraient exclus de la mesure. Elle a indiqué, par ailleurs, que les EPIC n'étaient pas éligibles aux dispositions en faveur des contribuables à l'ISF.

En réponse à M. Pierre Bernard-Reymond, elle a indiqué que l'engagement du gouvernement de réduire les déficits était soutenu par le Président de la République et que le projet de loi de finances pour 2008 serait construit sur une hypothèse de croissance des dépenses de 0 % en valeur, ce qui devrait permettre, si la croissance était au rendez-vous, de parvenir à un niveau d'endettement de 60 % du PIB et à un déficit de 0 % en 2010, cet objectif étant repoussé en 2012 si la croissance était moindre que prévu.

En réponse à M. Eric Doligé, elle a indiqué qu'en cas de restructuration de l'entreprise, la durée de conservation pourrait être réduite. Elle a par ailleurs précisé que la faculté de donner 30 000 euros en franchise de droits était ouverte pour chaque donateur et n'était donc pas appréciée au niveau du couple.

*En réponse à M. Pierre Bernard-Reymond, **M. Martin Hirsch** a déclaré qu'il réfléchissait à l'impôt négatif, qui constituait une piste prometteuse.*

II. EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Réunie le jeudi 19 juillet 2007, sous la présidence de M. Alain Gournac, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Vasselle sur le projet de loi n° 390 (2006-2007), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Rappelant que le Président de la République avait fait du retour à la valeur « travail » un des thèmes majeurs de sa campagne, M. Alain Vasselle, rapporteur, a indiqué que le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a pour objectif de relancer l'économie par la réhabilitation du travail comme outil d'amélioration du pouvoir d'achat et comme instrument de lutte contre le chômage et la pauvreté.

L'examen de ce texte est renvoyé au fond à la commission des finances, mais deux séries de dispositions entrent dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales : l'article premier, qui crée une exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et les articles 8 à 13, qui instituent le revenu de solidarité active.

La mesure en faveur des heures supplémentaires découle du raisonnement selon lequel l'augmentation de la durée moyenne de travail entraîne une baisse durable du chômage et un taux de croissance plus élevé. En effet, des exemples étrangers montrent que la création de richesses, qui entraîne la hausse de la consommation, des investissements et de l'emploi, est fonction du nombre d'heures travaillées.

Il s'agit donc de rompre avec la logique de « partage du travail » qui a longtemps guidé la politique de l'emploi de la France, en dépit de résultats peu convaincants et d'un coût considérable pour les finances sociales.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a indiqué que l'article premier vise à diminuer le coût du travail pour inciter les entreprises à augmenter la durée d'activité de leurs salariés, sans revenir pour autant sur la durée légale de trente-cinq heures hebdomadaire. En contrepartie, les salariés bénéficieront d'une hausse substantielle de leurs revenus grâce à trois mesures : le salaire de chaque heure supplémentaire sera exonéré d'impôt sur le revenu, sans plafonnement ; cette heure ouvrira droit à une exonération complète des cotisations et contributions salariales (assurance maladie et assurance vieillesse, CSG et CRDS, cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco et assurance chômage) ; le régime dérogatoire des heures supplémentaires des entreprises d'au plus vingt salariés, qui avait été reconduit jusqu'au 31 décembre 2008, sera abrogé et la majoration des heures supplémentaires y sera portée à 25 %, soit le taux de droit commun.

Le champ d'application des exonérations est extrêmement large, puisqu'il vise toutes les heures supplémentaires, complémentaires ou choisies, effectuées par les salariés du secteur privé, mais aussi par les agents publics.

Des garde-fous sont prévus afin d'éviter un recours abusif au dispositif. Le projet de loi pose notamment un principe de non substitution des heures supplémentaires à d'autres éléments de rémunération, sauf si un délai de douze mois s'est écoulé entre le dernier versement de rémunération en tout ou partie supprimé et le premier paiement pour heures supplémentaires exonérées. Le bénéfice de l'exonération est également exclu lorsqu'un salarié à temps partiel effectue des heures complémentaires de manière permanente sans que son horaire contractuel de travail soit modifié.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a indiqué que le projet de loi est aussi favorable aux employeurs, puisqu'il prévoit une déduction forfaitaire de cotisations patronales afin de réduire le coût de l'heure supplémentaire. Sont concernés les employeurs entrant dans le champ de la réduction « Fillon », c'est-à-dire essentiellement le secteur privé ; en sont en revanche exclus l'Etat et les collectivités publiques ainsi que les employeurs de personnels à domicile ou d'assistants maternels.

Le montant horaire de cette déduction sera de 50 centimes d'euros ; il sera porté à 1,50 euro dans les entreprises d'au plus vingt salariés afin de compenser l'entrée en vigueur anticipée du passage de 10 % à 25 % du taux de majoration des heures supplémentaires. Elle pourra se cumuler avec les autres dispositifs d'exonération, dont l'allègement « Fillon » sur les bas salaires, qui est également modifié dans un sens favorable à la prise en compte des heures supplémentaires.

L'impact de ce nouveau dispositif, qui entrera en vigueur au 1er octobre 2007, devrait être sensible. Ainsi, un salarié payé 1,2 Smic pour 35 heures de travail hebdomadaire percevra un revenu net en hausse de 4,5 % s'il fait une heure supplémentaire par semaine et de 17,8 % pour quatre heures.

Le cas particulier des petites entreprises, qui vont subir le relèvement du taux de majoration des heures supplémentaires à 25 %, est plus délicat. Si la déduction forfaitaire au taux majoré de 1,50 euro et la modification de la formule de l'allègement « Fillon » permettront de compenser ce surcoût pour des salaires compris entre 1,27 et 1,45 Smic, le coût des heures supplémentaires sera légèrement plus élevé au-delà qu'il ne l'est aujourd'hui. Sachant toutefois que le régime dérogatoire devait s'éteindre au plus tard le 31 décembre 2008, alors que la déduction forfaitaire d'1,50 euro a un caractère pérenne, toutes les entreprises auront intérêt à recourir aux heures supplémentaires.

Puis M. Alain Vasselle, rapporteur, a précisé le coût de ce dispositif : 6 milliards d'euros en année pleine, soit environ la moitié de la dépense publique résultant du projet de loi, dont 4,5 à 5 milliards d'euros constituent un manque à gagner pour la sécurité sociale. Mais cette somme

risque d'être largement dépassée en cas de succès du dispositif, ce qui pose la question des conditions de compensation des exonérations de cotisations sociales au régime concerné.

Le texte aura en effet un impact en trésorerie d'environ 800 millions d'euros sur les deux derniers mois de 2007, puisqu'aucun versement de compensation n'interviendra avant l'entrée en vigueur des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2008. De fait, le plafond de découvert de 28 milliards d'euros accordé à l'Acoss devrait être atteint à la fin de l'année. Ce constat sera aggravé par l'augmentation prévue du coût de l'allègement « Fillon » sur les bas salaires, dont le manque à gagner pour la sécurité sociale ne serait déjà pas compensé à hauteur de 850 millions à la fin de l'année 2007.

Cette situation est préoccupante, d'autant plus que le Gouvernement n'est pas tenu de résoudre le problème avant 2008 et que le Parlement ne peut s'en charger en raison des règles d'application de l'article 40 de la Constitution.

***M. Alain Vasselle, rapporteur,** a ensuite présenté les dispositions relatives à la mise en place expérimentale d'un revenu de solidarité active. Celle-ci a un double objectif : encourager l'augmentation de l'activité professionnelle ou le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux et améliorer leur niveau de revenu, qui se situe le plus souvent au dessous du seuil de pauvreté européen (60 % du revenu médian, soit environ 830 euros). Sept millions de personnes sont concernées en France, dont deux millions d'enfants et plus de 3 millions et demi de bénéficiaires d'un minimum social.*

Le Gouvernement souhaite diminuer de 30 % en cinq ans le niveau de pauvreté. Le texte propose donc d'instituer un revenu de solidarité active (RSA), versé aux bénéficiaires d'un minimum social, pour assurer l'augmentation de leurs revenus lorsqu'ils reprennent, exercent ou accroissent leur activité professionnelle.

Dans un premier temps, ce dispositif sera expérimenté pendant trois ans dans les départements volontaires et sera limité aux seuls allocataires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API). Cette expérimentation complète celle précédemment organisée par la loi de finances pour 2007, qui a autorisé les conseils généraux volontaires à augmenter les montants de la prime de retour à l'emploi et de la prime forfaitaire d'intéressement et à en modifier les modalités, la périodicité et la durée de versement, mais aussi à déroger aux règles régissant les contrats aidés, en aménageant leur durée, les conditions de leur renouvellement, les aides versées aux employeurs et le temps de travail hebdomadaire.

Le champ de cette expérimentation est élargi par le projet de loi à dix nouveaux départements, qui s'ajoutent aux dix-sept déjà candidats et aux allocataires de l'API et du RMI qui travaillent moins de 78 heures par mois ou bénéficient d'un contrat aidé. Son coût sera pour partie assumé par l'Etat selon des conditions définies dans une convention avec le conseil général.

Les départements volontaires pourront s'inspirer de l'expérience en cours dans le département de l'Eure, où le niveau du RSA tient compte de la composition de la famille et des revenus d'activité. Ils auront toutefois la liberté de fixer le niveau du revenu garanti, pour lequel le texte ne prévoit aucun plafond, et de définir les modalités de calcul du RSA.

L'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), qui participe activement à la mise en œuvre de cette expérimentation, a formulé plusieurs recommandations pour une plus grande efficacité de la mesure. La progressivité du revenu garanti pourrait, selon elle, être plus forte pour les premières heures travaillées pour inciter à la reprise d'activité et être accentuée dès lors que l'on dépasse un certain temps de travail pour favoriser les emplois à temps plein. Par ailleurs, il est recommandé de fixer un nombre d'heures travaillées à partir duquel les ressources totales des bénéficiaires dépassent le seuil de pauvreté. Enfin, les droits connexes légaux, souvent liés au statut des bénéficiaires de minima sociaux, les prestations ou aides locales et extra-légales versées par les collectivités locales, certains organismes de protection sociale ou des associations, et les dépenses liées au retour à l'emploi pourraient être utilement recensés et pris en compte.

***M. Alain Vasselle, rapporteur,** a fait sienne cette dernière proposition, l'estimant indispensable dans l'optique d'une réforme à venir du régime des minima sociaux et des droits connexes. L'avantage en serait triple : permettre aux départements d'ajuster le montant du RSA qu'ils verseront aux bénéficiaires en fonction des droits connexes, limiter l'apparition d'inégalités entre travailleurs pauvres non éligibles au RSA expérimental et ses bénéficiaires, enfin préparer la mise en place d'une allocation unique.*

Par ailleurs, des questions restent en suspens concernant le financement du dispositif, notamment le montant de la participation de l'Etat. Si le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, a annoncé que cette participation atteindrait 50 % du coût estimé de l'expérimentation pour les départements, soit 25 millions d'euros, le projet de loi ne garantit pas le montant de cette dotation. Au regard des dérapages observés pour le RMI et des surcoûts liés à la mise en place des contrats d'avenir, il est nécessaire que les modalités exactes de la participation de l'Etat au financement de l'expérimentation soient précisées.

Une autre interrogation porte sur la durée au cours de laquelle s'applique cette participation de 25 millions d'euros, d'autant plus que la généralisation du dispositif a été annoncée par le haut commissaire pour la fin de l'année 2008, c'est-à-dire bien avant le terme de la période d'expérimentation fixé à fin 2010. Il serait donc légitime que le texte indique clairement que le surcoût pour le département n'excédera pas 50 % du coût total de l'expérimentation, et cela sur l'ensemble de sa durée, même si cette précision ne peut être proposée par la commission en raison de l'application de l'article 40.

Enfin, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a suggéré d'améliorer le texte pour favoriser l'accompagnement et le développement des actions de formation en faveur des allocataires de l'API et pour prévoir que le comité d'évaluation, créé par l'article 142 de la loi de finances pour 2007, émette un avis qui sera annexé au rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant la généralisation du dispositif.

Pour conclure, il a jugé cette expérimentation prudente et pragmatique et a rappelé qu'elle répond, pour partie, aux préoccupations du groupe de travail « minima sociaux » de la commission, même si elle laisse de côté les travailleurs pauvres et certains bénéficiaires de minima sociaux (AAH, ASS).

M. Paul Blanc a regretté que le RSA ne s'applique pas aux bénéficiaires de l'AAH, qui sont pourtant nombreux à souhaiter travailler, mais ne franchissent pas le pas, de crainte d'une diminution de leurs revenus.

Mme Isabelle Debré s'est fait l'écho des préoccupations des petites entreprises qui estiment insuffisante la déduction d'1,50 euro sur les charges patronales applicables aux heures supplémentaires compte tenu de la prochaine augmentation du coût de celles-ci.

M. Guy Fischer a considéré que le coût du nouveau régime de rémunération des heures supplémentaires est exorbitant pour l'Etat et que les avantages attendus ne bénéficieront qu'aux seules entreprises. La suppression déguisée des trente-cinq heures proposée par le texte ne constitue en aucun cas, à son sens, une solution pour lutter contre l'explosion de la précarité et la « smicardisation » des salaires.

Concernant le RSA, s'il a apprécié certaines conclusions du rapport Hirsch sur les minima sociaux, il a estimé que le dispositif prévu créera des inégalités entre les départements et n'apportera aucun progrès pour les plus pauvres. L'expérimentation ne serait-elle pas les prémices d'une réforme plus large des minima sociaux défavorable à leurs bénéficiaires ? Pour ces raisons, le groupe communiste républicain et citoyen (CRC) se prononcera contre l'article premier et s'abstiendra sur les articles relatifs au RSA.

M. François Autain a estimé que la réforme des heures supplémentaires remet en cause les trente-cinq heures sans être pour autant accompagnée d'une revalorisation des salaires. Il convenait selon lui, au contraire, de réduire la différence croissante entre les revenus du capital et les revenus du travail. Il s'est opposé à l'idée selon laquelle les déficits publics pourraient être réduits en diminuant les impôts et s'est inquiété, de ce fait, des modalités de financement de la réforme et de son coût pour l'Etat.

S'agissant de la mise en place du RSA, il a estimé le dispositif complexe et porteur d'un risque d'effet d'aubaine et a regretté que les travailleurs pauvres n'aient pas été pris en compte. Jugeant toutefois l'idée générale intéressante, il a craint qu'elle n'institutionnalise le travail précaire. Il a ironiquement salué les efforts du Gouvernement en faveur des

234 000 bénéficiaires de l'impôt sur la fortune (ISF), auxquels un cadeau fiscal de 810 millions d'euros a été offert, et a comparé cette somme aux modestes 25 millions que l'Etat dépensera pour les sept millions de personnes potentiellement éligibles au RSA.

M. Alain Gournac, président, a jugé pour le moins caricaturale cette argumentation.

Mme Bernadette Dupont s'est interrogée sur l'impact que pourraient avoir les exonérations de cotisations sociales sur le niveau des retraites futures des assurés sociaux. Elle a souhaité savoir pourquoi les employeurs de salariés à domicile ont été exclus du bénéfice de la déduction des cotisations patronales. Elle s'est enfin inquiétée du sort de certaines femmes au foyer, mères de jeunes enfants, qui n'ont pas travaillé depuis longtemps et ne remplissent pas les conditions d'éligibilité aux minima sociaux. Alors que ces personnes ont prioritairement besoin d'une formation, elles ne disposent d'aucune aide et le RSA ne leur sera d'aucune utilité.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a confirmé que l'exercice d'une activité professionnelle conditionne le bénéfice du RSA.

Comme l'ont fait avant elle François Autain et Guy Fischer, **Mme Annie David** a observé que, contrairement aux affirmations du Gouvernement, deux catégories de salariés ne tireront pas avantage des dispositions de l'article premier du projet de loi : ceux qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu et les cadres dont le temps de travail est réglementé par un forfait mensuel. Puis elle a souligné l'extrême disparité entre l'effort consenti en faveur des personnes pauvres, d'une part, et les moyens budgétaires considérables alloués aux entreprises par le biais de la déduction forfaitaire de cotisations patronales, d'autre part.

M. Guy Fischer a fait valoir que, contrairement au RSA qui est destiné aux personnes les plus pauvres, les mesures fiscales en faveur des plus riches sont d'application générale immédiate et ne font l'objet d'aucune expérimentation préalable.

En réponse à M. Paul Blanc, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a indiqué que les mesures récentes prises en faveur des bénéficiaires de l'AAH leur permettent, s'ils sont dans l'incapacité de travailler, de bénéficier d'une majoration pour la vie autonome de 103 euros par mois ou d'une garantie de ressources de 800 euros par mois, soit l'équivalent du seuil de pauvreté. Toutefois, la question de l'incitation à travailler, même quelques heures, pour cette catégorie d'assurés sociaux, est effectivement posée : une étude approfondie sur ce sujet serait nécessaire.

En ce qui concerne le problème avancé par Isabelle Debré de l'insuffisance, pour les PME, du tarif de la déduction forfaitaire de cotisations patronales, il a précisé que ce cas de figure ne concerne que les PME dont le personnel perçoit un salaire supérieur à 1,45 fois le niveau du Smic.

M. Guy Fischer a réaffirmé que ce projet de loi organise une distorsion flagrante entre le véritable « pont d'or » réservé aux personnes favorisées et les maigres moyens budgétaires alloués aux plus pauvres.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a souligné que l'effort de 6 milliards d'euros engagé au titre des heures supplémentaires profitera à l'ensemble des salariés et pas uniquement à une poignée de personnes nanties, comme voudrait le faire croire une présentation caricaturale du projet de loi. D'ailleurs, les salariés non imposables bénéficieront des exonérations de cotisations sociales et de la majoration du paiement des heures supplémentaires dans les PME. La comparaison des moyens financiers alloués aux différentes mesures n'est pas pertinente : il est infondé de rapporter purement et simplement le montant total du « paquet fiscal » (14 milliards d'euros) aux 25 millions engagés par l'Etat au titre de la mise en œuvre du RSA, dès lors que cette enveloppe n'est destinée qu'à une expérimentation menée dans vingt-cinq départements, pour une période de temps limitée. A terme, lorsque ce dispositif sera généralisé, son coût atteindra 6 milliards d'euros, soit l'équivalent de l'effort engagé par la puissance publique pour encourager le développement des heures supplémentaires. Enfin, pour ce qui concerne l'impact budgétaire du bouclier fiscal et de l'allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune, les montants en cause se limitent à respectivement 400 et 410 millions d'euros.

M. François Autain s'est dit en désaccord avec ces observations. Il n'est pas illégitime de comparer les 25 millions d'euros, engagés au titre du RSA et destinés aux 7 millions de personnes pauvres, avec les centaines de millions d'euros que se partageront les 280 000 contribuables fortunés qui bénéficieront du bouclier fiscal à 50 %. Quels que soient les chiffres avancés, la disproportion entre l'attention accordée par le Gouvernement à ces deux populations différentes est flagrante.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a estimé que l'allègement de l'impôt sur la fortune bénéficiera, à terme, à l'ensemble des Français, puisque cet argent sera tôt ou tard réinvesti dans le tissu économique. Il a par ailleurs considéré que le phénomène précédemment dénoncé de « smicardisation » croissante de la population active résulte aussi, pour une bonne part, de la forte augmentation de ce salaire plancher au cours de la précédente législature. Les pouvoirs publics ont alors voulu « sortir par le haut » des problèmes posés par l'instauration de six niveaux différents de Smic lors du passage des entreprises aux trente-cinq heures. Mais la gauche a aussi sa part de responsabilité dans le développement de ce phénomène de « trappe à bas salaires », du fait des mesures d'allègement de charges qu'elle a elle-même imposées en son temps.

En réponse aux critiques portant sur la progression trop lente des salaires par rapport au dynamisme de la croissance des revenus du capital, il a noté que l'objectif du projet de loi consiste précisément à permettre à ceux qui le souhaitent de travailler plus pour gagner plus, ce qui rendra l'économie

française plus forte et plus performante. La baisse des impôts relancera ainsi la croissance, ce qui permettra de réduire les déficits.

Enfin, il a indiqué à Bernadette Dupont que les mesures proposées n'auront pas d'effet sur le niveau de la retraite des assurés sociaux, dans la mesure où le paiement des cotisations dues aux caisses de retraite sera intégralement compensé par l'Etat. Il a par ailleurs confirmé que les particuliers employeurs n'entrent pas dans le champ d'application du projet de loi.

*Puis la commission a procédé à **l'examen des amendements.***

A l'article premier (exonération de charges fiscales et sociales des heures supplémentaires), la commission a adopté neuf amendements tendant à :

- n'accorder aux salariés couverts par un accord de modulation que l'exonération des heures supplémentaires effectuées au-delà du plafond légal de 1 607 heures, et non celles effectuées au-delà d'un plafond conventionnel qui serait d'un niveau inférieur ;

- préciser, dans les entreprises d'au plus vingt salariés, les plafonds de déclenchement des heures supplémentaires exonérées d'impôt sur le revenu ;

- revenir à la rédaction du projet de loi initial en ce qui concerne le dispositif destiné à prévenir les abus en matière de travail à temps partiel ;

- apporter quatre améliorations rédactionnelles ;

- simplifier la rédaction des dispositions excluant les heures complémentaires du bénéfice de la déduction forfaitaire de cotisations patronales ;

- mettre à jour les dispositions relatives aux cumuls d'exonération de cotisations patronales, en supprimant dans le code de la sécurité sociale une possibilité de cumul obsolète depuis le 31 mars 2004.

L'article premier bis (rapport au Parlement sur la prise en compte statistique des demandeurs d'emploi outre-mer), a été adopté sans modification.

A l'article 8 (principe du revenu de solidarité active), la commission a adopté un amendement proposant que les départements recensent et retiennent les aides locales et les droits connexes aux minima sociaux pour le calcul du RSA.

A l'article 9 (extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires du RMI), la commission a adopté une modification rédactionnelle et un amendement pour prévoir que l'échéancier de la contribution de l'Etat pendant toute la durée de l'expérimentation figure dans la convention signée entre le département et l'Etat.

A l'article 10 (extension des possibilités d'expérimentation aux allocataires de l'API), la commission a adopté une modification de forme et un amendement tendant à favoriser l'accompagnement et le développement des actions de formation en faveur des allocataires de l'API.

A l'article 11 (conditions d'entrée en vigueur de l'expérimentation au niveau départemental), la commission a adopté un amendement pour reporter la date limite de dépôt à la préfecture des dossiers d'expérimentation des conseils généraux dans le cadre de l'article 142 de la loi de finances pour 2007.

A l'article 12 (nouveau) (rapport sur l'expérimentation du revenu de solidarité active), la commission a adopté un amendement visant à prévoir que le comité d'évaluation prévu par la loi de finances pour 2007 rende un avis sur l'expérimentation du RSA.

L'article 13 (nouveau) (rapport sur la prime pour l'emploi), a été adopté sans modification.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

I. - Dans le 1° du I du texte proposé par le I de cet article pour l'article 81 *quater* du code général des impôts, supprimer les mots :

au quatrième alinéa de l'article L. 212-8 du code du travail, au dernier alinéa de l'article L. 713-15 du code rural

II. - Compléter *in fine* le même texte par une phrase ainsi rédigée :

Pour les salariés relevant du quatrième alinéa de l'article L. 212-8 du même code ou du dernier alinéa de l'article L. 713-15 du code rural, sont exonérés les salaires versés au titre des heures effectuées au-delà de la limite maximale hebdomadaire fixée par la convention ou l'accord collectif et, à l'exclusion de ces dernières, au titre des heures effectuées au-delà de 1 607 heures.

Article premier

Après les mots :

jours de repos dans les conditions prévues à ce même alinéa

rédigier comme suit la fin du second alinéa du 1° du I du texte proposé par cet article pour l'article 81 *quater* du code général des impôts :

Dans les entreprises de vingt salariés au plus, elle s'applique aux salaires versés en application du II de l'article 4 de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail, en contrepartie de la renonciation par les salariés à des journées ou demi-journées de repos, conformément à l'article L. 212-9 du code du travail ou au III de l'article L. 212-15-3 du même code, si le nombre de jours de travail accomplis de ce fait dépasse le plafond de 218 jours mentionné au III de l'article L. 212-15-3 du même code, ou en contrepartie des heures effectuées au-delà de la durée prévue par la convention de forfait conclue en application du I ou du II de l'article L. 212-15-3 du même code et au-delà de 1 607 heures.

Article premier

A la fin du quatrième alinéa du III du texte proposé par le I de cet article pour l'article 81 *quater* du code général des impôts, remplacer les mots :

et ne sont pas intégrées de manière définitive à l'horaire contractuel de travail

par les mots :

, sauf si elles sont intégrées à l'horaire contractuel de travail pendant une durée minimale fixée par décret

Article premier

Dans le cinquième alinéa du III du texte proposé par le I de cet article pour l'article 81 *quater* du code général des impôts, remplacer les mots :

ou du plafond mentionnés

par le mot :

mentionnée

Article premier

Dans la seconde phrase du VI *bis* de cet article, remplacer les mots :

de son évolution

par les mots :

sur son évolution

Article premier

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

Dans la première phrase du I du texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale, après les mots :

heures complémentaires

supprimer les mots :

de travail définies aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 212-4-3 et au premier alinéa de l'article L. 212-4-4 du code du travail

Article premier

Rédiger ainsi le début de la première phrase du VIII de cet article :

Les I à VI et le VII *bis* sont applicables...

Article premier

Dans la première phrase du VIII de cet article, remplacer le mot :

accomplies

par le mot :

effectuées

Article 8

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le revenu de solidarité active tient compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Article 9

Compléter le 4° du I de cet article par les mots :

selon une programmation qui couvre l'ensemble de sa durée ;

Article 9

A la fin du II de cet article, remplacer les mots :

aux prestations servies dans le cadre du 1° du I.

par les mots :

à l'allocation mentionnée au premier alinéa du I.

Article 10

A la fin du V de cet article, remplacer les mots :

sont précisés par décret

par les mots :

font l'objet d'un décret, qui prévoit notamment les modalités d'accompagnement et de soutien des bénéficiaires de l'API dans leur démarche d'insertion et les actions de formation vers lesquelles ils peuvent être orientés.

Article 10

Rédiger comme suit le VIII de cet article :

Le comité d'évaluation, créé au X de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006, établit, pour chaque département concerné, un rapport annuel d'évaluation de l'expérimentation visée au présent article.

Article 11

Au I de cet article, remplacer les mots :

dans les conditions fixées par le VIII de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 précitée,

par les mots :

avant le 30 juin 2007,

Article 12

Rédiger comme suit cet article :

Avant toute généralisation du dispositif visé aux articles 8 à 10, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation de son expérimentation dans les départements mentionnés à l'article 11. Le comité mentionné au X de l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 rend un avis portant sur cette expérimentation annexé à ce rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1. Personnes auditionnées

- **M. Bernard Seillier**, sénateur de l'Aveyron, président du conseil national de lutte contre l'exclusion
- **M. Benoît Génuini**, président de l'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa)
- **M. Jean-Louis Destans**, président du conseil général de l'Eure
- **M. Dominique Soulier**, directeur général des services du conseil général de l'Eure
- **M. Bernard Foucaud**, directeur général délégué aux affaires sociales du conseil général de l'Eure
- **M. Christophe Sirugue**, président de la commission insertion et cohésion sociale de l'ADF.
- **M. Jean-Benoît Dujol**, chargé de mission au cabinet de Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté
- **M. Etienne Grass**, chargé de mission, cabinet de Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté

2. Demandes de contributions

- Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
- Confédération générale du travail
- Mouvement des entreprises de France
- Association française des entreprises privées
- Force ouvrière
- Confédération française des travailleurs chrétiens
- Confédération française démocratique du travail
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises
- Union professionnelle artisanale
- Secours catholique
- Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales
- ATD-Quart Monde

ANNEXES

ANNEXE N° 1

Comment se calcule le RSA ? L'exemple de l'Eure

Principe de détermination de la cible pour l'incitation financière RSA

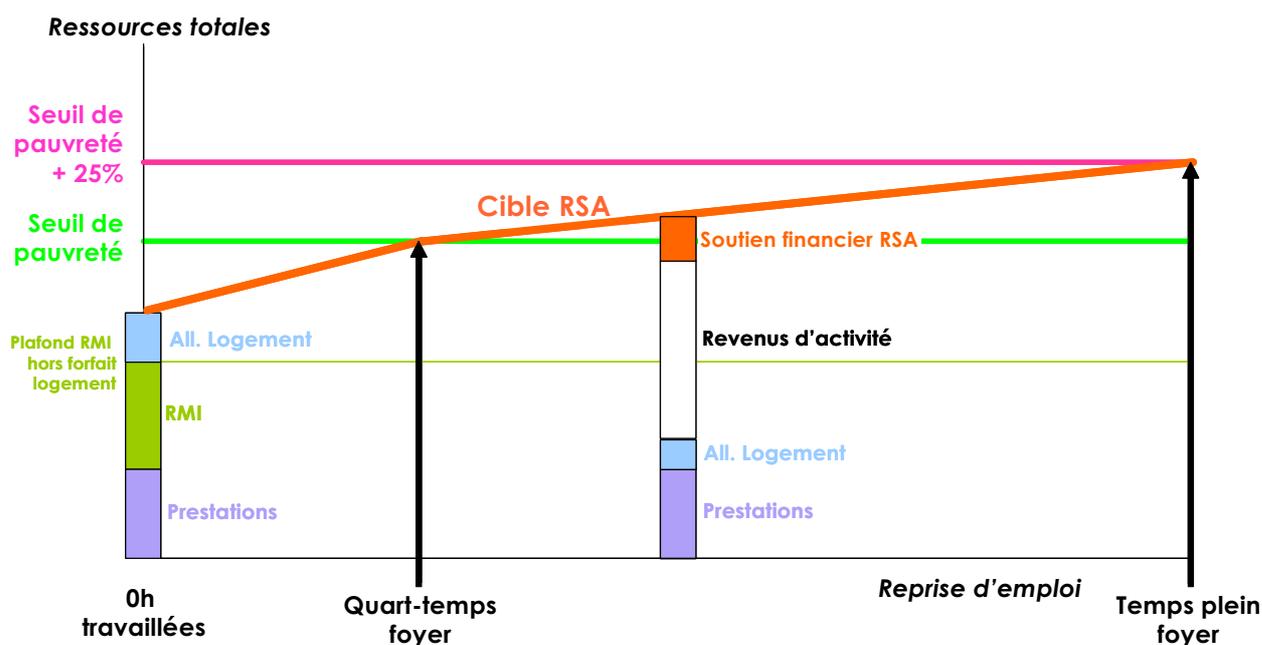
L'incitation financière RSA est construite de telle manière que les ressources totales d'un foyer éligible atteignent :

- le seuil de pauvreté (calculé à 60 % du revenu médian) à un quart-temps de la capacité maximale de travail du foyer ;
- le seuil de pauvreté (calculé à 60 % du revenu médian), augmenté de 25 %, à la capacité maximale de travail du foyer.

La capacité maximum de travail du foyer est déterminée par le nombre de personnes en capacité de travail du foyer, que ces personnes travaillent effectivement ou pas. Un enfant de plus de seize ans, non scolarisé, est considéré comme une personne en capacité de travail.

Le schéma ci-dessous synthétise le principe de détermination du niveau cible RSA. Opérationnellement, il se décline par composition familiale, puisque le seuil de pauvreté est lui-même fonction de la composition familiale.

Illustration du principe de définition de la cible financière RSA :



ANNEXE N° 2

Cible RSA : tables chiffrées pour une sélection de compositions familiales

Pour une personne seule sans enfant

% SMIC perçu	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	3,50	7,00	9,10	10,50	14,00	17,50	21,00	24,50	28,00	31,50	35,00
Cible RSA	618 €	684 €	749 €	788 €	799 €	826 €	852 €	879 €	906 €	932 €	959 €	986 €

Pour une personne seule, avec un enfant de moins de quatorze ans

% SMIC perçu	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	3,50	7,00	9,10	10,50	14,00	17,50	21,00	24,50	28,00	31,50	35,00
Cible RSA	873 €	931 €	990 €	1025 €	1039 €	1073 €	1108 €	1143 €	1177 €	1212 €	1246 €	1281 €

Pour une personne seule, avec deux enfants de plus de quatorze ans scolarisés

% SMIC perçu	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	3,50	7,00	9,10	10,50	14,00	17,50	21,00	24,50	28,00	31,50	35,00
Cible RSA	1 030 €	1 240 €	1 451 €	1 577 €	1 598 €	1 651 €	1 705 €	1 758 €	1 811 €	1 864 €	1 918 €	1 971 €

Pour un couple sans enfant

% de 2 SMIC	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	7,00	14,00	18,20	21,00	28,00	35,00	42,00	48,50	56,00	63,00	70,00
Cible RSA	831 €	966 €	1 101 €	1 183 €	1 199 €	1 239 €	1 278 €	1 318 €	1 358 €	1 398 €	1 438 €	1 478 €

Pour un couple, avec un enfant de moins de quatorze ans

% de 2 SMIC	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	7,00	14,00	18,20	21,00	28,00	35,00	42,00	48,50	56,00	63,00	70,00
Cible RSA	982 €	1 150 €	1 318 €	1 419 €	1 438 €	1 486 €	1 534 €	1 582 €	1 630 €	1 678	1 726 €	1 774 €

Pour un couple, avec deux enfants de plus de quatorze ans scolarisés

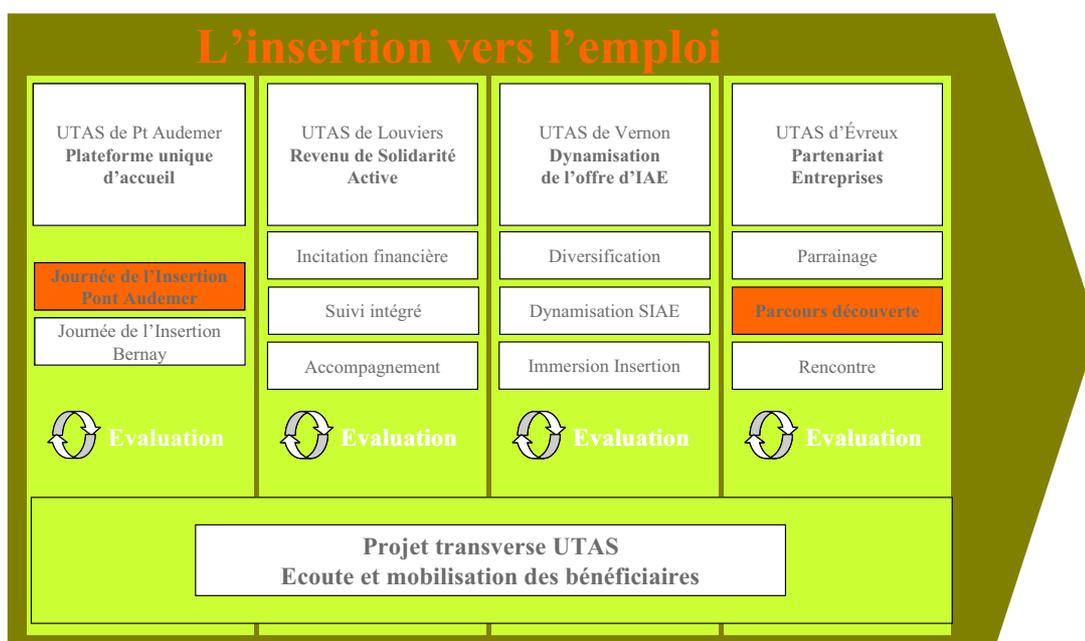
% de 2 SMIC	0 %	10 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100%
Equivalent nbre heures travaillées/semaine	0,00	7,00	14,00	18,20	21,00	28,00	35,00	42,00	48,50	56,00	63,00	70,00
Cible RSA	1 162€	1 473€	1 784€	1 971€	1 998€	2 064€	2 131€	2 197€	2 264€	2 331€	2 397€	2 464€

Revenu médian, seuil de pauvreté et plafond RMI pour une sélection de compositions familiales

Composition familiale	Revenu médian	Seuil pauvreté 2004 (60 % revenu médian) INSEE	Plafond RMI 2007 (forfait logement déduit)
Personne seule	1 314 €	788 €	388 €
Famille monoparentale 1 enfant - 14 ans	1 708 €	1 024 €	555 €
Famille monoparentale 1 enfant + 14 ans	1 971 €	1 182 €	555 €
Famille monoparentale 2 enfants - 14 ans	2 102 €	1 261 €	663 €
Famille monoparentale 2 enfants + 14 ans scolarisés	2 628 €	1 576 €	663 €
Famille monoparentale 3 enfants - 14 ans	2 497 €	1 497 €	839 €
Famille monoparentale 4 enfants - 14 ans	2 891 €	1 734 €	1 015 €
Couple sans enfant	1 971 €	1 182 €	555 €
Couple 1 enfant - 14 ans	2 365 €	1 418 €	663 €
Couple 1 enfant + 14 ans	2 628 €	1 576 €	663 €
Couple 2 enfants - 14 ans	2 759 €	1 655 €	795 €
Couple 2 enfants + 14 ans scolarisés	3 285 €	1 970 €	795 €
Couple 3 enfants - 14 ans	3 154 €	1 891 €	971 €
Couple 4 enfants - 14 ans	3 548 €	2 128 €	1 148 €

ANNEXE N° 3

Quatre expérimentations complémentaires en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RMI



Expérimentation du revenu de solidarité active dans l'Eure

• **Rappel des objectifs**

- favoriser la reprise d'un emploi en supprimant les freins monétaires (effets de seuil) et en apportant une réponse individualisée aux besoins ;
- sortir de la pauvreté.

• **Moyens concrets**

- une incitation financière attractive ;
- un accompagnement renforcé dans l'emploi ;
- un dispositif intégré de suivi (réactivité d'attribution d'aides ponctuelles pour mobilité, frais de garde d'enfants, présentation de soi...).

• **Mobilisation des partenariats**

Caf - CCAS - ANPE - Afp - DDTEFP - Partenaires insertion - PLIE...

• **Mobilisation des équipes et transversalité**

Equipes UTAS (MLCE - service social), DLCE, services finances, informatiques, communication.

• **Résultats obtenus**

- parution du décret le 4 mai ;
- finalisation des critères et du processus ;
- information par réunions cantonales ;
- mise en place d'une plate-forme téléphonique ;
- dispositif opérationnel au 1^{er} juin 2007.

• **Conditions d'accès**

- être bénéficiaire ou ayant droit du RMI et résider sur l'Utas de Louviers ;
- avoir à partir du 1^{er} juin repris une activité rémunérée, augmenté ses heures de travail ou entrepris une formation professionnelle rémunérée.

ANNEXE N° 4

Candidatures aux expérimentations prévues par l'article 142 de la LFI pour 2007

(par ordre d'arrivée)

Département	Date de la délibération	Délibération motivée	Réception de la délibération en préfecture	Avis du préfet	Réception au MIOMCT	Expérimentation(s) envisagée(s) I = intéressement C = contrats aidés Transfert PRE	Réception du dossier en préfecture	Date de réception du dossier au MIOMCT	Dossier complet	Position
Marne	17/01/2007	oui	30/01/2007	Favorable	05-avr-07	I + C + Transfert PRE	29/06/2007	07/07/2007	examen en cours	
Eure	01/02/2007	oui	13/02/2007	pas d'observations	10-avr-07	I + Transfert PRE	13/02/2007	10-avr-07	Oui	Décret n° 2007-691 du 4 mai
	28/03/2007	oui	29/03/2007	pas d'observations	10-avr-07	C	21/06/2007	25/06/2007	examen en cours	
Charente	06/04/2007	oui	06/04/2007	Très favorable	12-avr-07	I + C + Transfert PRE	22/06/2007	02/07/2007	examen en cours	
Côte d'Or	23/03/2007	oui	28/03/2007	Favorable	12-avr-07	C	dossier remis	26-avr-07	Oui	Décret n° 2007-691 du 4 mai
Loir-et-Cher	26/03/2007	oui	Non connue	Favorable	12-avr-07	I + Transfert PRE	29/06/2007	03/07/2007	examen en cours	
Val d'Oise	23/03/2007	oui	27/03/2007	Favorable	16-avr-07	I + C + Transfert PRE	28/06/2007	05/07/2007	examen en cours	
Oise	19/03/2007 (commission permanente)	oui	23/03/2007	Favorable	17-avr-07	I + Transfert PRE	juin-07	27/06/2007	examen en cours	
Vienne	27/03/2007	oui	Non connue	Très favorable	20-avr-07	I + C + Transfert PRE	29/06/2007	06/07/2007	examen en cours	
Nord	21/03/2007	oui	28/03/2007	Observations	26-avr-07	I + Transfert PRE	29/06/2007	06/07/2007	examen en cours	

Département	Date de la délibération	Délibération motivée	Réception de la délibération en préfecture	Avis du préfet	Réception au MIOMCT	Expérimentation(s) envisagée(s) I = intéressement C = contrats aidés Transfert PRE	Réception du dossier en préfecture	Date de réception du dossier au MIOMCT	Dossier complet	Position
Haute-Saône	30/03/2007	oui	06/04/2007	pas d'observations	30-avr-07	I + C + Transfert PRE	29/06/2007	05/07/2007	examen en cours	
Somme	26/03/2007	oui	04/04/2007	pas d'observations	14-mai-07	désistement	Désistement signalé par le préfet		Non	
Côtes d'Armor	05/03/2007	légalité de la candidature en cours d'examen	non connue	pas d'observations	23-mai-07	I + Transfert PRE	29/06/2007	02/07/2007	examen en cours	
Bouches-du-Rhône	30/03/2007 (commission permanente)	oui	02/04/2007	Favorable	29-mai-07	C	remis en préfecture	non encore transmis	Non	
Loire-Atlantique	19/03/2007	oui	23/03/2007	Très favorable	08-juin-07	I + C + Transfert PRE	28-juin-07	03/07/2007	examen en cours	
Hérault	26/03/2007	oui	28/03/2007	pas d'observations	11-juin-07	I + C + Transfert PRE	28/06/2007	02/07/2007	examen en cours	
Meurthe-et-Moselle	22/01/2007	oui	29/03/2007	pas d'observations	11-juin-07	I + C + Transfert PRE	29/06/2007	30/06/2007	examen en cours	
Ille-et-Vilaine	27/04/2007	oui	27/04/2007	pas d'observations	22-juin-07	I + C + Transfert PRE	28/06/2007	05/07/2007	examen en cours	
Gers	29/06/2007	à confirmer	02/07/2007	pas d'observations	02-juil-07	I + C + Transfert PRE	dossier non reçu	dossier non remis	Non	
Aisne	25/06/2007	à confirmer	26/06/2007	Très favorable	04-juil-07	I + Transfert PRE (à confirmer)	26/06/2007	04/07/2007	examen en cours	

Source : DGCL