

N° 172

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 janvier 2008

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1)*

*- sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, pour le **pouvoir d'achat**,*

*- et la proposition de loi en faveur du **pouvoir d'achat**, présentée par M. Jean-Pierre BEL et les membres du groupe socialiste et apparentés,*

Par M. Serge DASSAULT,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législature) : 498, 503, 504 et T.A. 76**

**Sénat : 116, 151 et 166 (2007-2008)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UN ENSEMBLE DE MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT</b> .....	7
<b>A. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	7
1. <i>Le projet de loi pour le pouvoir d'achat : une saisine ciblée et délimitée</i> .....	7
2. <i>La proposition de loi en faveur du pouvoir d'achat déposée par le groupe socialiste</i> .....	7
<b>B. UN PROJET DE LOI QUI CONSTITUE UNE RÉPONSE AUX ATTENTES DES FRANÇAIS</b> .....	8
1. <i>Dépasser le clivage entre les statistiques et la perception des ménages</i> .....	8
2. <i>Créer « un choc de confiance » par des mesures concrètes et immédiates</i> .....	9
3. <i>Distribuer du pouvoir d'achat tout en préservant les finances publiques</i> .....	10
<b>C. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DE REVALORISATION DU TRAVAIL</b> .....	11
1. <i>Un prolongement des réformes structurelles engagées</i> .....	11
2. <i>Une voie ouverte à la libéralisation du marché du travail</i> .....	12
3. <i>Les pistes de réflexion de votre rapporteur pour avis</i> .....	12
a) Moderniser les règles de la participation : l'enjeu de la gestion participative.....	12
b) Une nécessaire modification des règles de calcul de la réserve spéciale de participation .....	13
4. <i>Les amendements de votre commission des finances</i> .....	13
a) Développer la participation dans les entreprises privées .....	13
b) L'enjeu de l'intéressement aux économies de gestion dans la fonction publique et le secteur public.....	14
<b>II. LA CONVERSION EN RÉMUNÉRATION DES JOURS DE REPOS ET DES DROITS AFFECTÉS AU COMPTE ÉPARGNE TEMPS</b> .....	15
<b>A. DES MESURES À EFFET IMMÉDIAT VISANT À AUGMENTER LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS BÉNÉFICIAIRES DE JOURS DE REPOS</b> .....	15
1. <i>Le projet de loi initial, un dispositif incitatif de monétarisation des jours de repos en faveur des salariés</i> .....	15
2. <i>Une extension du dispositif résultant des modifications de l'Assemblée nationale</i> .....	16
<b>B. UN DISPOSITIF D'INCITATION VOLONTAIREMENT LIMITÉ DANS LE TEMPS</b> .....	17
1. <i>Les régimes d'exonérations applicables</i> .....	17
2. <i>Les gains escomptés en termes de pouvoir d'achat pour les salariés et de coût pour les employeurs</i> .....	18
3. <i>Quel coût pour les finances publiques ?</i> .....	19
<b>III. LE DÉBLOCAGE DE LA PARTICIPATION ET LE VERSEMENT DE PRIMES EXCEPTIONNELLES POUR RELANCER LA CONSOMMATION</b> .....	23
<b>A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : DES MESURES FAVORABLES AU POUVOIR D'ACHAT</b> .....	23
1. <i>Le déblocage exceptionnel des droits acquis au titre de la participation (article 2)</i> .....	23
a) Les dispositions du projet de loi initial : un déblocage exceptionnel plus encadré en cas d'accord dérogatoire de participation ou d'investissement dans l'entreprise .....	23
b) La position de votre commission des finances .....	24

2. La possibilité de versement d'une prime exceptionnelle dans les petites et moyennes entreprises (article 3) .....	25
a) Une mesure ciblée pour les salariés n'ayant pas accès à la participation .....	25
b) La position de votre commission des finances .....	26
<b>B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS.....</b>	<b>26</b>
1. Prévoir des négociations par branche tous les trois ans sur la « règle des trois tiers » pour calculer la participation .....	27
2. Envisager concrètement l'extension de l'intéressement aux agents des trois fonctions publiques .....	28
3. Relever les plafonds d'abondement de l'employeur sur un PEE ou un PERCO .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>31</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS .....</b>	<b>37</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi pour le pouvoir d'achat<sup>1</sup>, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Celui-ci a été renvoyé au fond à la commission des affaires sociales. **Votre commission des finances s'est saisie pour avis des dispositions qui pourraient affecter l'équilibre budgétaire.**

En outre, **votre commission s'est également saisie pour avis d'une proposition de loi** présentée par notre collègue Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés en faveur du pouvoir d'achat<sup>2</sup>.

Le projet de loi pour le pouvoir d'achat est la traduction des engagements pris par le Président de la République en faveur de la valorisation du travail afin d'apporter des mesures concrètes et d'effet rapide sur le pouvoir d'achat des Français. Il complète le train de réformes sans précédent initié par l'adoption de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Le Président de la République a clairement réaffirmé qu'il n'y a « *pas de pouvoir d'achat sans travail* »<sup>3</sup>. Il a appelé de ses vœux une libéralisation de « *l'activité des Français* », afin d'augmenter le pouvoir d'achat, ainsi qu'une « *véritable révolution sur la participation et l'intéressement* »<sup>4</sup> par un doublement, voire un triplement, de la réserve spéciale de participation en vue d'un meilleur partage des fruits du travail.

**Ces dispositions sont de nature à relancer le pouvoir d'achat, et votre rapporteur pour avis s'en félicite. Toutefois, il est du rôle de votre commission des finances d'alerter le gouvernement sur l'impact de ces mesures quant à l'équilibre des finances publiques.**

**Or, depuis l'examen et le vote de la loi de finances pour 2008, le contexte économique a nettement évolué : les fortes secousses que les marchés financiers connaissent en janvier 2008 conduisent donc votre commission des finances à examiner avec la plus grande vigilance toute mesure nouvelle qui aggraverait encore le déficit et la dette publics.**

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 151 (2007-2008).*

<sup>2</sup> *Proposition de loi n° 116 (2007-2008).*

<sup>3</sup> *Discours du 17 janvier 2008 à l'occasion des vœux aux forces de la Nation.*

<sup>4</sup> *Discours du 9 janvier 2008 à l'occasion des vœux aux parlementaires et au Conseil de Paris.*



## **I. UN ENSEMBLE DE MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT**

### **A. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### **1. Le projet de loi pour le pouvoir d'achat : une saisine ciblée et délimitée**

L'Assemblée nationale a adopté, le 20 décembre 2007, le présent projet de loi en première lecture. Les principales modifications du texte ont toutes été adoptées avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission saisie au fond. **Votre commission des finances s'est saisie pour avis des dispositions suivantes** afin d'en examiner l'impact éventuel sur l'équilibre des finances publiques :

- l'article 1<sup>er</sup>, qui donne la possibilité pour le salarié, avec l'accord de l'employeur, de renoncer en contrepartie d'une rémunération, aux journées ou demi-journées de repos accordées au titre de périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le rachat de ces droits serait exonéré de cotisations sociales, à l'exception de la CSG et de la CRDS ;

- l'article 1<sup>er</sup> *bis*, introduit à l'initiative de notre collègue député Pierre Morange, tendant à créer un dispositif de garanties portant sur les droits stockés sur un compte épargne temps ;

- l'article 1<sup>er</sup> *ter*, introduit à l'initiative de notre collègue député Pierre Méhaignerie, tendant à prévoir le rachat des heures de repos compensateur ;

- l'article 2 qui offre la possibilité de débloquer de manière anticipée, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 juin 2008, les sommes qui ont été attribuées aux salariés au titre de la participation aux résultats de l'entreprise, dans la limite de 10.000 euros. Ces sommes seraient exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu ;

- l'article 3 qui permet aux petites entreprises qui ne sont pas assujetties à l'obligation de versement de la participation, d'accorder une prime exceptionnelle de 1.000 euros par salarié avant le 30 juin 2008. Cette prime, exonérée de charges sociales demeure fiscalisée.

#### **2. La proposition de loi en faveur du pouvoir d'achat déposée par le groupe socialiste**

Cette proposition de loi, composée de 39 articles, se présente essentiellement comme une série de mesures sur lesquelles votre commission des finances s'est déjà prononcée défavorablement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Il en a ainsi été de l'article visant à majorer de 50 % la prime pour l'emploi.

Inversement, cette proposition est déjà satisfaite sur certains points tels que la prorogation de l'exonération de redevance audiovisuelle pour les personnes âgées ayant un faible revenu, le retour aux tarifs réglementés de l'électricité et du gaz, et la limitation à un mois de loyer du montant maximum de dépôt de garantie.

Par ailleurs, plusieurs volets de cette proposition de loi ne présentent que peu de lien avec l'objectif d'améliorer concrètement et rapidement le pouvoir d'achat, à l'image du but poursuivi par le projet de loi. Ainsi en est-il de :

- la création de taux réduits de TVA sur les produits de première nécessité ainsi que sur les fruits et légumes ;
- le conditionnement des aides publiques aux entreprises à des négociations salariales ;
- la majoration des cotisations sociales sur l'emploi à temps partiel ;
- l'abrogation des franchises médicales ;
- le blocage des loyers ;
- l'introduction du recours collectif en matière de droit de la consommation.

Enfin, l'ensemble des articles de ce texte présenterait au final un coût très élevé. Au bénéfice de ces observations, **vo**tre **commission des finances émet donc un avis défavorable à l'adoption de cette proposition de loi** dont elle partage les objectifs mais pas les moyens de les atteindre.

## ***B. UN PROJET DE LOI QUI CONSTITUE UNE RÉPONSE AUX ATTENTES DES FRANÇAIS***

### **1. Dépasser le clivage entre les statistiques et la perception des ménages**

Alors que, selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), le salaire mensuel de base s'est accru de 2,6 % en 2007, l'INSEE indique<sup>1</sup> que le pouvoir d'achat du revenu des ménages se serait accéléré de 3,3 % en moyenne annuelle en 2007, contre 2,4 % en 2006, en raison d'une croissance soutenue du revenu disponible brut des ménages de 4,8 % et de la diminution de l'inflation annuelle qui s'établirait à 1,5 %.

**Toutefois, ces données exprimées en moyenne ne reflètent pas la perception des ménages** qui, en dépit des études montrant l'augmentation des salaires réels, considèrent que leur pouvoir d'achat a baissé. Cette perception négative des Français vis-à-vis de l'évolution de leur pouvoir d'achat doit

---

<sup>1</sup> INSEE - Note de conjoncture – décembre 2007.



donc être prise en considération, même si elle semble relever d'un sentiment subjectif. Celui-ci se conjugue, par ailleurs, à une défiance persistante à l'égard des organismes d'études statistiques le tout dans un contexte de hausse sensible du prix des matières premières.

La hausse des prix à la consommation en 2007 s'est élevée à 2,6 %, en glissement, soit à un niveau moindre que celui constaté dans la zone euro (+ 3,1 %). Toutefois, les prix des produits alimentaires ont augmenté de 3,1 %, ceux des produits pétroliers de 17,1 % et des loyers de 3,4 %.

Au final, cet écart entre les statistiques et la perception des ménages a conduit le Président de la République à demander le 8 janvier 2008, qu'un nouvel indice du pouvoir d'achat « *correspondant à la vie quotidienne des Français* » soit créé. Il a également rappelé que le travail était la clé de la croissance et réaffirmé que « *c'est en travaillant davantage qu'on peut augmenter son pouvoir d'achat* »<sup>1</sup>.

## **2. Créer « un choc de confiance » par des mesures concrètes et immédiates**

Ce projet de loi a pour objet de donner un « coup de pouce » au pouvoir d'achat des salariés par des mesures concrètes et immédiates telles que la possibilité de racheter les jours de RTT, de débloquer de manière anticipée des sommes attribuées au titre de la participation, et de provoquer ainsi un véritable « choc de confiance » sur l'économie française. Le but de ce projet de loi est également de restaurer le dialogue au sein des entreprises, entre salariés et employeurs, afin d'apporter davantage de souplesse dans les relations du travail.

Chacune des mesures répond à un besoin des salariés d'augmenter leur rémunération, et des employeurs de mieux distribuer la contrepartie de ce travail.

Les exonérations sont déclinées pour chacun des dispositifs mis en œuvre afin d'apporter **un gain concret et immédiat** tant au bénéfice de l'employeur que des salariés. Le gouvernement estime que les jours de RTT concernent près de 7 millions de Français et que ceux-ci disposent en moyenne de 13 jours pour lesquels ils pourraient faire valoir, en tout ou en partie, leurs droits à rachat. Par ailleurs, plus d'un million de salariés possèdent un compte épargne temps et 2 millions sont concernés par les forfaits jours. A l'image de la mise en œuvre, couronnée de succès de la loi dite TEPA<sup>2</sup>, le présent projet de loi pour le pouvoir d'achat permettra aussi de toucher un nombre considérable de salariés.

---

<sup>1</sup> Discours précité du 9 janvier 2008 à l'occasion des vœux aux parlementaires et au Conseil de Paris.

<sup>2</sup> Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

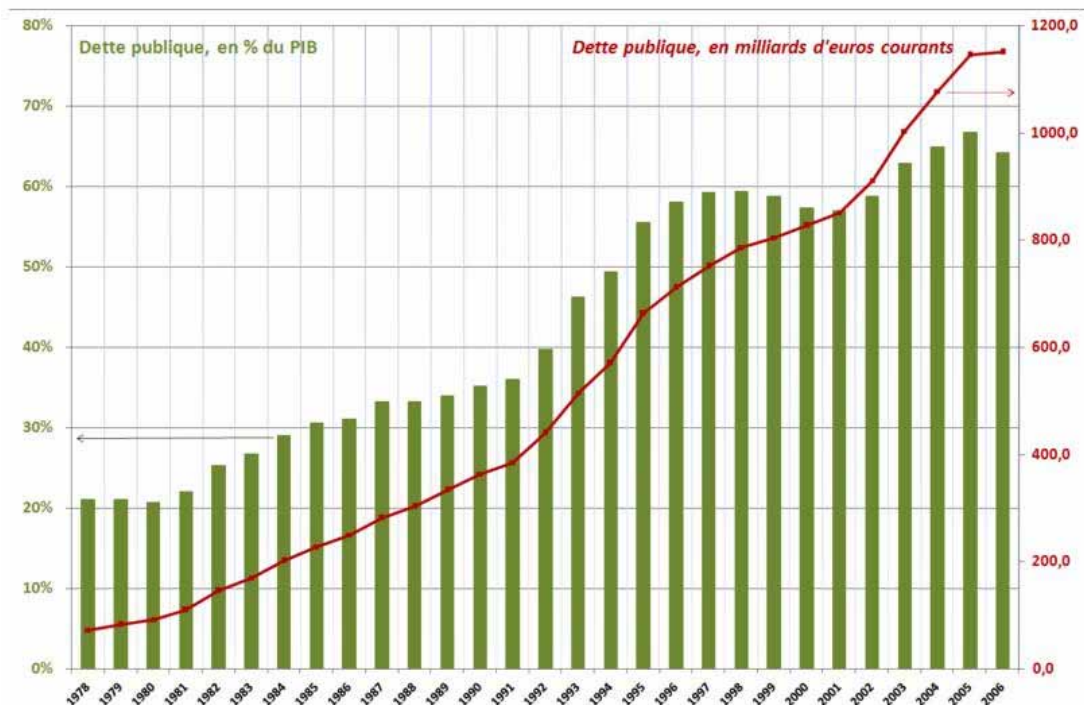
### 3. Distribuer du pouvoir d'achat tout en préservant les finances publiques

Toutefois, **aucune estimation du nombre de jours qui pourraient faire l'objet d'un rachat par les salariés n'a été avancé par le gouvernement**. S'agissant de la participation, il a évoqué la possibilité d'un déblocage de 12 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros iraient à la consommation.

Il convient de souligner que **les exonérations sociales et fiscales prévues par le présent projet de loi ne sont pas chiffrées** et que leur impact sur les finances publiques ne sera donc connu qu'une fois le projet de loi adopté puis appliqué.

Votre commission des finances entend rappeler que le déficit pour 2008 du budget a été fixé à 41,7 milliards d'euros sur la base d'une hypothèse de croissance de 2,25 % en 2008. Or, « *un certain nombre de vents contraires qui se lèvent* »<sup>1</sup> pourrait, malheureusement, rendre une telle perspective moins probable. Il est donc à craindre une aggravation du déficit budgétaire pour 2008 ainsi que de la dette publique de la France qui, en 2006, s'élevait à 1.150 milliards d'euros.

Progression de la dette publique depuis 1978



Source : INSEE

<sup>1</sup> Déclaration de M. François Fillon du 13 janvier 2008 lors du grand jury RTL-LCI-Le Figaro.

Par ailleurs, 5,1 milliards d'euros au titre du budget 2008 sont déjà consacrés au financement des heures supplémentaires mises en place à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 par la loi TEPA.

Votre commission des finances, soucieuse de contribuer à l'équilibre des finances publiques, regrette donc les incertitudes liées à l'absence de chiffrage du projet de loi.

Sans préjuger de l'effet positif sur la croissance de l'augmentation du temps effectif de travail,  **votre commission des finances s'interroge sur l'impact de ce dispositif au regard de l'aggravation de la dette publique.**

A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle la préconisation, qu'il émet, **à titre personnel**, avec constance, tendant à l'introduction, dans le secteur marchand, d'un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires diminué des rémunérations. Ce « coefficient emploi-activité » réduirait, voire supprimerait les charges sur salaire, favoriserait les entreprises de main d'œuvre et apporterait un nouveau mode de financement de la sécurité sociale beaucoup plus simple sans aucune charge pour l'Etat.

### ***C. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DE REVALORISATION DU TRAVAIL***

#### **1. Un prolongement des réformes structurelles engagées**

Les premiers résultats<sup>1</sup> sur la mise en œuvre de la loi TEPA au mois d'octobre 2007 indiquent que **près de 20 millions d'heures supplémentaires ont été déclarées pour un montant de 75 millions d'euros d'exonérations.** Parmi les 290.000 entreprises de 10 salariés et plus, 40 % ont déclaré une exonération relative à cette loi. Les premières informations concernant les 1,2 million d'entreprises de moins de 10 salariés déclarant trimestriellement leurs cotisations ne seront connues que début février 2008. D'ores et déjà, **le dispositif TEPA de revalorisation du travail doit être considéré comme un succès**, d'autant qu'un sondage effectué par l'ACOSS fin 2007 indique que 75 % des entreprises de plus de 10 salariés sondées déclareraient utiliser le dispositif TEPA.

Le rachat des jours de RTT ainsi que le déblocage de la participation sont ainsi des mesures, volontairement ponctuelles et limitées dans le temps, destinées à compléter la réforme déjà engagée.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) du 20 décembre 2007 : « Premiers résultats sur la mise en œuvre de la loi TEPA au mois d'octobre 2007 ».

Par ailleurs, la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service de consommateurs<sup>1</sup> a également introduit des mesures sectorielles en faveur du pouvoir d'achat, notamment en ce qui concerne la grande distribution, le secteur des communications électroniques et le secteur bancaire.

## 2. Une voie ouverte à la libéralisation du marché du travail

Votre rapporteur pour avis est favorable, à titre personnel, à l'émergence d'une « flexisécurité » à la française et à l'introduction dans le droit social d'un contrat de mission. Aussi, il se réjouit de l'accord conclu le 11 janvier 2008 sur la **modernisation du marché du travail** par les partenaires sociaux, syndicats et patronat. Dès le 17 janvier 2008, 4 syndicats sur 5 avaient ratifié le document (la CGT-FO, la CFTC, la CGC et la CFDT). Cette avancée majeure dans la libéralisation du marché du travail introduit, notamment, une **nouvelle forme de rupture conventionnelle du contrat de travail**, sorte de licenciement « à l'amiable » pour désengorger les tribunaux des prud'hommes, et un **nouveau contrat à durée déterminée à objet défini**. Ce CDD ne concernerait que les cadres et aurait une durée comprise entre 18 et 36 mois, se rapprochant ainsi du contrat de mission prôné par votre rapporteur pour avis.

Il souhaite donc que le caractère transitoire des dispositifs de rachat des RTT conduise à **entamer une réflexion sur la suppression des 35 heures**.

## 3. Les pistes de réflexion de votre rapporteur pour avis

### *a) Moderniser les règles de la participation : l'enjeu de la gestion participative*

Votre rapporteur pour avis considère que la **participation des salariés aux résultats de l'entreprise constitue un levier puissant pour moderniser les relations sociales et accroître le pouvoir d'achat des salariés**, tout en les associant plus étroitement aux performances de leur entreprise. Tel est le sens de la **gestion participative** que votre rapporteur pour avis défend, à titre personnel, de longue date.

La gestion participative revêt plusieurs dimensions :

- économique, en intéressant les salariés à l'efficacité de la gestion et aux résultats atteints ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs.

- financière et sociale, en opérant une redistribution plus équitable des bénéfices au profit des salariés.

La gestion participative est de nature à réduire les conflits sociaux, liés à des motifs d'insatisfaction des salariés dans l'entreprise. Elle vise à motiver les salariés. Une entreprise plus humaine est effectivement un facteur d'épanouissement et de plus grande efficacité économique.

*b) Une nécessaire modification des règles de calcul de la réserve spéciale de participation*

Cependant, **les règles actuelles de calcul de la réserve spéciale de participation apparaissent surannées et peu lisibles**<sup>1</sup>. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis est partisan d'une répartition de la participation en trois tiers, ce qu'il appelle la « règle des trois tiers » : le premier tiers pour les salariés grâce à la participation, le second tiers distribué aux actionnaires sous forme de dividendes et le dernier tiers affecté aux investissements de l'entreprise. En ce sens, la participation perçue par des salariés devrait, selon votre rapporteur pour avis, être au moins égale aux dividendes des actionnaires.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis déplore les incertitudes sur la part des sommes distribuées au titre de la participation. Selon le gouvernement, celle-ci représenterait 18 % du bénéfice fiscal des grandes entreprises cotées en bourse, alors que cette part n'atteindrait que 11 % du bénéfice net selon d'autres sources. La différence entre le bénéfice fiscal et le bénéfice comptable se traduirait ainsi par un écart important ; des études complémentaires seront sans doute nécessaires pour obtenir des données statistiques homogènes, quelle que soit leur source.

#### **4. Les amendements de votre commission des finances**

*a) Développer la participation dans les entreprises privées*

Au nom de votre commission des finances, votre rapporteur pour avis vous propose deux amendements portant articles additionnels après l'article 2. Il s'agit de développer la participation des salariés dans les entreprises privées.

D'une part, il est proposé **d'instituer une négociation triennale obligatoire dans les branches couvertes par un plan d'épargne interentreprises, sur la mise en place d'un régime dérogatoire de participation fondé sur la règle des trois tiers**. Ces dispositions auraient

---

<sup>1</sup> L'article L. 442-2 du code du travail fixe comme suit le montant minimal de la réserve spéciale de participation :  $0,5 \times (\text{bénéfice net} - 5\% \text{ capitaux propres}) \times (\text{salaires} / \text{valeur ajoutée})$ . Par conséquent, aucune somme n'est distribuée au titre de la participation si la valeur du bénéfice n'atteint pas 5 % de celles des capitaux propres. Le bénéfice concerné est celui retenu pour l'imposition aux taux de droit commun de l'impôt sur le revenu (IR) ou de l'impôt sur les sociétés (IS). Il s'agit du bénéfice net, dont est déduit le montant de l'IR ou de l'IS.

pour effet d'inciter à la mise en place de ce mode de calcul de la réserve spéciale de participation (RSP), après que la règle d'affectation d'un tiers du bénéfice net à la RSP eut été inscrite dans le code du travail en 2006, sur l'initiative de votre rapporteur pour avis, lors de l'examen du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié<sup>1</sup>.

D'autre part, il est proposé de **doubler les plafonds d'abondement de l'employeur sur un plan d'épargne d'entreprise (PEE) et un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).**

*b) L'enjeu de l'intéressement aux économies de gestion dans la fonction publique et le secteur public*

**Les agents des trois fonctions publiques et du secteur public doivent également avoir accès à un intéressement tenant compte de l'efficacité de l'action administrative,** lequel pourrait consister en un versement de primes exceptionnelles, prenant notamment en compte les économies de gestion réalisées.

Aussi, eu égard aux règles applicables en matière de recevabilité financière, vous est-il proposé un amendement portant article additionnel après l'article 2, actualisant et complétant les dispositions de l'article 15 de la loi du 30 décembre 2006 précitée pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié. Cet article prévoyait un rapport du gouvernement sur l'intéressement dans la fonction publique qui n'a pas été publié avant le délai prévu à la fin de l'année 2007.

Il s'agit alors d'accorder au gouvernement un délai supplémentaire de six mois pour le dépôt de ce rapport, tout en en précisant le contenu.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

## II. LA CONVERSION EN RÉMUNÉRATION DES JOURS DE REPOS ET DES DROITS AFFECTÉS AU COMPTE ÉPARGNE TEMPS

### *A. DES MESURES À EFFET IMMÉDIAT VISANT À AUGMENTER LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS BÉNÉFICIAIRES DE JOURS DE REPOS*

#### **1. Le projet de loi initial, un dispositif incitatif de monétarisation des jours de repos en faveur des salariés**

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi prévoit la possibilité pour le salarié, avec l'accord de l'employeur, de renoncer aux jours de repos dont il disposerait avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ces demi-journées ou journées travaillées donneraient lieu à une majoration de salaire négociée entre le salarié et l'employeur.

Ce dispositif constitue **une application concrète du programme du Président de la République en faveur du pouvoir d'achat** suivant le principe « *travailler plus, pour gagner plus* » et vise à donner **un complément de rémunération immédiat, par le rachat de jours de repos**. Il s'inscrit dans le prolongement de la loi du 21 août 2007 précitée en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et vient compléter le dispositif d'exonérations des heures supplémentaires entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

Ce dispositif de monétarisation se décline en trois volets :

- **le rachat des jours de repos résultant de la réduction du temps de travail (RTT)** pour les salariés soumis à la législation sur la durée du travail. Les périodes travaillées donnent lieu à une majoration de salaire suivant le taux de majoration applicable dans l'entreprise ;

- **la conversion des jours de repos au titre du forfait jours** auquel les intéressés ont renoncé. Ce régime s'applique aux **cadres** pour lesquels la durée du travail est fixée par une convention dite « au forfait »<sup>1</sup>. La majoration de salaire, négociée entre le salarié et l'employeur, ne peut être inférieure à 10 % ;

- et, enfin, le **rachat des droits accumulés par le salarié sur le compte épargne-temps** en contrepartie du renoncement aux jours de repos correspondants, hormis les droits affectés au titre du congé annuel.

---

<sup>1</sup> Le forfait en jours prévoit un nombre de jours travaillés qui ne peut être dépassé, le maximum légal étant de 217 jours. Il peut être inférieur selon le contenu de l'accord. Le forfait s'évalue sur une période de 12 mois. Il ne peut donc être fait application des heures supplémentaires. S'il y a dépassement, aucun paiement n'est dû, cependant un report des jours de repos est effectué.

## 2. Une extension du dispositif résultant des modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, le 20 décembre 2007, le présent projet de loi en première lecture. **Les modifications apportées ont été adoptées avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission saisie au fond.**

La définition des droits à repos pouvant être convertis en rémunération initialement prévue dans le projet de loi portait sur tous les droits acquis au 31 décembre 2007. A l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, celle-ci a été étendue, par l'Assemblée nationale, aux droits acquis jusqu'au 30 juin 2008. Cette extension ouvre ainsi la possibilité pour les salariés qui, d'ores et déjà, auraient utilisé au 31 décembre 2007 l'ensemble de leurs droits de repos au titre de la RTT de bénéficier de la possibilité de racheter les jours de repos acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Corrélativement, la date butoir de la demande de monétarisation faite par le salarié à son employeur a été reculée du 30 juin 2008 au 30 juillet 2008<sup>1</sup>. Votre commission des finances estime que cette date, qui ne coïncide ni avec le dernier jour du mois, peut être source de confusion et d'incompréhension pour les salariés, et propose que ce délai puisse inclure la journée du 31 juillet 2008 afin que les demandes qui auraient pu être effectuées, en toute bonne foi, le dernier jour du mois de juillet ne soient pas rejetées.

S'agissant des droits affectés à un compte épargne temps, ceux-ci font l'objet, dans le droit existant, d'une liquidation dès lors qu'ils excèdent un certain montant, le salarié percevant une indemnité issue de leur conversion monétaire. Il en résulte que, lorsque les droits accumulés par le salarié atteignent le plafond fixé, ils sont automatiquement liquidés, en contradiction avec la logique du dispositif supposant que le salarié choisisse le moment où il doit faire usage de ses droits. C'est pourquoi, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Pierre Morange, rapporteur au nom de la commission saisie au fond, a adopté un **article 1<sup>er</sup> bis** visant à mettre en œuvre un dispositif d'assurance ou de garantie pour les droits qui excèderaient le plafond précité. A défaut de convention ou d'accord collectif dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour le pouvoir d'achat, un dispositif légal de garantie serait mis en place.

Un **article 1<sup>er</sup> ter**, adopté à l'initiative de notre collègue député Pierre Méhaignerie, permet aux salariés de décider, en accord avec l'employeur, de convertir en rémunération tout ou partie de leurs droits à repos compensateur. Les heures en cause donneraient lieu à une majoration salariale dont le taux ne pourrait pas être inférieur au taux de majoration des heures

---

<sup>1</sup> Le texte adopté à l'Assemblée nationale prévoit que le dispositif s'applique aux demandes des salariés formulées avant le 31 juillet 2008.



supplémentaires fixé par la convention ou l'accord collectif applicable à l'entreprise. A défaut d'accord, la majoration salariale ne pourrait pas être inférieure à 25 % pour les huit premières heures et 50 % au delà.

## ***B. UN DISPOSITIF D'INCITATION VOLONTAIREMENT LIMITÉ DANS LE TEMPS***

La mise en œuvre de ce dispositif et l'effet sur l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés résultant de la conversion en rémunération de leurs jours de repos voulue par le gouvernement, repose sur l'application d'un régime d'exonération de cotisations sociales. Celui-ci est volontairement limité dans le temps afin, d'une part, de liquider le stock de RTT non pris par les salariés au 31 décembre 2007, et d'autre part, de convertir les RTT non prises entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008. Elle a pour but de donner « un coup de pouce » immédiat au pouvoir d'achat. Il viendrait compléter les mesures déjà mises en œuvre dans le cadre de la loi TEPA précitée en faveur notamment de la défiscalisation des heures supplémentaires.

### **1. Les régimes d'exonérations applicables**

**L'article 1<sup>er</sup>**, tel qu'il a été adopté à l'Assemblée nationale, donne lieu à l'application de régimes d'exonération différents selon que la monétarisation des droits s'applique pour la période antérieure au 31 décembre 2007 ou entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008.

Dans le premier cas, s'agissant du stock de jours de repos affectés au 31 décembre 2007, **le caractère incitatif du présent projet de loi repose sur l'exonération de cotisations de la part patronale et de la part salariale à l'exception de la CSG et de la CRDS. Il convient de noter que la rémunération résultant de ce rachat reste soumise au régime fiscal d'imposition sur le revenu.** La limitation à 10 jours ouvrant droit à exonération a été supprimée à l'Assemblée nationale.

En revanche, s'agissant des droits acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008, le régime d'exonération applicable est celui de la loi TEPA qui prévoit **une exonération forfaitaire de 50 centimes d'euros par heure sur la part patronale, soit 3,50 euros par jour, et une exonération fiscale et sociale totale pour les salariés.**

Le présent projet de loi instaure ainsi un nouveau régime d'exonérations de cotisations sociales pour le rachat du stock de jours de RTT accumulé au 31 décembre 2007 et applique le dispositif d'exonérations fiscale et sociale issu de la loi TEPA pour le flux des droits acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008.

## **2. Les gains escomptés en termes de pouvoir d'achat pour les salariés et de coût pour les employeurs**

**Dans la mesure où le rachat des droits à repos du salarié s'inscrit dans une négociation entre celui-ci et l'employeur, et suppose l'accord de ce dernier, le caractère incitatif du dispositif concerne les deux parties, en prévoyant pour chacune un intérêt financier suffisamment déterminant.**

Ainsi, pour un salarié rémunéré à hauteur de deux fois le SMIC qui souhaiterait racheter une journée de RTT, à laquelle une majoration de 25 % serait retenue, l'application du dispositif du présent projet de loi reviendrait à **un gain direct en pouvoir d'achat de 136 euros**. Pour le rachat d'un jour de repos acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008, suivant le mode de calcul d'exonération des heures supplémentaires propre à la loi TEPA, le gain serait de 148 euros.

Comme il est illustré dans l'encadré ci-dessous, l'employeur bénéficierait dans chacun des cas d'un avantage financier par rapport au coût d'une journée non exonérée.

<p style="text-align: center;"><b>Exemples de coûts pour l'employeur et de gains en pouvoir d'achat pour le salarié issus du rachat d'une journée de RTT</b></p> <p>Pour un salarié rémunéré à hauteur de deux fois le SMIC, le rachat d'une journée de RTT, majorée de 25 %, présente, en dehors de tout dispositif d'exonération, un coût de 213 euros pour l'employeur.</p> <p>L'application du dispositif « Pouvoir d'achat » sur un jour racheté issu de droits acquis au 31 décembre 2007 présente :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- un coût net pour l'employeur de 148 euros (après exonération de la part patronale) ;</li><li>- un gain pour le salarié de 136 euros (après exonération de la part salariale à l'exception de la CSG et de la CRDS). Hors exonération, ce gain se serait limité à 116 euros.</li></ul> <p>L'application du dispositif « TEPA » sur un jour racheté issu de droits acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008 présente :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- un coût net pour l'employeur de 209 euros (après exonération forfaitaire de la part patronale de 0,50 euro par heure) ;</li><li>- un gain pour le salarié de 148 euros (après exonérations fiscale et sociale).</li></ul> <p><i>Source : ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité</i></p>
--

Selon l'INSEE, 38 % des salariés, soit 8 millions de personnes, sont concernés par l'attribution de jours de RTT et 10 %, soit 1,6 million de salariés, bénéficient du forfait jours. Enfin, 6 % disposent d'un compte épargne-temps. Celui-ci est en moyenne provisionné de 15 jours. Les bénéficiaires de RTT disposent en moyenne de 13 journées.

### 3. Quel coût pour les finances publiques ?

L'application du dispositif d'exonération de cotisations sociales pose la question du coût pour les finances publiques d'une telle mesure et de la compensation que l'Etat verserait à la sécurité sociale.

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'adoption de ce texte viendrait aggraver le déficit de l'Etat, déjà fixé à 41,7 milliards d'euros au titre de la loi de finances pour 2008, et qui intègre les 5,1 milliards d'euros de recettes de l'Etat affectés à la sécurité sociale pour assurer la compensation de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires mise en place par la loi TEPA précitée.

Il constate que le présent projet de loi n'est accompagné ni d'études d'impact, ni de projections en termes de volume de jours de repos rachetés. Dans ces conditions, **aucune estimation du coût induit par l'article 1<sup>er</sup> pour les finances publiques n'a pu être établie.**

Le gouvernement estime, pour sa part, que le rachat des RTT accumulés au 31 décembre 2007 représentera une source de recettes supplémentaires de CSG, de CRDS et d'imposition sur le revenu qui n'auraient pas eu lieu sans la mise en place de ce dispositif. Il renvoie le principe de la compensation des exonérations de cotisations sociales à la discussion des projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Or, le principe de compensation aux organismes de sécurité sociale, par l'Etat, des exonérations de cotisations sociales est codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

#### Les dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale

« Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application.

« Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

« La règle définie au premier alinéa s'applique également :

« 1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;

« 2° A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée.

« A compter de la date de publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée, tout transfert de charges opéré entre l'Etat et les régimes et organismes mentionnés au 1° donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou organismes et le budget de l'Etat ».

Toutefois, n'ayant qu'une portée législative « simple », plusieurs dérogations à ce principe ont vu le jour. Lors de l'examen du projet de loi organique relatif aux lois de financements de la sécurité sociale, le législateur avait ainsi souhaité accorder une portée plus grande à ce principe de compensation, sans toutefois lui conférer un caractère absolu.

Le IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que « *seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* »<sup>1</sup>.

L'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008<sup>2</sup> pose cinq dérogations au principe de compensation.

En outre, cette compensation à la sécurité sociale prend deux formes :

- l'affectation de tout ou partie d'impôts ou taxes : allègements généraux de cotisations sociales patronales, exonérations portant sur les rémunérations accordées au titre des heures supplémentaires et complémentaires en application de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;

- des dotations destinées à compenser les exonérations dites « ciblées » (en faveur d'une catégorie ou d'une zone spécifiques).

Le tableau ci-après retrace le coût global des exonérations de cotisations sociales.

---

<sup>1</sup> En application des dispositions précitées, cette disposition s'applique également :

1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

3° A toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007.

**Coût global des exonérations de cotisations sociales**

*(en millions d'euros)*

		2006	2007	2008
<b>Mesures compensées</b>	Exonérations à vocation générale <i>(hors heures supplémentaires)</i>	19 490	21 532	22 721
	Exonérations des heures supplémentaires et complémentaires		273	4 125
	Exonérations ciblées	3 415	4 066	3 045
	<b>Total mesures compensées</b>	<b>22 905</b>	<b>25 871</b>	<b>29 891</b>
<b>Mesures non compensées</b>	<b>Total mesures non compensées</b>	2 699	2 808	2 465
<b>Coût total des exonérations de cotisations sociales</b>		<b>25 604</b>	<b>28 679</b>	<b>32 356</b>

*Source : à partir des données de l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*

Au final, votre commission des finances s'interroge sur le coût des mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale. Elle considère que ce dispositif d'incitation, qui repose essentiellement sur la mise en place de ces exonérations sociales, devrait faire l'objet d'un chiffrage.

Aussi, elle note avec satisfaction l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement déposé par notre collègue députée Marisol Touraine, demandant la transmission au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2008, d'un bilan de l'application du projet de loi.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, et de la présentation d'un amendement visant à clarifier la date limite de demande de rachat faite par le salarié, **vo**tre **commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié, ainsi qu'aux articles 1<sup>er</sup> bis et 1<sup>er</sup> ter, sans modification.**



### III. LE DÉBLOCAGE DE LA PARTICIPATION ET LE VERSEMENT DE PRIMES EXCEPTIONNELLES POUR RELANCER LA CONSOMMATION

#### A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : DES MESURES FAVORABLES AU POUVOIR D'ACHAT

##### 1. Le déblocage exceptionnel des droits acquis au titre de la participation (article 2)

a) *Les dispositions du projet de loi initial : un déblocage exceptionnel plus encadré en cas d'accord dérogatoire de participation ou d'investissement dans l'entreprise*

L'article 2 a pour objet **de permettre aux salariés de pouvoir disposer de manière anticipée (« débloquer »)<sup>1</sup>, avant le 30 juin 2008, des sommes attribuées au titre de la participation** aux résultats de l'entreprise, « *sur simple demande du bénéficiaire* ».

Les sommes portent sur les droits au titre de la participation « *affectés avant le 31 décembre 2007* », pour leur valeur au jour du déblocage. La mesure exceptionnelle de déblocage porte ainsi sur l'ensemble des droits acquis au titre de la participation fin 2007.

**Des dispositions particulières sont prévues pour les entreprises ayant mis en place un accord dérogatoire de participation**, suivant une formule de calcul de la réserve spéciale de participation supérieure au minimum légal, en application des dispositions de l'article L. 442-6 du code du travail :

- **les mesures particulières de déblocage portent sur tout ou partie des sommes attribuées** au titre de la participation **au-delà du minimum légal**, tel que défini par l'article L. 442-2 du code du travail ;

- pour ces sommes excédant le minimum légal, le déblocage ne peut avoir lieu qu'après conclusion d'un accord collectif ou recours au référendum d'entreprise (selon les procédures définies respectivement aux articles L. 442-10 et L. 442-11 du code du travail) ou « *sur décision unilatérale de l'employeur* ».

---

<sup>1</sup> *Le déblocage exceptionnel peut ainsi avoir lieu avant l'expiration du délai de droit commun, soit cinq ans en application des dispositions de l'article L. 442-7 du code du travail. Ce délai est porté à huit ans pour les entreprises n'ayant pas conclu d'accord collectif en matière de participation, conformément à l'article L. 442-12 du code du travail.*

Enfin, des **dispositions spécifiques** sont également prévues **dans l'hypothèse où les sommes versées au titre de la participation ont été investies dans l'entreprise**<sup>1</sup>. Afin de « *préserver les intérêts de l'entreprise* » et ses investissements, le déblocage anticipé ne peut intervenir qu'après conclusion d'un accord collectif ou recours au référendum d'entreprise.

**Les modalités du déblocage sont précisées** par les paragraphes II à VI de l'article 2 du présent projet de loi :

- une seule **demande** de déblocage devra être présentée, après la publication de la loi au Journal officiel, **avant le 30 juin 2008** ; il sera procédé au déblocage « *en une seule fois* » ;

- **le déblocage exceptionnel est limité à 10.000 euros**, nets de prélèvements sociaux ;

- afin d'inciter au déblocage exceptionnel, **les sommes ainsi versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux** ; en revanche, elles sont assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)<sup>2</sup> ;

- les droits acquis au titre du plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) sont exclus du champ de la mesure de déblocage exceptionnel anticipé ;

- les employeurs devront **informer les salariés** des droits acquis au titre du déblocage anticipé, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la loi.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

*b) La position de votre commission des finances*

Votre commission des finances, naturellement favorable à l'augmentation du pouvoir d'achat des Français, est également soucieuse de préserver l'investissement à moyen et long termes des entreprises françaises et d'encourager la participation des salariés aux résultats de l'entreprise.

A cet égard, votre rapporteur pour avis estime indispensables les **limites apportées au dispositif de déblocage exceptionnel** proposé au présent article, lequel prévoit notamment des mesures particulières en cas d'accord dérogatoire et pour préserver les investissements dans les entreprises. Il se félicite également que le PERCO, qui est un instrument d'épargne retraite à long terme, soit exclu du champ d'application du dispositif prévu.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cas où les droits acquis dans le cadre de la participation ont permis l'attribution de titres de l'entreprise ou d'une entreprise qui lui est liée, l'acquisition de parts ou d'actions d'organismes de placements collectifs de valeurs immobilières ou l'affectation des sommes par l'entreprise à un fonds d'investissement.

<sup>2</sup> Il s'agit des exonérations prévues à l'article L. 442-8 du code du travail en cas de conservation des sommes acquises au titre de la participation pendant un délai minimum, soit cinq ans dans le droit commun.



Il souhaite cependant souligner les **incertitudes quant à l'impact attendu sur le pouvoir d'achat**.

A titre de comparaison, **le précédent déblocage exceptionnel** des droits acquis au titre de la participation<sup>1</sup> **avait porté, en 2004, sur plus de 7 milliards d'euros**. Les deux tiers de ces sommes auraient été affectés à d'autres supports d'épargne, tels que l'assurance vie.

Si l'on tient compte de l'augmentation depuis 2004 de l'encours de l'épargne salariale (compris fin 2007 entre 85 milliards d'euros, selon l'Association française pour la gestion financière, et 100 milliards d'euros selon le gouvernement), et en estimant que la part des sommes dont le salarié disposerait de manière anticipée serait identique à celle observée en 2004, on peut estimer que **le déblocage proposé au présent article pourrait s'élever à 12 milliards d'euros, dont un tiers (soit 4 milliards d'euros) serait affecté à la consommation des ménages**, et les deux-tiers restants à d'autres produits d'épargne.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission des finances émet donc un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 2**.

## **2. La possibilité de versement d'une prime exceptionnelle dans les petites et moyennes entreprises (article 3)**

### *a) Une mesure ciblée pour les salariés n'ayant pas accès à la participation*

L'article 3 ouvre la **possibilité de verser une prime exceptionnelle** aux salariés **dans les entreprises de moins de cinquante salariés qui ne sont pas soumises au régime obligatoire de la participation**.

Le dispositif proposé par le présent article consiste en une prime exceptionnelle d'un montant de **1.000 euros maximum par salarié**. Elle serait versée **au plus tard le 30 juin 2008**, après conclusion d'un accord collectif ou d'un référendum d'entreprise, dans les conditions prévues à l'article L. 442-10 du code du travail.

**L'accord collectif pourra prévoir une modulation** entre les salariés selon six critères limitativement énumérés<sup>2</sup>. Il est par ailleurs prévu des clauses de **non-substitution aux différents éléments de rémunération ou aux augmentations de rémunération**.

Les sommes ainsi versées sont exonérées de prélèvements sociaux ; en revanche, elles sont assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et il n'est pas prévu d'exonération d'impôt sur le revenu.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

<sup>2</sup> Le salaire, la qualification, le niveau de classification, la durée du travail, l'ancienneté, la durée de présence du salarié dans l'entreprise.

Enfin, il est proposé que l'employeur notifie à l'organisme de recouvrement dont il relève, le montant des sommes versées au titre de cette prime exceptionnelle.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

*b) La position de votre commission des finances*

Votre rapporteur pour avis observe que **la mesure proposée au présent article complète les dispositions de l'article 2, en permettant aux entreprises n'ayant pas mis en place d'accord de participation d'accorder aux salariés des ressources complémentaires au titre du pouvoir d'achat.**

S'agissant de l'effet de ses mesures sur la consommation des ménages, un précédent dispositif<sup>1</sup> aurait permis de distribuer, en 2006, **entre 600 et 700 millions d'euros** aux salariés des petites et moyennes entreprises. La mesure proposée au présent article est plus souple puisqu'elle prévoit, contrairement à celle adoptée en 2006, des discussions au sein même des entreprises. L'article 3 du présent projet de loi devrait donc conduire à l'attribution de primes d'un montant au moins équivalent à la mesure adoptée en 2006.

**Votre commission des finances émet un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 3.**

***B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS***

Votre rapporteur pour avis se félicite des mesures proposées dans le présent projet de loi s'agissant de la participation, puisqu'elles sont favorables au pouvoir d'achat.

Il estime cependant qu'elles doivent être complétées pour étendre la portée de la participation et de l'intéressement comme instruments de partage des bénéfices dans l'entreprise et d'encouragement des agents publics à améliorer les services publics. L'objectif poursuivi est triple : renforcer la compétitivité de l'économie française, partager plus équitablement les fruits de la croissance, améliorer le pouvoir d'achat des salariés.

**Trois amendements sont ainsi proposés**, portant articles additionnels après l'article 2 :

- une incitation à étendre la formule de **participation égale au tiers du bénéfice fiscal**, en prévoyant l'ouverture de négociations sur cette base au moins tous les trois ans dans les branches déjà dotées d'un plan d'épargne interentreprises (PEI) ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1770 précitée du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

- un **rapport** au gouvernement sur l'**intéressement des agents publics aux économies de gestion** réalisées dans les trois fonctions publiques et le secteur public ;

- le **relèvement du plafond d'abondement** par l'employeur des versements **sur un PEE ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)**.

### **1. Prévoir des négociations par branche tous les trois ans sur la « règle des trois tiers » afin de calculer la participation**

Lors de la discussion du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié<sup>1</sup>, le Sénat a adopté, sur l'initiative de votre rapporteur pour avis, un amendement prévoyant que **les accords dérogatoires de participation** – plus favorables que le minimum légal – pouvaient **retenir comme base de calcul la règle des « trois tiers »**. Dans cette hypothèse, la participation aux résultats de l'entreprise dont bénéficient les salariés atteint un tiers du bénéfice net fiscal, un deuxième tiers étant distribué aux actionnaires sous forme de dividendes et un dernier tiers étant affecté aux résultats de l'entreprise. L'entreprise reste naturellement libre de moduler la répartition des deux tiers restants (hors participation) entre les dividendes et les investissements.

L'amendement portant article additionnel après l'article 2 tend à **encourager la conclusion de tels accords dérogatoires, sur la base de la règle des trois tiers, dans les branches couvertes par un ou plusieurs plans d'épargnes interentreprises**.

Votre rapporteur pour avis est conforté dans sa démarche par les déclarations du Président de la République dans ses vœux en début d'année 2008, lequel s'est prononcé pour un « *rééquilibrage du succès entre les actionnaires et les salariés* » « *quand les entreprises ont du succès* ». De fait, votre rapporteur pour avis estime indispensable une répartition équitable des fruits de la croissance, entre les salariés, les actionnaires et les investissements nécessaires à la poursuite du développement des entreprises. C'est une telle logique qui sous-tend la « règle des trois tiers ».

L'amendement proposé vise à prévoir une **négociation triennale obligatoire en vue de la conclusion de tels accords de participation, dans les branches dotées d'une convention collective ou, à défaut, d'accords professionnels ou interprofessionnels**.

Afin de préparer la négociation dans les meilleures conditions pour les salariés, il est proposé **que la partie patronale remette aux organisations de salariés, au moins quinze jours avant l'ouverture de la négociation, un rapport sur les conséquences** de l'application de la règle des trois tiers dans

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1770 précitée du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

la branche concernée. Ce rapport comprendrait, notamment, des simulations fiscales et sociales.

Le II du dispositif proposé opère, par coordination, une transposition dans la nouvelle partie législative du code du travail, en cours d'examen.

## **2. Envisager concrètement l'extension de l'intéressement aux agents des trois fonctions publiques**

Un deuxième amendement a pour objet de **développer l'intéressement au sein de la fonction publique et des entreprises publiques**. Un rapport du gouvernement au Parlement sur ce sujet est déjà prévu, en application des dispositions de l'article 15 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

Ce rapport aurait dû être déposé avant la fin de l'année 2007. Comme il n'a pas été publié dans ce délai, le présent amendement a d'abord pour objet **d'accorder au gouvernement un « délai supplémentaire » de six mois pour le dépôt de ce rapport**, tout en en précisant le contenu.

D'une part, ce rapport examinera, notamment, dans quelles **conditions juridiques** les agents de la fonction publique et du secteur public pourraient être intéressés aux résultats et aux performances, en particulier les économies de gestion réalisées. Ces sommes pourraient ainsi être distribuées sous forme de primes exceptionnelles. Il conviendrait aussi d'examiner les modalités d'association des organisations syndicales représentatives de fonctionnaires à la création d'un régime d'intéressement dans la fonction publique.

D'autre part, le rapport du gouvernement devra aussi examiner les **mesures prises ou envisagées dans les trois fonctions publiques, ainsi que dans le secteur public**.

Cette réflexion a déjà été engagée par votre rapporteur pour avis à l'automne 2006 lors de la discussion du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié<sup>1</sup>.

La mesure envisagée s'inscrit pleinement dans le cadre d'une **amélioration de l'efficacité de l'action publique**, telle que la prévoit la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1770 précitée du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

### **3. Relever les plafonds d'abondement de l'employeur sur un PEE ou un PERCO**

Le troisième amendement proposé vise à **doubler les plafonds d'abondement de l'employeur des versements sur un plan d'épargne d'entreprise (PEE) ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)**.

La mesure proposée prend tout son sens après les observations formulées par le Président de la République lors des cérémonies de vœux en début d'année 2008, qui s'est déclaré ouvert à une nette augmentation du plafond de la réserve spéciale de participation (RSP). La RSP pourrait ainsi, selon le chef de l'Etat, doubler ou tripler.

Le relèvement du plafond d'abondement ferait suite à un précédent amendement adopté par le Sénat en 2006, sur l'initiative de votre rapporteur pour avis, lors de l'examen du projet de loi précité pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié. L'amendement adopté en 2006 avait permis de fixer les plafonds d'abondement de l'employeur sur un PEE et sur un PERCO en fonction d'une référence réévaluée chaque année (le plafond de la sécurité sociale) et non plus de manière absolue.

**Les nouveaux plafonds d'abondement proposés dans l'amendement au présent projet de loi sont les suivants :**

**- pour les versements sur un PEE, 16 % (et non plus 8 %) du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5.324 euros par salarié (au lieu de 2.662 euros) en 2008 ;**

**- pour les versements sur un PERCO, 32 % (et non plus 16 %) du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 10.648 euros par salarié (au lieu de 5.324 euros) en 2008.**

Le II du dispositif proposé opère, par coordination, une transposition dans la nouvelle partie législative du code du travail, en cours d'examen.

**Votre commission des finances vous demande d'adopter ces trois amendements portant articles additionnels après l'article 2.**

\*\*\*

Sous le bénéfice de ces observations, **vostra commission des finances émet un avis défavorable sur la proposition de loi n° 116 (2007-2008) en faveur du pouvoir d'achat, et un avis favorable sur le projet de loi n° 151 (2007-2008) pour le pouvoir d'achat ainsi modifié.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 22 janvier 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission, sur le rapport de M. Serge Dassault, rapporteur pour avis, a émis un **avis défavorable** à l'**adoption de la proposition de loi n° 116 (2007-2008) en faveur du pouvoir d'achat**, présentée par M. Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés, et un **avis favorable** à l'**adoption du projet de loi n° 151 (2007-2008) pour le pouvoir d'achat**, sous réserve des amendements qu'elle a adoptés.





## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

A la fin du premier alinéa du IV de cet article, remplacer les mots :

avant le 31 juillet 2008

par les mots :

au plus tard le 31 juillet 2008

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Après le septième alinéa de l'article L. 132-12 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les branches où ont été institués un ou plusieurs plans d'épargne interentreprises mentionnés à l'article L. 443-1-1, les organisations visées au premier alinéa se réunissent pour négocier, tous les trois ans, sur l'établissement d'un régime de participation retenant comme base de calcul le tiers du bénéfice net fiscal, dans les conditions prévues à l'article L. 442-6. A cet effet, un rapport est remis par la partie patronale aux organisations de salariés au moins quinze jours avant la date d'ouverture de la négociation. »

II. - Après la sous-section 4 de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre IV du livre II du code du travail dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), il est inséré une sous-section ainsi rédigée :

« Sous-section 5

« Négociation d'un accord dérogatoire de participation prenant comme base de calcul le tiers du bénéfice net fiscal (Article L. 2241-6-1)

« Article L. 2241-6-1. Dans les branches où ont été institués un ou plusieurs plans d'épargne interentreprises, les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par un accord professionnel se réunissent pour négocier, tous les trois ans, sur l'établissement d'un régime de participation retenant comme base de calcul le tiers du bénéfice net fiscal, dans les conditions prévues à l'article L. 3324-2. A cet effet, un rapport est remis par la partie patronale aux organisations de salariés au moins quinze jours avant la date d'ouverture de la négociation. »

#### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 15 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social est ainsi modifié :

1°) Les mots "dans un délai d'un an suivant la date de promulgation de la présente loi" sont remplacés par les mots : "avant le 30 juin 2008" ;

2°) Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce rapport examine notamment dans quelles conditions juridiques leurs agents pourraient être intéressés aux résultats et aux performances, en particulier les économies de gestion réalisées. Il présente les mesures prises ou envisagées dans la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale et le secteur public. »

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 443-7 du code du travail, le pourcentage : « 8 % » est remplacé par le pourcentage : « 16 % », et le pourcentage : « 16 % » est remplacé par les mots : « 32 % ».

II. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3332-11 du code du travail dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), les mots : « ne peuvent excéder un plafond fixé par voie réglementaire pour les versements à un plan d'épargne d'entreprise » sont remplacés par les mots : « ne peuvent excéder 16 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale pour les versements à un plan d'épargne d'entreprise et 32 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale pour les versements à un plan d'épargne pour la retraite collectif ».

III. - La perte de recettes résultant pour l'Etat des I et II ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

IV. - La perte de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale des I et II ci-dessus est compensée à due concurrence par une augmentation des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.



## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS**

**M. Xavier BERTRAND, ministre du travail, des relations sociales  
et de la solidarité**

#### **Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité**

- M. Laurent CAILLOT, conseiller au cabinet du ministre
- M. Pierre-Alain de MALLERAY, conseiller au cabinet du ministre

#### **Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi**

- Mme Catherine LE RUDULIER, adjointe au chef du bureau épargne et marchés financiers de la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

#### **Association française de la gestion financière (AFG)**

- M. Ephraïm MARQUER, directeur de l'épargne salariale et de l'épargne retraite
- Mme Clarisse ARNOULD, chargée de mission

#### **Confédération générale du travail (CGT)**

- Mme Marie-Pierre ITURRIOZ, conseillère confédérale
- M. Pierre-Yves CHANU, conseiller confédéral

#### **Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)**

- Mme Marie-Suzie PUNGIER, secrétaire confédérale
- Mme Marie-Alice MEDEUF-ANDRIEU, secrétaire confédérale

**Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

- M. Joseph THOUVENEL, secrétaire général adjoint

**Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

- M. Jean CONAN, secrétaire national à l'économie
- Mme Francine DIDIER, expert au service de l'économie

**Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**

- M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales, membre du Conseil économique et social
- M. Jean EUDES du MESNIL du BUISSON, secrétaire général
- M. Pascal LABET, directeur des affaires économiques

**Contributions écrites :**

La Confédération française démocratique du travail (CFDT) et le Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) ont fait parvenir à votre rapporteur pour avis des contributions écrites.