



N° 817

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI *relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires*,

PAR M. JULIEN DIVE,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **702.**

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. UN SOUTIEN DÉTERMINANT AU POUVOIR D'ACHAT ET À L'ACTIVITÉ QUI A FAIT SES PREUVES	8
A. UN LEVIER INCONTESTABLE ET DÉMONTRÉ DE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS.....	10
B. UNE RÉPONSE CONCRÈTE À LA NÉCESSAIRE RÉACTIVITÉ DES ENTREPRISES	11
II. DES EFFETS BÉNÉFIQUES ÉGALEMENT ATTENDUS SUR LE TERRAIN DE L'EMPLOI	12
A. DES CONSÉQUENCES AMBIVALENTES SUR L'EMPLOI SELON LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE	12
B. UN REBOND DE LA CROISSANCE QUI CRÉE LES CONDITIONS DE NOUVELLES CRÉATIONS D'EMPLOIS	13
III. LE TEMPS DES RESPONSABILITÉS : CONCRÉTISER SANS ATTENDRE LA PROMESSE PRÉSIDENTIELLE	14
A. PASSER DES PROMESSES À LA RÉALITÉ : L'EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE DÈS 2019.....	14
B. QUATRE MESURES POUR GARANTIR L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET LA JUSTICE SOCIALE DU DISPOSITIF	14
C. ILLUSTRATION DES EFFETS ATTENDUS DE LA PROPOSITION DE LOI SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS.....	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	19
II. EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article 1^{er}</i> : Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires	35
<i>Article 2</i> : Exonération de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires et complémentaires	42

<i>Article 3</i> : Extension à l'ensemble des entreprises de la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des heures supplémentaires.....	48
<i>Article 4</i> : Limitation de l'exonération fiscale et sociale au contingent d'heures supplémentaires et au plafond d'heures complémentaires	53
<i>Article 5</i> : Entrée en vigueur.....	59
<i>Articles 6 et 7</i> : Gages	60
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	61
ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES	63
ANNEXE 3 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	65

AVANT-PROPOS

- Le pouvoir d'achat des ménages est le grand absent de la reprise économique.

Alors que tous les indicateurs sont au vert – investissement des entreprises, exportations, indice de confiance, emploi –, le pouvoir d'achat reste grevé par la conjugaison du retour de l'inflation et de l'étalement dans le temps de la baisse des charges – contrairement à l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) qui, elle, a été immédiate, au 1^{er} janvier 2018. La dernière note de conjoncture de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dresse ainsi un contraste clair entre un « *investissement tonique* » et une « *consommation en demi-teinte* »⁽¹⁾.

Le soutien au pouvoir d'achat constitue pourtant un facteur-clef d'une reprise durable de l'activité, en particulier *via* la consommation des ménages.

- Face à ce constat, une réponse adaptée et éprouvée s'impose : l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires.

Adaptée, car l'exonération constitue un levier direct de pouvoir d'achat et, dans un contexte économique favorable, d'emploi.

Éprouvée, car le dispositif issu de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat⁽²⁾ – dite « TEPA » – est reconnu comme ayant été un facteur de gain de salaire net pour les salariés et de souplesse et de réactivité pour les entreprises. Sa suppression en 2012, à l'inverse, a été largement déplorée sans qu'aucune mesure ne soit venue s'y substituer efficacement.

- L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires constitue ainsi une réponse claire à un objectif aujourd'hui largement partagé : faire que le travail paie.

Son effet sera d'autant plus grand qu'il peut potentiellement concerner tout salarié. Près d'un salarié à temps complet sur deux effectuait ainsi des heures supplémentaires, selon l'INSEE, en 2014. Cette proportion serait légèrement inférieure pour les heures complémentaires effectuées par les salariés à temps partiel, mais resterait significative – supérieure à un tiers.

(1) Note de conjoncture de l'INSEE, mars 2018, accessible ici : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3372391>.

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

• Les mesures portées par cette proposition de loi tirent les conséquences de l'expérience menée entre 2007 et 2012 et de la littérature foisonnante qui s'y rattache. L'objectif est moins de dupliquer le dispositif antérieur que de l'enrichir et de l'adapter aux dernières évolutions, intervenues notamment en matière de cotisations sociales.

Tel est d'ailleurs tout l'avantage d'une première expérience : en retenir les effets les plus vertueux et assortir le dispositif de nouveaux outils – le contingentement, notamment – afin d'en garantir l'efficacité et de limiter les effets d'aubaine.

Les sept articles de la proposition de loi s'inscrivent résolument dans cette perspective d'efficacité, à partir de trois objectifs complémentaires :

- augmenter le pouvoir d'achat des salariés, en premier lieu ;
- réduire le coût du travail et, ainsi, agir favorablement sur l'emploi et la compétitivité, en second lieu ;
- accroître la durée du travail et la productivité par tête associée, enfin.

• Cette proposition de loi devrait bénéficier d'un accueil favorable de l'essentiel des bancs de l'Assemblée nationale, au-delà du seul groupe Les Républicains, qui la soutient unanimement.

Lorsqu'il était candidat à la primaire du Parti socialiste pour l'élection présidentielle de 2017, notre collègue Manuel Valls, qui venait de quitter ses fonctions de Premier ministre, reconnaissait que l'abrogation de l'exonération des heures supplémentaires avait été une erreur fondamentale du début du quinquennat du Président François Hollande : « *Je veux rétablir cette mesure parce qu'il y a eu un sentiment de frustration, de sentiment au fond qu'on ne prenait pas en compte ceux qui travaillaient davantage. [...] Je veux rétablir cette mesure en commençant par une exonération des cotisations sociales [...] avant la défiscalisation à proprement parler* »⁽¹⁾. Il serait étonnant que cette position ne soit partagée par personne dans les rangs du groupe Nouvelle Gauche.

Issu des mêmes rangs que l'ancien Premier ministre, la présidente de notre Commission des affaires sociales, Brigitte Bourguignon, dressait un constat identique dans une interview donné à la presse en janvier dernier : « *La suppression de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires était une erreur. Cette décision avait surtout pénalisé les plus modestes. Je veux réinstaurer cette exonération, comme nous nous y étions engagés au cours de la campagne* »⁽²⁾.

(1) http://www.lepoint.fr/presidentielle/comment-manuel-valls-veut-retablir-les-heures-supplementaires-defiscalisees-04-01-2017-2094498_3121.php

(2) <http://www.leparisien.fr/politique/lrem-nous-pouvons-faire-plus-pour-ceux-qui-ont-moins-28-01-2018-7527675.php>

De fait, lorsqu'il était candidat, le Président de la République déclarait dans son programme : « *Nous rétablirons les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires* »⁽¹⁾. Cette promesse de campagne a été confirmée au début du mois de février par le Premier ministre⁽²⁾, ce dont le rapporteur ne peut que se réjouir sur le principe.

Mais le projet du Gouvernement souffre de trois imperfections :

– d'une part, il se limite à la seule « désocialisation » des heures supplémentaires, sans défiscalisation. Hors, comme on le verra *infra*, la défiscalisation est un puissant outil de soutien au pouvoir d'achat ;

– d'autre part, rien ne semble prévu s'agissant de la déduction de cotisations patronales. Aujourd'hui, seules les plus petites entreprises en bénéficient, alors qu'elle serait utile à tous les employeurs ;

– enfin, sa mise en œuvre est prévue en principe pour 2020 seulement, alors que nos concitoyens attendent de leurs représentants qu'ils leur apportent immédiatement le soutien dont ils ont besoin.

● Le temps est venu de mettre en œuvre sans tarder cette mesure attendue tant par les salariés que par les employeurs. Avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2019, la proposition de loi vise à agir dès aujourd'hui sur les anticipations des agents en offrant un signal positif aux acteurs de l'entreprise.

Dispositif juridique précisé, effets économiques anticipés, attentes des salariés et des employeurs largement exprimées... il n'est nul besoin d'attendre davantage pour mettre en œuvre l'engagement présidentiel. Lors des auditions menées par le rapporteur, la date de 2020 annoncée par le Gouvernement a été largement reconnue comme trop tardive, au point de constituer un frein pour la reprise économique.

Le regain d'activité constaté aujourd'hui résulte, pour l'essentiel, de facteurs exogènes à l'économie française – en particulier l'élan du commerce mondial. Il est désormais grand temps d'amplifier ce mouvement en mobilisant les facteurs intérieurs, et en premier lieu la consommation des ménages. Cela correspond à une mission fondamentale des pouvoirs publics, qui consiste à stimuler – et non pas seulement accompagner – la reprise, et créer ainsi les conditions d'un retour durable à un taux de croissance élevé, ce qui n'est pas garanti pour 2018.

Au total, ce texte offre une occasion majeure de traduire un engagement cher à la majorité actuelle : agir pour l'intérêt commun, au-delà des considérations partisans.

(1) <http://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>, page 7.

(2) http://www.lemonde.fr/gouvernement-philippe/article/2018/02/06/edouard-philippe-evoque-la-desocialisation-des-heures-supplementaires-a-l-horizon-2020_5252725_5129180.html

I. UN SOUTIEN DÉTERMINANT AU POUVOIR D'ACHAT ET À L'ACTIVITÉ QUI A FAIT SES PREUVES

L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires constitue un levier dont l'efficacité est aujourd'hui doublement reconnue :

– pour les salariés, d'une part, en garantissant un gain net de pouvoir d'achat résultant d'une durée de travail supérieure ;

– pour les employeurs, d'autre part, en permettant de répondre à l'augmentation de la demande sans la retarder ou y renoncer.

Avant d'entrer dans la présentation attendue des effets de la présente proposition de loi, l'encadré suivant rappelle le régime juridique des heures supplémentaires, sur lequel les commentaires d'articles reviendront *infra*.

Le régime juridique des heures supplémentaires

La durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à 35 heures hebdomadaires. Elle ne constitue toutefois pas une norme impérative et peut être dépassée dans le respect des durées maximales et de repos : tel est l'objet des heures supplémentaires. Le code du travail définit les conditions de recours aux heures supplémentaires, les prérogatives de l'employeur, les modalités de calcul de ces heures et les contreparties auxquelles elles ouvrent droit.

S'agissant des conditions de recours, tout d'abord, les heures supplémentaires peuvent être mobilisées par l'ensemble des salariés et des employeurs soumis à la réglementation de la durée du travail, sauf les salariés sous convention de forfait en jours⁽¹⁾. Les infractions à la réglementation des heures supplémentaires sont sanctionnées par l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe (750 euros pour une personne physique ou 3 750 euros pour une personne morale).

S'agissant des prérogatives de l'employeur, ensuite, seules les heures supplémentaires accomplies à la demande ou pour le compte de l'employeur – ou, à tout le moins, avec son accord implicite – doivent donner lieu à une rémunération. L'employeur peut imposer des heures supplémentaires en raison des nécessités de l'entreprise, dans la limite du contingent annuel (cf. *infra*), sans entraîner de modification du contrat de travail. Le refus par le salarié d'effectuer des heures supplémentaires sans motif légitime constitue donc une cause réelle et sérieuse de licenciement. Il n'existe par ailleurs pas de droit acquis à l'exécution d'heures supplémentaires, l'employeur pouvant décider unilatéralement de les réduire ou de les supprimer – sauf convention de forfait ou garantie contractuelle d'un nombre déterminé d'heures supplémentaires.

S'agissant des modalités de calcul, les heures supplémentaires sont constituées des heures effectuées au-delà de la durée légale hebdomadaire ou de la durée considérée comme équivalente. Elles se décomptent en principe par semaine, à l'exception de cas explicitement prévus tels que les forfaits mensuels ou annuels en heures ou les aménagements de la durée du travail sur plusieurs semaines.

S'agissant des contreparties, enfin, les heures supplémentaires donnent lieu à une rémunération majorée dont le taux, fixé par accord collectif, ne peut être inférieur à 10 %. À défaut d'accord, le taux de la majoration est fixé à 25 % pour chacune des huit premières heures puis à 50 % au-delà. Le remplacement de tout ou partie du paiement des heures supplémentaires et des majorations s'y rapportant par un repos compensateur équivalent peut être prévu par convention ou accord collectif d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, de branche – ou, dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, par décision de l'employeur. Les heures supplémentaires compensées intégralement par un tel repos ne s'imputent alors pas sur le contingent annuel d'heures supplémentaires. Ce repos s'ajoute à la contrepartie obligatoire en repos au-delà du contingent.

Source : Commission des affaires sociales.

(1) La convention de forfait en jours est le document qui formalise une durée du travail différente de la durée légale ou conventionnelle, sur la base d'un forfait en jours sur l'année. Cette durée n'est alors pas comptabilisée en heures mais en jours – au maximum 218 – sur l'année. Le recours à cette convention s'adresse aux cadres disposant d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps et aux salariés dont la durée de travail ne peut pas être prédéterminée et qui disposent d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps.

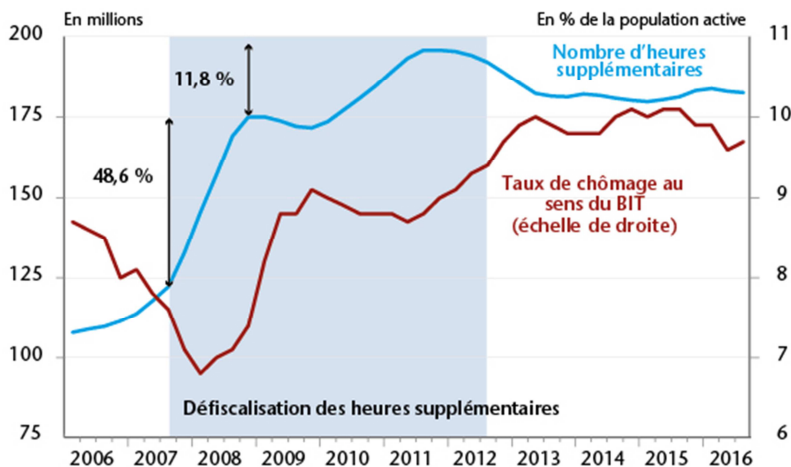
A. UN LEVIER INCONTESTABLE ET DÉMONSTRÉ DE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS

- Le gain sensible de pouvoir d'achat généré par l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires est incontestable. Les résultats obtenus entre 2007 et 2012 témoignent d'une croissance ininterrompue de la rémunération nette des salariés.

Le président de l'Union des entreprises de proximité (U2P), M. Alain Griset, a chiffré ce gain à l'équivalent de la moitié d'un treizième mois chaque année pour les salariés ayant bénéficié des exonérations fiscales et sociales, lors de son audition par le rapporteur. À l'inverse, il associe la suppression du dispositif prévu par la loi dite « TEPA » à une perte nette de pouvoir d'achat pour ses bénéficiaires.

- Ce gain de pouvoir d'achat résulte d'une augmentation significative de la durée travaillée. Dès la première année d'application du dispositif, en 2007, le nombre d'heures supplémentaires aurait augmenté de 48,6 %. Une deuxième vague d'augmentation aurait ensuite été constatée entre 2010 et 2012 – cette fois-ci dans un contexte économique largement dégradé. Au total, malgré de fortes variations du cycle économique, le nombre d'heures supplémentaires par trimestre serait ainsi passé de 110 millions en 2007 à plus de 190 millions en 2012.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES PAR TRIMESTRE ET DU TAUX DE CHÔMAGE EN FRANCE



Source : Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), à partir des données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de l'INSEE.

B. UNE RÉPONSE CONCRÈTE À LA NÉCESSAIRE RÉACTIVITÉ DES ENTREPRISES

• L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires est une mesure d'autant plus attendue qu'elle permettra aux entreprises d'amplifier la reprise économique.

La réactivité des entreprises à l'augmentation de leur carnet de commandes n'est aujourd'hui pas assurée. Lors de leur audition par le rapporteur, les organisations professionnelles d'employeurs ont ainsi souligné les tristes options auxquelles les entreprises sont aujourd'hui confrontées, en particulier les plus petites d'entre elles :

- soit retarder la production et attendre pour honorer la demande ;
- soit y renoncer directement ;
- soit nourrir des situations de travail non-déclaré, qui ne résultent pas d'une volonté de l'entreprise mais sont de fait constatées dans la pratique.

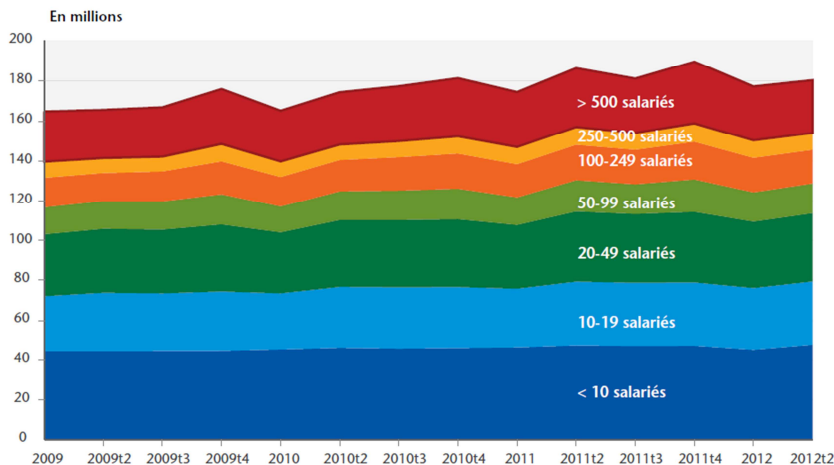
Ces deux options constituent un frein majeur à l'essor de l'activité dans un contexte pourtant marqué par la reprise économique.

Le débat relatif à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires ne doit donc pas se perdre dans un circuit fermé : c'est par l'adaptation de la durée du travail à la demande que l'activité pourra être amplifiée et que de nouveaux marchés pourront être captés. En outre, l'augmentation de la durée du travail devrait s'accompagner d'une croissance de la productivité par tête des salariés français, avec des effets bénéfiques pour la croissance potentielle de la France.

Autrement dit, l'absence d'entrée en vigueur du dispositif d'exonération fait peser un risque réel sur l'activité des entreprises. L'échéance de 2020 avancée par le Gouvernement est reconnue comme trop tardive, risquant de reproduire des erreurs de calendrier déjà constatées lors de l'entrée en vigueur de la mesure en 2007.

• Cette réactivité sera particulièrement bénéfique aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME), qui sont les plus concernées par le recours aux heures supplémentaires. Près des deux tiers des heures supplémentaires sont ainsi effectuées dans des entreprises de moins de 50 salariés. L'application du dispositif d'exonération fiscale et sociale n'a d'ailleurs pas modifié ce constat.

NOMBRE TRIMESTRIEL D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES SELON L'FFECTIF DE L'ENTREPRISE



Source : OFCE, à partir des données de l'ACOSS.

II. DES EFFETS BÉNÉFIQUES ÉGALEMENT ATTENDUS SUR LE TERRAIN DE L'EMPLOI

A. DES CONSÉQUENCES AMBIVALENTES SUR L'EMPLOI SELON LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

- Les effets de l'exonération sociale et fiscale sur l'emploi font apparaître une ambivalence claire selon l'état de la conjoncture économique. Deux conséquences contraires sont constatées :

- d'un côté, le dispositif d'exonération fiscale et sociale constitue un facteur incitatif pour les entreprises, *via* la baisse du coût du travail. L'employeur faisant face à une augmentation de son activité peut ainsi sans difficulté augmenter le volume d'heures des salariés déjà présents dans l'entreprise. Il peut aussi embaucher davantage, en particulier dans les secteurs où la demande d'emploi est tendue – tels que la construction ou l'hôtellerie ;

- à l'inverse, ce dispositif peut privilégier l'augmentation du temps de travail des salariés déjà présents, plutôt qu'une embauche supplémentaire. La situation des *insiders*, déjà favorable, pourrait alors être renforcée au détriment des *outsiders*.

La création ou la destruction nette d'emploi dépend donc directement du poids relatif de chacune de ces deux conséquences, qui repose lui-même sur le positionnement dans le cycle économique. De fait, l'impact d'un tel dispositif ne peut donc être détaché de la conjoncture économique dans laquelle il s'applique.

- L'expérience conduite entre 2007 et 2012 a pris place dans un contexte de dégradation économique inédite, où la crise des dettes souveraines a succédé à celle des marchés financiers.

Contrairement aux effets incontestablement positifs du dispositif sur le pouvoir d'achat, l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires n'a donc pas produit les effets escomptés en matière d'emplois.

L'enquête conduite par M. Éric Heyer lors de l'avant-dernière année d'application du dispositif estime que le dispositif d'exonération aurait conduit à une destruction nette de plus de 30 000 emplois en 2011 ⁽¹⁾.

B. UN REBOND DE LA CROISSANCE QUI CRÉE LES CONDITIONS DE NOUVELLES CRÉATIONS D'EMPLOIS

- Le contexte actuel modifie fondamentalement la donne. Le retour de la croissance – qui a atteint 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 –, le rebond engagé de l'emploi et la confiance retrouvée des employeurs et des investisseurs placent clairement la France dans un contexte économique favorable.

Dans cette perspective, les effets bénéfiques du dispositif devraient l'emporter. La conclusion dressée par M. Éric Heyer dans le cadre de sa publication de janvier 2017 n'appelle pas de remarque supplémentaire : « *Dans un contexte économique favorable, la hausse de la durée du travail incitée par la baisse du coût du travail et la suppression des charges salariales semble appropriée* » ⁽²⁾.

- Ce contexte économique favorable implique, en outre, de ne pas opposer l'augmentation du temps de travail à l'embauche. Les heures supplémentaires répondent à une demande conjoncturelle et à un besoin immédiat en compétences. Les TPE-PME, en particulier, expriment une attente récurrente de souplesse et d'adaptabilité. L'embauche répond, quant à elle, à un besoin plus durable des entreprises et ne sera donc pas entravée en soi par l'allongement de la durée du travail de certains salariés.

(1) Éric Heyer, « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Stimulation et première évaluation de ce dispositif », 2011, accessible ici : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/1024472/filename/note2.pdf>.

(2) Éric Heyer, « Faut-il de nouveau défiscaliser les heures supplémentaires ? », 17 janvier 2017, accessible ici : <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/faut-il-de-nouveau-defiscaliser-les-heures-supplementaires>.

III. LE TEMPS DES RESPONSABILITÉS : CONCRÉTISER SANS ATTENDRE LA PROMESSE PRÉSIDENTIELLE

A. PASSER DES PROMESSES À LA RÉALITÉ : L'EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE DÈS 2019

L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires constitue un signal fort à adresser sans attendre aux salariés et aux entreprises.

Il n'est nul besoin de reporter l'entrée en vigueur d'un dispositif juridique désormais prêt à s'appliquer et largement attendu.

Dès le 1^{er} janvier 2019 – échéance prévue à l'**article 5** de la proposition de loi –, pourrait ainsi être constatés :

– un gain immédiat de pouvoir d'achat pour les salariés augmentant leur temps de travail ;

– un renforcement de la compétitivité des entreprises quel que soit leur effectif ;

– un rebond de la consommation favorable à la reprise économique ;

– des recettes fiscales supplémentaires – notamment *via* la taxe sur la valeur ajoutée – issues de cette consommation, permettant de compenser en partie le coût du dispositif.

Au total, il s'agit de concrétiser la promesse présidentielle et le programme de la majorité en envoyant dès aujourd'hui un message clair aux ménages et aux acteurs de l'entreprise.

B. QUATRE MESURES POUR GARANTIR L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET LA JUSTICE SOCIALE DU DISPOSITIF

La proposition de loi repose sur quatre piliers destinés à conjuguer efficacité économique et justice sociale.

● La défiscalisation des heures supplémentaires, tout d'abord, vise à exonérer d'impôt sur le revenu (IR) les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires et complémentaires.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi précise le champ d'application et le montant de l'exonération fiscale, reprenant pour l'essentiel le dispositif prévu par la loi dite « TEPA ».

Cette exonération fiscale apparaît indispensable à deux titres :

– d’une part, elle amplifie le gain de pouvoir d’achat des salariés. Pour un salarié dont la rémunération se situe au niveau du SMIC et effectuant 17 heures supplémentaires par mois, le gain supplémentaire par rapport à la seule exonération de cotisations sociales serait de 27 euros par mois (cf. *infra*) ;

– d’autre part, elle limite la majoration d’impôt sur le revenu résultant de l’augmentation de la rémunération, elle-même conséquence des heures supplémentaires réalisées (typiquement, en cas de « saut de tranche » dans le barème de l’IR). L’application du dispositif entre 2007 et 2012 a pu s’accompagner d’un tel phénomène qui n’aurait, par construction, qu’été amplifié en l’absence d’une exonération fiscale.

● L’exonération de cotisations sociales salariales, ensuite, repose sur un mécanisme identique à celui appliqué entre 2007 et 2012, étant précisé que le niveau précis des allègements relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

Prévue à l’**article 2**, cette exonération devrait générer, à elle seule, un gain de 21,4 euros par mois pour un salarié au niveau du SMIC réalisant 100 heures supplémentaires par an – dans l’hypothèse où l’heure supplémentaire est majorée au taux supplétif de 25 %.

GAIN ISSU DE L’EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES SALARIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES SELON LE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION

	Rémunération brute d’une heure supplémentaire majorée à 25 %	Gain par heure supplémentaire issu de l’exonération de cotisations sociales	Gain annuel pour 100 heures supplémentaires effectuées par un salarié
1 SMIC	12,35 euros	2,57 euros	257 euros
2 SMIC	24,70 euros	5,15 euros	515 euros
3 SMIC	37,05 euros	7,72 euros	772 euros

Source : ministère de l’Action et des comptes publics, en réponse au questionnaire du rapporteur.

● L’exonération de cotisations sociales patronales, par ailleurs, vise le cas des entreprises d’au moins 20 salariés. L’**article 3** étend ainsi la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales aujourd’hui réservée aux entreprises de moins de 20 salariés à l’ensemble des entreprises.

Revenant au dispositif appliqué jusqu’en 2012, la rédaction vise les seules heures supplémentaires afin d’éviter toute incitation à recourir aux heures complémentaires, c’est-à-dire au temps partiel.

● Le dernier dispositif, qui complète la proposition de loi, constitue sa principale innovation par rapport au droit applicable sous l’empire de la loi dite « TEPA ». L’**article 4** prévoit en effet l’application des exonérations fiscales et sociales dans la limite d’un certain nombre d’heures – le contingentement s’agissant des heures supplémentaires, le plafond conventionnel ou, à défaut, supplétif – s’agissant des heures complémentaires.

Le bénéfice de l'exonération fiscale et sociale dans la limite d'un tel contingentement défini par la négociation collective – ou, à défaut, par le pouvoir réglementaire – poursuit trois objectifs principaux :

- limiter les effets d'aubaine ;
- maîtriser le coût du dispositif ;
- affirmer la primauté de la négociation collective, qui pourra définir un contingent supérieur à celui fixé par décret.

C. ILLUSTRATION DES EFFETS ATTENDUS DE LA PROPOSITION DE LOI SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS

Afin d'illustrer les effets de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, du point de vue du salarié, le rapporteur a comparé la situation d'un salarié rémunéré 10 euros de l'heure ⁽¹⁾, dont la durée de travail normale est de 35 heures par semaine tout au long de l'année, et qui est célibataire sans enfant ⁽²⁾, dans les quatre cas suivants :

- le salarié ne réalise aucune heure supplémentaire ;
- le salarié réalise quatre heures supplémentaires chaque semaine, portant sa durée de travail hebdomadaire à 39 heures, sans bénéficier d'aucune exonération au titre de ces heures supplémentaires (situation actuelle) ;
- ces heures supplémentaires sont exonérées de cotisations sociales uniquement, comme le projette le Gouvernement à horizon 2020 ;
- enfin, ces heures supplémentaires sont exonérées à la fois de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, dès 2019, comme le prévoit la proposition de loi.

Le seul fait de travailler 39 heures au lieu de 35 procure un gain de pouvoir d'achat de 150 euros mensuels. Ce gain est porté à 190 euros si les heures supplémentaires sont exonérées de cotisations sociales, et à 217 euros si elles sont également exonérées d'impôt sur le revenu. L'adoption de cette proposition de loi permettrait donc d'augmenter le pouvoir d'achat mensuel d'un salarié au niveau du SMIC d'environ 67 euros par mois par rapport à la situation actuelle (+ 44 %), et de 27 euros par mois par rapport au projet envisagé par le Gouvernement (+ 14,5 %).

Le tableau et le graphique suivant illustrent ces différentes situations.

(1) Soit un arrondi à l'euro supérieur du SMIC horaire en vigueur en 2018 (9,88 euros), arrondi clarifiant la présentation des calculs qui suivent.

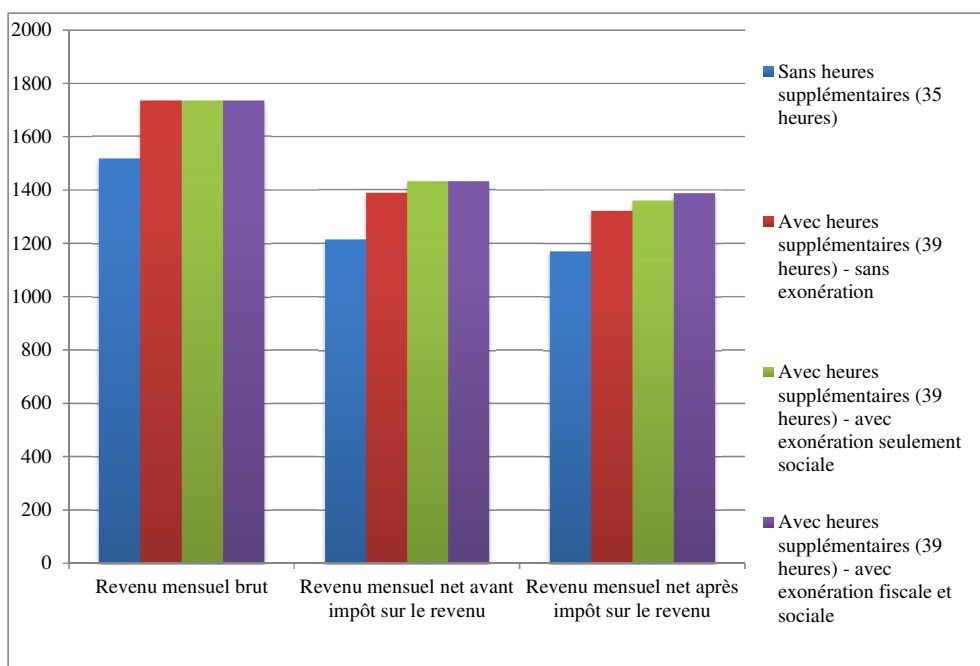
(2) Afin de simplifier le calcul des effets de l'exonération fiscale de ses heures supplémentaires.

**EFFETS DE L'EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES
SUR UN REVENU PROCHE DU SMIC**

(en euros)

	Revenu mensuel brut	Revenu mensuel net* avant impôt sur le revenu	Revenu mensuel net après impôt sur le revenu
Sans heures supplémentaires (35 heures)	1516,7	1214,42	1170,37
Avec heures supplémentaires (39 heures) – sans exonération	1733,33	1387,87	1321,19
Avec heures supplémentaires (39 heures) – avec exonération seulement sociale	1733,33	1431,04	1359,7
Avec heures supplémentaires (39 heures) – avec exonération fiscale et sociale	1733,33	1431,04	1387

* : Net = déduction faite des cotisations sociales.



Source : Commission des affaires sociales.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 28 mars 2018, la commission des affaires sociales examine la proposition de loi de loi relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires (n° 702).

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. L'ordre du jour appelle, sur le rapport de notre collègue Julien Dive, l'examen de la proposition de loi de MM. Julien Dive, Christian Jacob, Stéphane Viry et plusieurs de leurs collègues relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires.

M. Julien Dive, rapporteur. Madame la présidente, je voudrais d'abord vous remercier de votre accueil au sein de votre commission, puisque je siège traditionnellement à la commission des affaires économiques et que j'ai rejoint spécialement la vôtre pour l'examen de cette proposition de loi. Je remercie également les commissaires, qui ont accepté de venir une heure plus tôt ce matin.

Mon rapport a été construit en plusieurs étapes, la dernière d'entre elles étant les auditions que j'ai conduites avec les représentants des organisations syndicales et les représentants patronaux, ainsi qu'avec des économistes. J'ai également échangé avec le ministre de l'action et des comptes publics. Mais, comme vous, je m'entretiens aussi régulièrement avec des salariés qui me font part de leur quotidien. Les meilleures auditions ne sont-elles pas celles que nous menons sur le terrain ?

Notre pays retrouve enfin le chemin de la reprise économique, avec des indicateurs économiques au vert et un taux de croissance de 2 % qui n'avait plus été atteint depuis 2011 : cette évolution est principalement due à la reprise de l'investissement des entreprises.

Cette nouvelle doit nous réjouir. Elle devrait toutefois également nous alerter sur la grande absence de cette reprise : la consommation des ménages. Le ralentissement de la consommation des ménages se poursuit en effet, puisqu'elle est déjà en recul de 1,9 % sur les premiers mois l'année 2018.

Contrairement à l'investissement des entreprises, la consommation est aujourd'hui freinée par un pouvoir d'achat en berne, qui résulte notamment de l'étalement de la baisse des cotisations sociales sur l'année 2018 – contrairement à l'augmentation de la CSG qui, elle, fut immédiate, au 1^{er} janvier 2018.

Cette situation n'est pas viable et fait peser un risque sérieux sur le retour de la croissance. De fait, les seuls facteurs exogènes – notamment l'élan du commerce mondial – ne suffiront pas à confirmer cette tendance. Une croissance

forte et durablement établie à 2 % passe aussi par le retour de la consommation des ménages et des gains immédiats de pouvoir d'achat.

La proposition de loi n° 702 relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires que je présente ce matin au nom du groupe Les Républicains s'inscrit résolument dans cette perspective de soutien au pouvoir d'achat. Pour ce faire, elle mobilise un outil qui a fait ses preuves par le passé : l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires.

Mis en place en 2007 par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », ce dispositif a été supprimé au moment de l'alternance de 2012, sans qu'aucune autre mesure ne soit venue s'y substituer. Pourtant, certains parlementaires de l'époque, désormais ministres, avaient en 2013 utilisé leur pouvoir d'initiative législative pour déposer une proposition de loi en faveur d'une défiscalisation des heures supplémentaires.

Cette absence d'alternative a précisément conduit à replacer le sujet de l'exonération des heures supplémentaires au cœur du débat public. La longueur de la liste des soutiens à cette mesure n'a d'égal que l'importance des fonctions qu'ils occupent aujourd'hui.

Côté Gouvernement, le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont, de longue date – j'y ai fait référence –, exprimé leur volonté de voir le dispositif rétabli. Le Président de la République a lui-même inscrit l'exonération sociale des heures supplémentaires dans son programme présidentiel.

Côté Parlement, l'ancien Premier ministre Manuel Valls, actuellement député de la majorité, a reconnu que la suppression de cette mesure constituait l'une des plus importantes erreurs du quinquennat précédent. Ne déclarait-il pas, sur France Info, le 8 février dernier : « *Les classes moyennes ont un besoin de pouvoir d'achat. Il faut poursuivre les réformes en ce sens avec la défiscalisation des heures supplémentaires.* » ?

Je salue par ailleurs la volonté portée par la présidente de notre commission de voir cette mesure rétablie dans les plus brefs délais.

Pourquoi tant de soutiens éminents apportés à un dispositif pourtant supprimé ? La réponse est simple : les effets bénéfiques et concrets de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires sont vérifiés, et ce quel que soit l'objectif poursuivi.

S'agissant de la durée du travail, tout d'abord, l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires est incontestable : il serait passé de 110 millions d'euros par trimestre en 2007 à 190 millions d'euros en 2012.

S'agissant des gains de pouvoir d'achat, ensuite, l'exonération aurait représenté l'équivalent d'un demi-treizième mois pour les salariés en bénéficiant.

C'est autant de pouvoir d'achat qui circule ensuite au cœur de l'économie, autant de recettes fiscales par effet de ricochet sur la TVA, notamment.

S'agissant de la compétitivité, enfin, l'exonération de cotisations patronales a constitué un tel atout qu'elle a été maintenue pour les TPE-PME. L'enjeu est désormais de la rétablir pour les entreprises de plus de 20 salariés.

L'impact de l'exonération sur l'emploi a pu faire l'objet d'interrogations par le passé. Les études, qui soulignent l'ambivalence des résultats, se retrouvent néanmoins sur un constat partagé : la très forte dépendance à la conjoncture économique. Contrairement à ce qui fut le cas dans la situation extrêmement dégradée connue il y a dix ans, à savoir la crise de 2008-2009, la mesure aurait un impact favorable sur l'emploi dans le contexte de reprise économique où nous nous trouvons.

Pourquoi tarderions-nous donc avant de mobiliser cet outil ? Non seulement il soutiendra la croissance de l'activité, mais il amplifiera aussi les créations d'emplois qui sont constatées depuis quelques mois. L'expérience conduite entre 2007 et 2012 nous offre aujourd'hui un recul précieux afin de légiférer efficacement.

Les auditions que j'ai menées avec les syndicats, le patronat et des économistes ont permis de mettre en lumière les principaux effets d'une telle mesure. Je vous renvoie, pour plus de détails, au projet de rapport qui vous a été remis.

Je souhaiterais uniquement insister à ce stade sur la nouveauté fondamentale que constitue l'article 4 de la proposition de loi. Il s'agit du contingentement des heures supplémentaires éligibles au dispositif. L'enjeu de l'exonération fiscale et sociale n'est pas de créer des effets d'aubaine, ni encore moins d'opposer l'embauche aux heures supplémentaires.

Pour éviter toute ambiguïté, j'ai souhaité un outil qui constituera un garde-fou, en précisant que les heures supplémentaires ne seront éligibles à l'exonération que dans des proportions définies par décret. Nous réaffirmons toutefois la confiance faite aux partenaires sociaux, qui pourront – dans le cadre d'un accord collectif – modifier ce plafond.

Outre le contingentement, deux différences substantielles séparent cette proposition de loi du projet porté par la majorité.

La première différence est relative au champ de l'exonération. Le dispositif que nous proposons repose sur une triple exonération : fiscale, sociale salariale et sociale patronale. Le projet du Gouvernement, à l'inverse, semble se limiter à la seule exonération de cotisations sociales salariales. L'impact du projet gouvernemental sera donc moins fort sur le pouvoir d'achat des salariés et sur la compétitivité des entreprises, l'exonération sociale patronale constituant une incitation pour l'employeur.

La seconde différence porte sur la date d'entrée en vigueur du dispositif. La proposition de loi entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2019, là où le Gouvernement s'est positionné sur l'horizon 2020.

Cette question de calendrier n'est pas neutre, bien au contraire. De nombreuses analyses de l'exonération appliquée entre 2007 et 2012 soulignent qu'une partie des difficultés résidait dans le calendrier à contretemps, qui a coïncidé avec la dégradation de la conjoncture.

L'efficacité de la mesure est donc conditionnée à sa mise en place dès que possible, dans le contexte actuel de reprise économique. L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires orientera sans attendre les anticipations des agents économiques et amplifiera les résultats constatés aujourd'hui, en particulier sur le terrain de l'emploi. À l'inverse, une mise en œuvre repoussée à 2020 constitue une prise de risque qu'aucun argument économique ne justifie.

Le projet du Gouvernement souffre donc de deux lacunes majeures : un champ insuffisant et un calendrier à contretemps. Il demeure par ailleurs largement hypothétique, aucune annonce concrète n'étant venue définir les contours de ce que le Premier ministre qualifie de « désocialisation ».

L'opportunité nous est donc donnée ce matin, d'adopter une mesure attendue et largement plébiscitée par les salariés, du secteur privé comme du secteur public, et par les chefs d'entreprise. Sa mise en œuvre est d'autant plus suivie par nos concitoyens qu'elle générera un gain immédiat de pouvoir d'achat.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes !

Pour un salarié célibataire effectuant 35 heures au niveau du SMIC, le passage à 39 heures s'accompagnera d'un gain annuel de 800 euros au titre des seules exonérations, s'ajoutant à la rémunération elle-même majorée des heures supplémentaires !

Par comparaison, la seule exonération sociale des heures supplémentaires telle qu'envisagée par le Gouvernement procurerait un gain net inférieur, d'environ 330 euros par an.

Ces données illustrent la nécessité de s'appuyer sur les deux leviers que représentent l'exonération fiscale et l'exonération sociale et d'agir simultanément sur l'investissement des entreprises et la consommation des ménages. Sortons des demi-mesures et envoyons dès aujourd'hui un signal clair et sans détour aux acteurs de notre économie.

L'ensemble de ces éléments devraient conduire, en toute logique, à l'adoption de cette proposition de loi par la commission.

Le cas contraire serait non seulement un signal extrêmement négatif envoyé aux salariés et aux entreprises, mais aussi et surtout une prise de risque

majeure quant aux effets qu'un pouvoir d'achat en berne fait peser sur notre croissance.

Je n'ose penser aux contradictions politiques lorsqu'il s'agit de passer des paroles aux actes.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. La parole est aux représentants des groupes.

Mme Corinne Vignon. Cette proposition vise à rétablir, à compter du 1^{er} janvier 2019, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », mise en place par Nicolas Sarkozy et supprimée par François Hollande.

Vous proposez, monsieur le rapporteur, une exonération de l'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires et complémentaires, applicable à l'ensemble des salariés du secteur privé et public, à temps plein ou à temps partiel, ainsi qu'une exonération des cotisations patronales.

Cependant, cette proposition de loi, qui est certes louable, ne va pas dans le sens de l'action que souhaite mener le Gouvernement en faveur du travail, celui de le valoriser et d'améliorer sa rémunération, en réduisant l'écart entre salaire brut et salaire net.

En effet, les différentes évaluations menées sur la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA », ont démontré un effet d'aubaine sans contrepartie.

L'exonération a engendré des gains très inégaux pour le pouvoir d'achat, car son avantage est croissant en fonction du niveau de revenus, du fait de la proportionnalité des cotisations sociales et, plus encore, de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Cette proposition de loi favoriserait donc les ménages les plus aisés et défavoriserait les ménages non imposables, soit un foyer sur deux aujourd'hui.

Il faut aussi ajouter qu'il est difficile d'adopter une telle proposition de loi, qui coûterait 4,5 milliards d'euros, alors qu'elle n'est pas financée. Le Gouvernement a d'ailleurs prévu, à l'horizon 2020, dans le cadre d'une trajectoire budgétaire, d'exonérer les cotisations sociales des heures supplémentaires. Le dispositif proposé consistera à rétablir les exonérations de cotisations sociales et patronales sur les heures supplémentaires.

Ainsi, le groupe La République en Marche, ne votera pas cette proposition de loi.

M. Francis Vercamer. Comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat permettait une exonération d'impôt sur le revenu et une réduction des cotisations

sociales au titre des heures supplémentaires. Cette mesure visait à défendre le pouvoir d'achat des salariés et la compétitivité des entreprises ; elle répondait à un véritable besoin.

Dès juillet 2012, le gouvernement socialiste, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, a décidé d'abroger le dispositif. Seuls les allègements de cotisations patronales ont été maintenus, la défiscalisation et les allègements de cotisations salariales ayant été purement et simplement supprimés. Cette suppression fut, à notre avis, une erreur. Notre groupe s'y était d'ailleurs opposé.

En effet, ce dispositif avait permis aux entreprises de mieux répondre aux variations d'activités imposées par la crise et avait constitué un facteur de compétitivité. Les salariés ne sont pas substituables entre eux et la suppression de ce dispositif n'a pas permis de diminuer le taux de chômage, ni d'en inverser la courbe, lors du dernier quinquennat. Les rapporteurs de la mission du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CFC) sur les avantages sociaux et fiscaux liés aux heures supplémentaires en ont d'ailleurs fait le constat.

Ainsi, toujours selon le rapport d'information du CEC, 9,2 millions de salariés ont bénéficié de la mesure en 2009, soit 40 % de l'emploi salarié total. La rémunération totale, résultat des heures supplémentaires exonérées d'impôt, s'élevait en 2008 et 2009 à 11,6 milliards d'euros. Le gain annuel moyen par salarié ou agent public concerné se montait alors à environ 500 euros par an.

Des critiques avaient cependant été adressées au dispositif d'exonération. La principale consistait en l'absence de plafonnement du gain, qui pouvait conduire à des inégalités entre les contribuables, comme vient de le dire la porte-parole du groupe La République en Marche. Mais l'article 4 de la présente proposition de loi me semble lever cette inquiétude en plafonnant le volume d'heures supplémentaires et complémentaires éligibles au dispositif d'exonération.

À l'heure de la reprise économique, il me semble qu'il est temps de réinstaurer ce dispositif qui permettra de redonner confiance aux Français : aux salariés, qui retrouveront du pouvoir d'achat, et aux entreprises, qui gagneront en compétitivité.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants votera donc ce texte.

M. Stéphane Viry. Vous ne serez pas surpris que le groupe Les Républicains soutienne cette proposition de loi. D'une part, cette initiative était au nombre des propositions formulées au cours de la campagne présidentielle. D'autre part, la situation économique dans laquelle nous nous trouvons exige une action et une réaction claires et rapides. Il semble que les analyses convergent sur le sujet. La mesure proposée se révèle être à la fois une mesure de compétitivité pour nos entreprises et une mesure simple, lisible, immédiate de gain de pouvoir d'achat pour les salariés de notre pays. Compétitivité et pouvoir d'achat : deux enjeux légitimes sur lesquels il convient d'apporter une réponse claire et rapide.

Le mécanisme proposé est simple et pertinent : d'une part, défiscalisation des heures supplémentaires ; d'autre part, réduction des cotisations salariales de sécurité sociale sur ces mêmes heures ; enfin, extension de la baisse des cotisations patronales aux entreprises de vingt salariés.

En même temps, ce mécanisme corrige, ou ajuste, les modalités initiales de la loi TEPA. C'est une mesure qui encourage le travail. C'est aussi une mesure qui autorise un volume d'heures supplémentaires contingenté, défini par les partenaires sociaux. Elle s'inscrit ainsi dans l'esprit des ordonnances récemment ratifiées par nos assemblées.

Ce seront ainsi les partenaires sociaux qui conviendront du volume d'heures supplémentaires à accorder dans chaque entreprise, au bénéfice du salarié et au bénéfice du fonctionnement des entreprises qui, notamment pour les plus petites, sauront s'adapter pour pouvoir répondre à des commandes complémentaires, ce qui évitera de freiner la croissance.

Enfin, et surtout, cette mesure permet une réponse individualisée et personnalisée pour les salariés qui le souhaitent. Le retour de la croissance nous incite à agir rapidement. C'est la raison pour laquelle nous soutenons sans réserve cette proposition de loi.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Je m'exprimerai au nom du MODEM. Qui d'entre nous n'a pas envie d'améliorer le pouvoir d'achat de nos concitoyens ?

Je vous rappelle que, depuis le début de la législature, nous avons pris des mesures fortes concernant le pouvoir d'achat, grâce à la suppression des cotisations salariales, adoptée il y a quelques mois. Elle permet à un salarié qui touche 2 500 euros de toucher 37 euros de plus par mois, soit environ 450 euros de plus par an.

On a déjà fait cet effort. Effectivement, on peut aller plus loin. Il est vrai que les avantages liés aux heures supplémentaires qui ont été mis en place en 2007 avaient indéniablement permis une hausse du pouvoir d'achat des Français et que la suppression de cette mesure par François Hollande a porté un coup au pouvoir d'achat. Mais ce dernier a précisément été augmenté il y a quelques mois.

La mesure proposée coûterait 4,5 milliards d'euros, alors que le budget de l'État présente un déficit désormais inférieur à 3 %. Soyons donc raisonnables : un premier effort a déjà été consenti sur le pouvoir d'achat, il y a quelques mois. Je pense qu'il en faudra un autre bientôt. Il est vrai, au demeurant, qu'Emmanuel Macron s'est engagé, dans sa campagne, sur le sujet des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

À chaque moment son effort, cependant. Celui que vous proposez aujourd'hui me semble un petit peu trop anticipé.

Mme Gisèle Biémouret. Votre proposition de loi reprend une proposition de loi déposée par le groupe UDI lors de la précédente législature et examinée en novembre 2013, à l'exception de l'article 4 qui y a été ajouté.

Vous visez à rétablir, encore une fois, la défiscalisation et les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires qui avaient été instaurées par l'article 1^{er} de la loi TEPA du 21 août 2007. Cette fois, vous nous proposez de circonscrire ce dispositif, *a minima* pour les salariés modestes gagnant moins de deux fois le SMIC.

Le groupe Nouvelle Gauche considère que c'est toujours une vraie fausse bonne idée. En effet si l'intention de cibler les plus modestes est louable, trois rapports évaluant la loi TEPA ont successivement démontré en effet que le coût de l'application de ce dispositif n'était pas satisfaisant au regard de son effet sur l'emploi.

En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires concluait à un impact négatif sur l'emploi et prônait la suppression du dispositif. En 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales s'interrogeait sur la pertinence de consacrer près de cinq milliards d'euros par an à une politique dont les effets sociaux sont nuls et les effets économiques incertains.

Enfin, le rapport du CEC, dont un des rapporteurs était Jean-Pierre Gorges, alors député UMP, soulignait le peu d'impact – le nombre annuel d'heures supplémentaires n'ayant pas connu de hausse significative – d'un dispositif dont l'application a par contre été marquée par un fort effet d'aubaine.

Pour notre part, nous avons privilégié lors du précédent quinquennat la prime d'activité pour rendre du pouvoir d'achat aux salariés. Son succès, confirmé par un tout récent rapport de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), nous conforte sur la pertinence de ce choix.

Mme Caroline Fiat. La défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires que vous appelez de vos vœux, créent l'illusion trompeuse d'une augmentation du pouvoir d'achat pour certains actifs, alors qu'il s'agit d'un cadeau empoisonné, qui crée indirectement une baisse du niveau de vie des Français et un creusement des inégalités.

Nicolas Sarkozy en avait fait l'une de ses mesures phares. On sait combien l'échec fut retentissant : 30 000 emplois détruits, au bas mot, entre 2007 et 2012 selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et 4,5 milliards d'euros de perte en 2011 pour les finances publiques.

Cette proposition que vous déterrez à nouveau n'a plus aucune crédibilité. Elle est totalement irresponsable, car elle coûte des milliards aux finances publiques, en particulier aux organismes de protection sociale, tout en détruisant des emplois.

Le travail supplémentaire n'a rien d'enviable, que ce soit individuellement ou collectivement. Individuellement, il génère des risques pour la santé : des risques avérés d'accidents vasculaires cérébraux, des risques de surmenage... Collectivement, il est une non-incitation à l'embauche et contribue donc au creusement des inégalités entre employés à temps plein et chercheurs d'emploi ou travailleurs précaires.

Votre proposition a pour unique but de faire des cadeaux fiscaux aux actionnaires.

Si nous voulons augmenter le pouvoir d'achat des salariés, il existe pourtant une mesure de bon sens et qui aura un effet positif sur l'emploi et sur les finances publiques : augmenter les salaires. Avec un triple effet : relance de l'activité, donc de l'emploi, augmentation du pouvoir d'achat et création de recettes pour la sécurité sociale et les finances publiques. On pourrait aussi réduire le temps de travail et le partager.

Nos amendements sont essentiellement des amendements de suppression, car il n'y a rien à garder dans cette proposition de loi, aussi injuste qu'inefficace.

Nous avons en revanche quelques amendements additionnels qui vont à contre-courant de la philosophie de votre texte et qui prônent une meilleure répartition du travail pour un gain de pouvoir d'achat et en qualité de vie de la grande majorité des Français.

Évidemment, le groupe La France insoumise votera contre cette proposition.

M. Pierre Dharréville. Je m'exprimerai au nom du groupe GDR. Cette proposition de loi tend à réinstaurer le dispositif fondé sur le slogan de Nicolas Sarkozy en 2007 : « *Travailler plus pour gagner plus* ». Comme si les salariés de ce pays ne travaillaient pas assez pour gagner leur vie... Par nature, seuls les foyers imposables bénéficient cependant de ce type de mesures, qui créent des effets d'aubaine discutables, comme l'ont montré les études d'impact.

Dans notre pays, les exonérations de cotisations patronales sont déjà massives. Avant intégration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), elles s'élevaient déjà dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, à 46 milliards d'euros, ce qui est considérable. Or on nous propose ici d'augmenter encore le volume de ces exonérations.

Cette logique d'exonération vise à encourager le recours aux heures supplémentaires et, d'une certaine façon, à contourner la durée légale. Cela va à l'encontre de la nécessaire et possible réduction du temps de travail, comme cela freine les créations d'emploi, alors que le taux de chômage est considérablement élevé dans notre pays.

Un autre problème se pose. En effet, le fait de travailler participe à créer des droits pour l'ensemble des salariés. Les atteintes portées au salaire brut depuis trop longtemps – et encore récemment par les mesures prises en loi de financement de la sécurité sociale – vont dans la mauvaise direction.

Il apparaît normal que les heures supplémentaires soient payées plus cher par le salarié, mais non par le biais d'un financement public.

Pour autant, améliorer le pouvoir d'achat des salariés est une nécessité. Augmenter les salaires est la première mesure à prendre pour ce faire. On pourrait ainsi imaginer une conférence sur les salaires, s'avérant d'autant plus nécessaire qu'une étude européenne, publiée dans *Les Échos* il y a quelques jours, soulignait leur stagnation.

On pourrait également imaginer une autre répartition de la valeur ajoutée dans les entreprises. Dans les grandes entreprises et entreprises multinationales, la distribution de dividendes ampute d'autant les salaires.

Il faudrait aussi s'attaquer aux tranches de l'impôt sur le revenu, pour le rendre plus progressif. Enfin, il faudrait s'attaquer à la TVA, qui pèse de manière indifférenciée sur l'ensemble des revenus, au moins en touchant à la TVA sur les produits de première nécessité. Il y aurait donc beaucoup d'autres idées à mettre en œuvre avant d'en venir à celle-ci.

M. Julien Dive, rapporteur. Madame Vignon, pouvez-vous me réaffirmer que le Gouvernement compterait rétablir l'exonération des cotisations patronales pour les entreprises de plus de vingt salariés ?

Mme Corinne Vignon. Le Gouvernement a l'intention de baisser les cotisations salariales et patronales, à l'horizon 2022, dans le cadre de sa politique de « désocialisation ».

M. Julien Dive, rapporteur. Ah, en 2022 !

Je reprends certains propos, en commençant par l'évaluation de la loi TEPA. Certains économistes ont reconnu que les pertes d'emploi constatées étaient également liées à la conjoncture économique, cette grave crise mondiale qui a frappé notre pays en 2008 et 2009, entraînant des destructions d'emplois et un ralentissement, voire une récession, à partir de 2009. Dans le même temps, les entreprises ont baissé leurs investissements, tandis que les ménages préféraient thésauriser plutôt que consommer. Une évaluation solide de la loi TEPA doit donc faire la part de la conjoncture économique.

En situation de reprise économique, le dispositif aurait un tout autre impact.

S'agissant de la progressivité de l'impôt sur le revenu, en revanche, je peine à comprendre l'opposition. Une mesure de ce type permet au contraire

d'éviter aux classes moyennes les plus modestes les sauts de tranche que vous redoutez. C'est donc plutôt une mesure vertueuse pour ces catégories de salariés.

Quant aux 4,5 milliards d'euros que coûterait la mesure, ils ne sont certes pas inscrits en loi de finances et de financement pour 2018. C'est pourquoi je propose que la mesure soit appliquée à partir du 1^{er} janvier 2019. Nous aurons l'occasion d'en débattre à l'automne, en examinant le PLF et le PLFSS pour 2019. L'INSEE vient d'ailleurs de nous indiquer que les charges et impôts créés en 2018 auraient pour les ménages un coût à peu près équivalent, soit 4,5 milliards d'euros. Je vous laisse faire le parallèle.

La proposition du Gouvernement est, quant à elle, évaluée entre 3 et 3,5 milliards d'euros. J'ajoute que cette évaluation à 4,5 milliards d'euros nous vient du ministère de l'action et des comptes publics, auprès duquel nous avons peiné à obtenir des chiffres précis et une étude complète.

Je vous remercie de votre soutien, Monsieur Vercamer, et d'avoir souligné l'intérêt qu'il y avait à enrichir ce texte avec le principe du contingentement, qui permet d'éviter tout à la fois les effets d'aubaine et les envolées budgétaires.

Vos propos concernant la redistribution et la valorisation du travail sont exacts, monsieur Viry. Cette proposition de loi vise précisément à donner aux salariés qui effectuent des heures supplémentaires le sentiment que leur effort est valorisé, mais aussi à apporter une réponse aux entreprises, dont la plupart ont des carnets de commandes qui n'offrent qu'une faible visibilité – à un ou deux mois, rarement davantage, étant entendu que cela varie selon les secteurs d'activité – et qui sont évolutifs et connaissent des pics. À l'évidence, les heures supplémentaires constituent une solution adaptée pour les employeurs et, en particulier, les artisans.

Vous nous dites, Monsieur Isaac-Sibille, que des efforts ont été consentis mais, contrairement à la hausse de la CSG intervenue au 1^{er} janvier 2018, qui a été immédiate, les efforts à destination des salariés se répartissent en deux temps, la deuxième étape n'intervenant qu'en fin d'année ; en effet, la consommation des ménages était en recul en 2017 et cette tendance se poursuit cette année.

Je me réjouis de votre présence, Madame Biémouret, car il m'avait été indiqué que le groupe Nouvelle Gauche retirait ses amendements faute d'orateur – ce que je regrette, car nous aurions pu en profiter pour débattre. Je vous confirme qu'en 2013, une proposition de loi semblable a été déposée par le groupe UMP. À l'époque, elle avait pour premier signataire M. Bruno Le Maire et était cosignée par MM. Gérard Darmanin et Édouard Philippe...

Nous aurons l'occasion d'échanger davantage, madame Fiat, lors de l'examen de vos amendements, mais nous avons un désaccord de fond : vous prônez l'abaissement du temps de travail hebdomadaire légal à trente-deux heures ce qui, à mon sens, serait une faute grave pour la compétitivité de nos entreprises et pour les salariés, qui produirait un effet violent sur la croissance. Je crains que nous n'ayons quelque difficulté à tomber d'accord.

M. Dharréville a soutenu les mêmes positions que Mme Fiat ; je considère au contraire que la défiscalisation des heures supplémentaires donne un surcroît de pouvoir d'achat, comme le montre en détail le rapport.

M. Sébastien Chenu. Je partage naturellement le constat que fait M. Dive concernant la consommation en berne et la liste des erreurs commises pendant le quinquennat précédent. Je tiens à le féliciter pour le courage qu'il a eu de déposer cette proposition de loi, que François Fillon a refusé d'intégrer dans son programme : il est courageux, en effet, de tâcher de nous convaincre d'une proposition qu'il n'a pas défendue pendant la campagne présidentielle ; nous accueillons donc ce texte avec bienveillance.

En outre, la défiscalisation permet de maintenir les trente-cinq heures en bénéficiant des avantages fiscaux dès la trente-sixième heure. De fait, la négociation d'un allongement de la durée légale du travail disparaît. Je note donc que la remise en cause des trente-cinq heures disparaît avec cette proposition ; je salue cette avancée.

Enfin, monsieur le rapporteur, je vous souhaite de parvenir à convaincre nos collègues de la majorité et des oppositions. Quant à nous, vous n'aurez pas à nous convaincre, puisque cette proposition figurait en toutes lettres dans notre programme présidentiel ; nous la soutiendrons donc avec grand plaisir !

M. Bernard Perrut. Dans une période où la croissance, même si elle s'améliore, demeure fragile, il faut l'accompagner et, surtout, donner un coup de pouce aux ménages et aider les entreprises à accroître leur activité ; c'est le sens de cette proposition de loi, qui rendra les heures supplémentaires attractives bien au-delà d'une simple majoration. C'est un signe fort qu'entend envoyer l'auteur de cette proposition et le groupe qui le soutient, un signe qui produira des effets sur le pouvoir d'achat et sur la souplesse donnée aux petites entreprises pour faire face aux commandes urgentes. Chaque semaine, nous rencontrons des artisans et des chefs d'entreprise qui nous demandent cette souplesse. C'est aussi un facteur de développement des TPE et des PME, et donc un levier pour développer de nouveaux marchés.

La seule question que l'on serait en droit de se poser est la suivante : cette proposition menace-t-elle des projets d'embauches supplémentaires ? Ce serait le cas sans la mesure de retour au contingentement, qui permet précisément d'éviter les dérives. Il s'agit de donner de l'agilité aux entreprises et non de menacer leurs projets d'embauche. C'est pourquoi cette mesure constitue un véritable garde-fou qui donne tout son sens à cette proposition de loi.

Nous avons constaté les vertus de l'application sur le terrain de la loi TEPA, comme en attestent les remontées d'information des entreprises et des artisans. Là encore, cette proposition de loi a le mérite de démontrer combien nous sommes attachés au développement de l'emploi et de l'activité des petites entreprises, et surtout à l'augmentation du pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Mme Isabelle Valentin. Le retour de la croissance nécessite une réactivité importante dans les entreprises. Cette proposition de loi relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires contient donc un dispositif vertueux tant pour le pouvoir d'achat des salariés que pour la croissance des entreprises qui, malgré l'embellie, restent fragiles et doivent être stabilisées. Elles ont besoin de plus de souplesse pour se développer et pour s'adapter aux fluctuations du marché.

La suppression de cette mesure par le gouvernement Hollande fut une erreur. Aujourd'hui, les salariés ne veulent surtout pas faire d'heures supplémentaires puisque l'augmentation de leurs revenus imposables se traduit par une augmentation de l'impôt sur le revenu et la baisse des aides sociales. En cas de surcroît de travail, les entreprises doivent donc faire appel à l'intérim, ce qui augmente le coût des produits. Je constate dans ma circonscription que les entreprises se limitent en conséquence et refusent des marchés par manque d'employés qualifiés et parce qu'elles sont dans l'impossibilité d'augmenter les coûts de production.

Cette très belle proposition de loi permet donc d'augmenter le pouvoir d'achat en vue de relancer la croissance et en donnant de la souplesse à nos entreprises sans surcoût pour l'État.

Mme Josiane Corneloup. Au nom d'un dogmatisme que l'on peine encore à comprendre, François Hollande a cassé ce qui a permis à près de la moitié des salariés de France de gagner plus en travaillant plus. En effet, la défiscalisation des heures supplémentaires ne concernait pas les salariés percevant les rémunérations les plus élevées mais, au contraire, les salariés modestes. Ce sont eux qui ont été affectés le plus durement par l'abrogation de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. L'exonération fiscale des heures supplémentaires profitait aussi aux entreprises car elle leur permettait d'amortir les variations de leurs carnets de commandes.

La réintroduction de ce dispositif doit se faire selon la formule la plus efficace, c'est-à-dire en rétablissant l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires. Cela représentera 500 euros par an et par personne. À l'heure où le pouvoir d'achat baisse sous le coup des hausses de la CSG et du prix du carburant, où les Français les plus modestes font office de variable d'ajustement pour le Gouvernement, c'est un gain important que nous comptons apporter aux familles.

Cette réintroduction doit aussi se faire dans des délais rapides. Nous ne pouvons pas nous contenter d'annonces à horizon 2020, comme l'a récemment laissé entendre le ministre de l'économie. L'année 2019 est le bon moment. Les salariés attendent cette mesure depuis longtemps. Rendre le pouvoir d'achat, c'est aussi rendre l'espoir que les Français ont perdu ces derniers mois au fil des hausses d'impôts diverses et variées.

M. Guillaume Peltier. Et si nous sortions pendant quelques instants des postures et des idéologies pour revenir au réel, au terrain ? Deux certitudes s'imposent à chaque député. Tout d'abord, aucun – je dis bien aucun – d'entre nous ne peut prétendre croiser des concitoyens qui se réjouissent d'une nette augmentation du pouvoir d'achat. Augmentation de la CSG, du prix du fioul, du prix du diesel et de celui de l'essence, du prix du timbre ou encore des frais bancaires : tout démontre la baisse du pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Voilà pour le premier principe de réalité. Et maintenant, le second : il est rare de rencontrer des travailleurs qui ne jugent pas favorablement la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires qui a été appliquée entre 2007 et 2012. Au contraire, nous rencontrons un nombre considérable de travailleurs et d'entreprises qui la saluent. Les ouvriers, les fonctionnaires, les employés, les classes moyennes, Emmanuel Macron, Bruno Le Maire, Gérald Darmanin, Édouard Philippe, tous y sont favorables !

M. Cyrille Isaac-Sibille. Et la dette ?

M. Guillaume Peltier. Nous nous étonnons donc que la majorité ne suive pas la remarquable proposition de Julien Dive.

En somme, il nous semble plus qu'opportun de soutenir cette mesure. Songeons à ce que rappelait constamment Victor Hugo dans *Les Misérables* : la noblesse de l'engagement politique consiste à savoir créer des richesses, mais aussi à les redistribuer !

M. Cyrille Isaac-Sibille. Augmentons donc la dette !

M. Jean-Carles Grelier. Il me semblait que se mettre en marche servait à aller de l'avant.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Et non à creuser un trou !

M. Jean-Carles Grelier. Je regrette de constater qu'à chaque fois que sont présentées devant notre commission des propositions de bon sens qui pourraient se traduire par de véritables progrès pour nos concitoyens, la majorité les rejette systématiquement. Ainsi, notre commission a eu à connaître il y a peu de la proposition particulièrement pertinente de M. Dharréville sur les aidants familiaux, mais la majorité l'a rejetée. Aujourd'hui, nous examinons la proposition de M. Dive : la majorité la rejette à nouveau. J'avoue ne plus bien comprendre où se situe désormais cette majorité ni ce qu'elle veut.

Sur le fond, on nous explique que la mesure proposée par M. Dive serait injuste en raison de la proportionnalité des avantages fiscaux par rapport aux revenus. Pourtant, la majorité ne propose rien d'autre que d'agir de la même manière avec les cotisations sociales à partir de 2020, voire 2022 ; or, les cotisations sont elles aussi proportionnelles aux revenus. Autrement dit, la mesure

envisagée serait au moins aussi injuste, selon ce raisonnement, que celle que propose M. Dive mais, à l'évidence, ce raisonnement est sans fondement aucun.

On argue également du coût élevé de cette mesure. Hier, lors de la séance des questions au Gouvernement, le ministre de l'économie nous a donné les chiffres suivants : le montant des recettes supplémentaires dégagées en 2017 s'est établi à 44 milliards d'euros, et celui des dépenses supplémentaires à 35 milliards d'euros. Le delta de 9 milliards d'euros pourrait en partie revenir aux salariés qui, depuis la crise de 2008, connaissent une situation très difficile et tendue. Le moment est sans doute venu de leur rendre du pouvoir d'achat ; c'est pourquoi la proposition de loi de Julien Dive a toute sa pertinence !

M. Julien Dive, rapporteur. Force est de constater que ce débat passionne. Je note, dans les propos des uns et des autres, tout à la fois des positions liées à l'expérience du terrain et au contact quotidien avec les porteurs de projets, les entreprises et les salariés, mais aussi des positions purement idéologiques qui peuvent difficilement être conciliées avec les premières, plus concrètes. Je suis heureux de constater que certains, comme M. Chenu, qui ont l'habitude de traverser les rivières pour passer d'un camp à l'autre, soutiennent cette proposition de loi.

L'U2P, l'Union des entreprises de proximité, a indiqué lors de son audition que les artisans étaient les plus attentifs à la question de la défiscalisation des heures supplémentaires, comme l'a également rappelé Mme Valentin ; c'est exact. La semaine passée, vous avez sans doute eu comme moi à vous plonger dans le quotidien des artisans à l'occasion de la semaine de l'artisanat. En ce qui me concerne, je l'ai fait aux côtés d'un plombier-chauffagiste de Saint-Quentin – j'ai même appris à souder au chalumeau – à qui j'ai demandé son avis sur la défiscalisation des heures supplémentaires, sa suppression en 2012 et son éventuel rétablissement au moyen d'une proposition de loi. Il m'a confirmé deux choses : tout d'abord, les salariés attendent beaucoup d'une mesure comme celle-ci, dont la suppression a été jugée injuste. Ensuite, la suppression de cette défiscalisation en 2012 a généré une forme de travail non déclaré, notamment chez les artisans. Or, si ce travail « au noir » s'accompagne peut-être pour certains d'un regain de pouvoir d'achat, il est plus risqué et ne participe pas au financement de la sécurité sociale – puisque cet argument m'a été opposé.

Enfin, je souhaiterais m'assurer d'avoir bien compris ce que j'ai entendu concernant l'exonération des cotisations patronales dans les entreprises de plus de vingt salariés : peut-être madame la présidente pourra-t-elle m'éclairer. Le Premier ministre nous a annoncé l'horizon 2020 mais, tout à l'heure, lors de nos échanges avec le groupe majoritaire, j'ai entendu parler de 2022. Qu'en est-il ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Je vous rappelle, monsieur le rapporteur, que nous examinons ce matin votre proposition de loi, et non un projet de loi du Gouvernement, que vous aurez tout loisir d'interroger à la prochaine occasion.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} **Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires**

Cet article exonère d'impôt sur le revenu (IR) les rémunérations perçues par les salariés au titre des heures supplémentaires et complémentaires qu'ils effectuent. Pour ce faire, l'article rétablit dans le code général des impôts (CGI) un article 81 *quater*, introduit par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat, dite « TEPA »⁽¹⁾, puis abrogé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012⁽²⁾.

Le dispositif proposé est quasiment identique à celui abrogé en 2012, *modulo*, pour l'essentiel, les évolutions légistiques intervenues depuis lors dans le code du travail⁽³⁾. Ce dispositif était lui-même très proche de celui de la loi TEPA, modifié marginalement par la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail⁽⁴⁾. Aussi, le commentaire qui suit se veut synthétique, le lecteur pouvant se reporter utilement, pour plus de précisions, aux travaux parlementaires sur les textes précités, et tout particulièrement au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi TEPA, par notre collègue Gilles Carrez, alors rapporteur général au nom de la Commission des finances⁽⁵⁾.

Après un bref rappel des caractéristiques des heures supplémentaires et complémentaires (I), le dispositif juridique de cet article sera présenté (II).

I. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES

- Une heure supplémentaire est une heure travaillée, à la demande de l'employeur, au-delà de la durée légale de travail à temps plein, en principe fixée à 35 heures par semaine. Le salarié est en principe tenu d'exécuter les heures supplémentaires demandées par son employeur, sous certaines limites (cf. *infra*). Les heures supplémentaires concernent quasiment toutes les catégories de salariés, à l'exception essentiellement des cadres dirigeants.

(1) Article 1^{er} de la loi n° 2007-1223.

(2) Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012.

(3) Essentiellement du fait de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(4) Loi n° 2008-789.

(5) Rapport n° 62, 5 juillet 2007, XII^{ème} législature, pages 47 à 98 :
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0062.pdf>

Le nombre d'heures supplémentaires est dans la généralité des cas plafonné au niveau dit du contingent annuel ; celui-ci est défini par accord collectif d'entreprise ou d'établissement, ou fixé à défaut à 220 heures par salarié et par an⁽¹⁾. En tout état de cause, le salarié qui effectue des heures supplémentaires ne peut dépasser la durée hebdomadaire maximale de travail, fixée à 48 heures (ou 44 heures en moyenne sur une période consécutive de 12 semaines).

La réalisation d'heures supplémentaires ouvre droit à compensation pour le salarié, et d'abord à une majoration de la rémunération desdites heures. Le taux de majoration, qui ne saurait être inférieur à 10 %, est en principe fixé par accord collectif (d'entreprise ou d'établissement, et à défaut, de branche). En l'absence d'accord, le taux de majoration est de 25 % pour les huit premières heures, et de 50 % pour les suivantes⁽²⁾.

Lorsque les heures supplémentaires sont effectuées dans la limite du contingent, elles peuvent ouvrir droit, si un accord collectif le prévoit, à un repos compensateur, en lieu et place d'une rémunération majorée ; le temps de repos est une conversion de la rémunération majorée (par exemple, une heure et demie de repos au lieu d'une majoration de 50 % de l'heure travaillée). Le repos compensateur est obligatoire pour les heures supplémentaires réalisées au-delà du contingent ; chaque heure travaillée ouvre droit à un repos d'une heure (pour les entreprises de plus de 20 salariés) ou d'une demi-heure (pour les entreprises de moins de 20 salariés).

• Les heures complémentaires sont en quelque sorte l'équivalent des heures supplémentaires pour les salariés à temps partiel.

Elles ne peuvent en principe excéder 10 % du temps de travail⁽³⁾, sauf accord collectif portant cette durée à un tiers au plus des heures prévues au contrat de travail⁽⁴⁾.

La rémunération des heures complémentaires est majorée de 10 % lorsqu'elles n'excèdent pas le dixième du temps de travail initial, et de 25 % au-delà⁽⁵⁾. La majoration de 25 % s'applique également aux heures complémentaires réalisées par un salarié dont la durée contractuelle de travail a été augmentée par un avenant pris en application d'un accord collectif⁽⁶⁾.

(1) Pour plus d'informations sur le système de contingent d'heures, le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article 4 dans le présent rapport.

(2) En application de l'article L. 3121-36 du code du travail.

(3) Article L. 3123-28 du même code.

(4) Article L. 3123-20.

(5) Article L. 3123-29.

(6) Article L. 3123-22.

II. MODALITÉS DE L'EXONÉRATION FISCALE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES

A. LES HEURES ET LES SALARIÉS ÉLIGIBLES À L'EXONÉRATION

Il faut commencer par préciser que ce ne sont pas les heures supplémentaires ou complémentaires qui sont exonérées d'impôt sur le revenu, mais les rémunérations versées au titre de ces heures. Par facilité de langage et de présentation, le terme d'« heures » employé ci-après renvoie donc aux rémunérations versées au titre desdites heures.

1. Les heures supplémentaires des salariés « de droit commun » à temps complet

Le 1^o du I de l'article 81 *quater* du CGI rétabli par le présent article est relatif aux heures supplémentaires réalisées par les salariés « de droit commun ». Il distingue plusieurs cas selon l'organisation du temps de travail :

– les heures travaillées au-delà de la durée légale de 35 heures par semaine, fixée à l'article L. 3121-27 du code du travail, heures dont le régime est défini par les articles L. 3121-28 à L. 3121-39 du même code ;

– les heures travaillées au-delà de 1 607 heures par an, durée de travail fixée pour les salariés ayant conclu avec leur employeur une convention individuelle de forfait en heures sur l'année, c'est-à-dire les cadres non dirigeants et les salariés non cadres autonomes ⁽¹⁾ ;

– les heures travaillées au-delà de la durée normale par les salariés bénéficiant à leur demande, pour des motifs personnels, d'une réduction de leur temps de travail (troisième alinéa de l'article L. 3123-2 du code du travail) ;

– les heures travaillées au-delà de la durée de référence, lorsque celle-ci est aménagée sur une période plus longue que la semaine, typiquement en cas d'accord collectif d'annualisation du temps de travail (article L. 3121-41 du code du travail) ⁽²⁾ ;

(1) L'article L. 3121-56 du code du travail vise précisément les cadres « dont la nature des fonctions ne les conduit pas à suivre l'horaire collectif applicable au sein de l'atelier, du service ou de l'équipe auquel ils sont intégrés », et les salariés non cadres « qui disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps ». Le principe des conventions individuelles de forfait ne peut être mis en place que par accord collectif (d'entreprise, d'établissement ou de branche). La durée de 1 607 heures est fixée par l'article L. 3121-41 du code du travail.

(2) Sachant que ne sont pas considérées comme des heures supplémentaires exonérées celles qui sont réalisées au-delà du nombre annuel d'heures fixé par accord collectif lorsqu'il est inférieur aux 1 607 heures annuelles « classiques » ; ainsi, si un accord collectif d'annualisation fixe un temps de travail annuel de 1 600 heures et qu'un salarié travaille 1 610 heures au cours de l'année, seules 3 heures supplémentaires entrent dans le champ de l'exonération, et non pas 10.

– les jours de repos auxquels un salarié renonce volontairement, lorsque son temps de travail est organisé par une convention de forfait annuel en jours. Cette renonciation est considérée comme du temps de travail supplémentaire ⁽¹⁾ lorsqu'elle a pour effet de porter le nombre de jours travaillés au-delà de 218 par an (plafond de droit commun défini au 3° du I de l'article L. 3121-64 du code du travail).

2. Les heures complémentaires des salariés à temps partiel

Le 2° du I de l'article 81 *quater* prévoit d'exonérer d'IR les heures complémentaires réalisées par les salariés à temps partiel, mentionnées à l'article L. 3123-6 du code du travail.

3. Les heures supplémentaires et complémentaires de catégories particulières d'actifs

Les 3° à 6° du I prévoient d'exonérer d'IR :

- les heures supplémentaires des salariés à domicile (3°) ;
- les heures supplémentaires et complémentaires des assistants maternels, entendues, pour les premières, comme les heures travaillées au-delà d'une durée de 45 heures par semaine ⁽²⁾ et, pour les secondes, au sens de la convention collective nationale applicable à cette profession (4°) ;
- les heures supplémentaires des agents publics, titulaires comme non titulaires, selon des modalités fixées par décret (5°) ⁽³⁾ ;
- enfin, toujours selon des modalités fixées par décret, les heures supplémentaires et complémentaire réalisées par les salariés dont la durée de travail n'est fixée ni par le code du travail ni par le code rural et de la pêche maritime ⁽⁴⁾, ainsi que les jours de repos auxquels ces salariés renoncent (6°). Il s'agit pour l'essentiel des salariés relevant de régimes dits spéciaux (SNCF et RATP, notamment).

(1) Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'heures supplémentaires.

(2) Article D. 423-10 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Ainsi que le « temps de travail additionnel effectif », notion qui renvoie à un temps de travail supplémentaire non décompté en heures, comme par exemple celui des praticiens hospitaliers, décompté en demi-journées.

(4) Le titre I^{er} du livre VII de ce code définit la durée du travail des salariés agricoles, pour les cas particuliers. Le régime général des heures supplémentaires et complémentaires de ces salariés est identique à celui des salariés non agricoles, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 20 août 2008.

B. LES MONTANTS EXONÉRÉS

Le II de l'article 81 *quater* définit plus précisément les montants exonérés, et notamment les limites dans lesquelles l'exonération s'applique aux majorations de rémunération résultant de la réalisation d'heures supplémentaires ou complémentaires.

Pour les salariés du secteur privé – c'est-à-dire l'ensemble des salariés mentionnés aux 1° à 4° et au 6° du I –, l'exonération s'applique à la rémunération horaire normale de l'heure supplémentaire ou complémentaire, ainsi qu'à sa majoration, dans les limites suivantes :

- celle prévue par l'accord collectif s'il en existe un (*a* du 1° du II) ;
- en l'absence d'accord (*b* du 1° du II), dans la limite :
 - de 25 % pour les huit premières heures supplémentaires et de 50 % pour les suivantes ;
 - de 25 % pour les heures complémentaires ;
 - de 25 % de la rémunération horaire normale pour les salariés au forfait-heures annuel ;
- 25 % de la rémunération journalière normale pour les salariés au forfait-jours annuel, rémunérés au titre des jours de repos auxquels ils renoncent (2°).

S'agissant des agents publics, l'exonération s'applique dans les limites des dispositions qui leur sont applicables, c'est-à-dire donc sans limite univoque fixée par la loi (3°).

C. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'EXONÉRATION ET LES DISPOSITIFS ANTI-ABUS

Le III de l'article 81 *quater* pose une série de conditions à l'application de l'exonération d'IR.

Tout d'abord, l'employeur doit respecter les dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée du travail.

Ensuite, le III prévoit trois dispositifs « anti-abus », en excluant l'exonération dans le cas suivants :

- lorsque les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires et complémentaires se substituent à d'autres éléments de rémunération, entendus au sens large de l'article 79 du CGI, définissant les revenus imposables concourant à la formation du revenu global servant de base à l'IR. Par exception, l'exonération s'applique si un délai d'un an au moins s'est écoulé entre le dernier versement de l'élément de rémunération supprimé et le premier versement d'une rémunération au titre d'heures supplémentaires ou complémentaires s'y substituant ;

– lorsque des heures complémentaires sont effectuées de manière régulière au sens de l'article L. 3123-13 du code du travail. Cet article prévoit que lorsque le nombre d'heures travaillées dépasse d'au moins deux heures le nombre d'heures inscrit au contrat, pendant une période de référence continue – 12 semaines dans la généralité des cas –, le contrat doit être modifié pour aligner la durée inscrite sur la durée réelle. Le salarié pouvant s'opposer à cette modification contractuelle, l'exonération des heures complémentaires pourrait l'inciter à le faire, de sorte que les heures réalisées au-delà de la durée prévue au contrat conservent leur caractère complémentaire et ouvrent donc droit à l'exonération. La rédaction anti-abus proposée a donc pour objet d'exclure en tout état de cause ces heures du champ de l'exonération. Par exception, les heures complémentaires « régulières » pourraient être exonérées si elles entraînent effectivement un relèvement de la durée contractuelle, pendant une durée minimale fixée par décret ⁽¹⁾ ;

– lorsque des heures travaillées deviennent supplémentaires du fait de l'abaissement de la limite hebdomadaire prévue à l'article L. 3121-44 du code du travail ⁽²⁾. Cet article permet à un accord collectif d'organiser le temps de travail sur une période supérieure à la semaine ; si cette période de référence est supérieure à l'année, l'accord doit fixer une durée hebdomadaire, supérieure à 35 heures, au-delà de laquelle les heures travaillées sont nécessairement considérées comme supplémentaires, nonobstant la durée annuelle de travail fixée par l'accord, qui peut être inférieure à 1 607 heures. Ces heures supplémentaires « en soi », ou « sur-supplémentaires », doivent être payées au salarié à la fin du mois au cours duquel elles sont réalisées, afin de « lisser » les effets de la succession de périodes de « hautes activités » et de « faible activité ». Sans disposition spécifique, tout abaissement de la limite hebdomadaire à venir aurait donc pour effet mécanique de transformer en heures supplémentaires des heures antérieurement normales, et donc d'élargir *ipso facto* le champ de l'exonération. C'est la raison pour laquelle il convient de neutraliser les heures devenues supplémentaires par le seul effet de l'abaissement de la limite hebdomadaire, afin d'éviter tout effet d'aubaine.

*

La commission examine l'amendement AS9 de M. Adrien Quatennens.

M. Adrien Quatennens. Par cet article, les membres du groupe Les Républicains entendent défiscaliser les heures supplémentaires et complémentaires, c'est-à-dire déduire de l'impôt sur le revenu des contributions normalement dues. Ils reprennent ainsi le programme de leur candidat à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy. Sitôt élu, celui-ci avait instauré cette défiscalisation en se prétendant le Président du « *travailler plus pour gagner*

(1) En application de la loi TEPA, le délai avait été fixé à six mois pour les contrats à durée indéterminée et, s'agissant des contrats à durée déterminée, à la période restant à courir jusqu'à la fin du contrat.

(2) Et non L. 3121-41 comme écrit dans le texte déposé, à la suite d'une erreur de plume.

plus ». Pourtant, le consensus est établi autour de l'inefficacité de cette mesure qui n'avait eu qu'un impact très limité sur le pouvoir d'achat des salariés. Rappelons que pendant le quinquennat Sarkozy, le pouvoir d'achat des Français n'a augmenté en moyenne que de 0,7 % par an alors que dans le même temps, le bouclier fiscal a permis à 16 000 personnes parmi les plus fortunées d'économiser en moyenne 35 000 euros par an. La préférence aux riches était déjà assumée à l'époque, et le Président Macron s'inscrit dans cette lignée.

À l'impact réduit de cette mesure sur le pouvoir d'achat s'est ajouté son impact négatif sur l'emploi. Selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), elle aurait contribué à la destruction directe de 30 000 emplois pendant la seule année 2011. Pourtant, son coût est exorbitant : 4,5 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales pour la même année 2011.

Faire perdre de l'argent en appliquant une mesure destructrice d'emplois, c'est au fond ce à quoi nous invite ce texte. Nous nous y opposons ; c'est pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

M. Julien Dive, rapporteur. Je vous renvoie, monsieur Quatennens, à la page 17 du rapport qui contient des graphiques présentant l'évolution des revenus : vous constaterez vous-même que la défiscalisation des heures supplémentaires se traduit concrètement par un regain de pouvoir d'achat et une augmentation de revenus pour les salariés.

Je note que vous liez dans votre amendement le coût de la défiscalisation des heures supplémentaires et le volume des heures effectuées. Je suis bien conscient de la dette et des contraintes budgétaires auxquelles nous faisons face ; c'est pourquoi j'ai proposé de plafonner ce volume à l'article 4, que vous proposez de supprimer – preuve que vous tenez des propos contradictoires : je propose de maîtriser l'impact budgétaire de cette mesure et, au contraire, vous voulez supprimer le dispositif qui le permet. C'est regrettable.

Vous affirmez que la défiscalisation des heures supplémentaires a entraîné des destructions d'emplois, mais je rappelle que la période 2007-2012 s'est caractérisée par une récession et une conjoncture économique difficile. L'impact sur l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages s'explique principalement par cette conjoncture économique.

Puisque vous faites référence à M. Heyer dans l'exposé des motifs de votre amendement, permettez-moi de le citer intégralement : « *Dans un contexte économique favorable, la hausse de la durée du travail incitée par la baisse du coût du travail et la suppression des charges salariales semble appropriée* ». Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement AS9.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS16, AS17 et AS19 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement AS18 du rapporteur.

M. Julien Dive, rapporteur. Cet amendement vise à intégrer l'exonération des heures supplémentaires dans le calcul du revenu fiscal de référence (RFR), l'indicateur qui permet d'évaluer la capacité contributive réelle. Il s'agit en quelque sorte d'éviter que la défiscalisation des heures supplémentaires ne se traduise par la création d'une forme de niche fiscale.

La commission rejette l'amendement AS18.

Puis elle rejette l'article 1^{er} modifié.

*

* *

Article 2

Exonération de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires et complémentaires

Cet article exonère de cotisations sociales les rémunérations perçues par les salariés au titre des heures supplémentaires et complémentaires qu'ils effectuent.

Pour ce faire, l'article rétablit dans le code de la sécurité sociale (CSS) un article L. 241-17, introduit par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat, dite « TEPA »⁽¹⁾, puis abrogé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012⁽²⁾. Comme pour l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, le dispositif proposé est très proche de celui abrogé en 2012, et plus encore de celui proposé initialement par le Gouvernement dans le projet de loi TEPA.

I. UN MÉCANISME DE « RÉDUCTION » ABOUTISSANT DE FAIT À UNE EXONÉRATION

● Le I de l'article L. 241-17 prévoit que toute heure supplémentaire ou complémentaire entrant dans le champ de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue par l'article 81 *quater* du code général des impôts (CGI) ouvre droit à une réduction de cotisations salariales de sécurité sociale, proportionnelle à la rémunération à laquelle cette heure ouvre droit.

Le taux de la réduction doit être fixé par décret, comme c'est la règle en matière de cotisations sociales. Pris en application de l'article 1^{er} de la loi TEPA, le décret n° 2007-1380 du 24 septembre 2007 avait fixé le taux de la réduction à 21,5 %, ce qui correspondait à l'addition de l'ensemble des taux des

(1) Article 1^{er} de la loi n° 2007-1223.

(2) Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012.

prélèvements salariaux applicables jusqu'au plafond de la sécurité sociale ⁽¹⁾ : cotisations sociales proprement dites (maladie, vieillesse), mais également contributions sociales (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale – CSG et CRDS), cotisations aux régimes de retraite complémentaire, et enfin à l'assurance chômage.

Si la même logique devait prévaloir pour l'application des dispositions du présent article – et rien ne peut laisser croire que cela ne sera pas le cas –, le taux de réduction retenu devrait être d'environ 20 %, comme l'illustrent le tableau ci-après et les quelques explications qui le suivent.

TAUX POSSIBLE DE LA FUTURE RÉDUCTION DES COTISATIONS SALARIALES

(pour un salaire égal au plafond de la sécurité sociale)

Cotisations et contributions	Taux applicables	Assiette
Cotisation vieillesse plafonnée	6,9 %	1 PASS*
Cotisation vieillesse déplafonnée	0,4 %	Totalité du salaire
CSG	9,2 %	98,25 % du salaire**
CRDS	0,5 %	98,25 % du salaire
Tranche 1 ARRCO***	3,1 %	1 PASS
TOTAL	20,1	

* : Plafond annuel de la sécurité sociale

** : Du fait d'un abattement de 1,75 % pour frais professionnels

*** : L'ARRCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), créée par l'accord collectif du 8 décembre 1961, concerne les salariés non-cadres et les cadres pour la première tranche de leur rémunération.

Ce tableau est une projection du taux global des cotisations salariales au 1^{er} janvier 2019, date à partir de laquelle s'appliqueraient les dispositions de la présente proposition de loi (cf. *infra* le commentaire de l'article 5). Au rang des évolutions les plus récentes, il faut noter essentiellement :

– l'augmentation de 7,5 à 9,2 % du taux de la CSG, par l'article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 ;

– la suppression, par le même article, de la cotisation maladie (0,75 %) et de la cotisation chômage (2,4 %, définitivement supprimée à compter d'octobre 2018).

● La compréhension de ce mécanisme n'est pas d'une évidence absolue. En effet, alors que le texte prévoit la réduction du taux des seules cotisations de sécurité sociale proprement dites (c'est-à-dire désormais de la seule cotisation vieillesse), le taux retenu a pour effet concret d'annuler l'ensemble des cotisations salariales afférentes à une heure supplémentaire ou complémentaire.

(1) Ce plafond, exprimé en euros mensuels ou annuels, sert de base de référence à l'application différenciée de certaines cotisations, dont le taux augmente lorsque le salaire dépasse le plafond (par exemple, en matière de retraite complémentaire). En 2018, le plafond mensuel de la sécurité sociale est de 3 311 euros.

Comme l'écrivait notre collègue Gilles Carrez dans son commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi TEPA, informé de l'intention du Gouvernement de fixer le taux à 21,5 % environ, « *même si la mesure proposée n'est juridiquement qu'une réduction de certaines cotisations sociales, son taux conduit donc à l'analyser, d'un point de vue économique, comme une exonération totale de charges sociales salariales sur les rémunérations des heures supplémentaires et complémentaires* »⁽¹⁾.

Plus loin, le rapporteur général de la Commission des finances détaillait : « *Le taux cumulé des [...] cotisations de sécurité sociale dont est redevable un salarié du régime général est de 7,5 %. Au taux annoncé de la réduction de ces cotisations, tout se passerait donc comme si chaque heure supplémentaire était assortie d'un taux de cotisation de sécurité sociale négatif et égal à - [14] %* »⁽²⁾.

Pour autant, ce dispositif n'aboutit jamais à rendre un salarié créateur du système de sécurité sociale, car l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires ne suffit pas à effacer les cotisations et contributions dues au titre des heures normales, qui, elles, ne sont pas exonérées. Gilles Carrez, toujours, prenait l'exemple d'un salarié réalisant 13 heures supplémentaires par semaine, soit la limite de droit commun (semaine de 48 heures, cf. *supra* le commentaire de l'article 1^{er}) : « *Majorées de 25 % (pour les huit premières) et de 50 % (pour les cinq suivantes), les 13 heures supplémentaires réalisées chaque semaine équivalent à l'assiette de cotisations de 17,5 heures non majorées et chacune d'elle "efface" les cotisations dues au titre de 1,86 heure (- [14]/7,5) soit, au total, les cotisations de sécurité sociale dues au titre de 32,55 heures. Le salarié reste donc redevable de cotisations de sécurité sociale assises sur la rémunération de 2,45 heures* »⁽³⁾.

II. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'EXONÉRATION

• Une première série de conditions a pour point commun est de permettre que ce qui vient d'être décrit, à savoir l'absence de « cotisations sociales négatives », soit bien vérifié dans les faits.

Afin de sécuriser cet objectif, il pourrait d'ailleurs être utile de préciser les modalités d'imputation de la réduction de cotisations sociales, prévues au II de l'article L. 241-17 du CSS :

– en l'état, il est simplement indiqué que la réduction est imputée sur le montant des cotisations salariales de sécurité sociale dues pour chaque salarié au titre de l'ensemble de sa rémunération ;

(1) Rapport n° 62, 5 juillet 2007, XII^{ème} législature, page 81 :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0062.pdf>

(2) Précité, page 83.

(3) Idem.

– la rédaction en vigueur entre 2007 et 2012 précisait utilement que la réduction ne pouvait dépasser ce montant.

Le III de l'article L. 241-17 apporte sur ce sujet une « sécurité » supplémentaire, en excluant par principe le cumul de la réduction avec tout autre dispositif de faveur : taux réduits, assiette forfaitaire, montant forfaitaire, exonération totale ou partielle. Par exception, un décret peut autoriser un cumul, en tenant compte « *des avantages sociaux octroyés aux salariés concernés* ».

C'est dans le même esprit que le second alinéa du I prévoit un cadre particulier pour l'application de la réduction aux heures supplémentaires et complémentaires effectuées par les salariés relevant des régimes spéciaux ⁽¹⁾. Il est en effet renvoyé à un décret spécifique, destiné à tenir compte « *du niveau des cotisations dont sont redevables les personnes relevant de ces régimes* » ; le fait que les taux de ces cotisations soient en général inférieurs à ceux applicables aux salariés du régime général interdit, dans un souci d'équité, une application uniforme du dispositif.

• Les conditions générales prévues pour l'exonération fiscale sont également applicables à la réduction de cotisations salariales, le I de l'article L. 241-17 du CSS renvoyant aux « *conditions et limites* » fixées par l'article 81 *quater* du CGI, à savoir les règles de plafonnement et les dispositifs anti-abus, décrits *supra* dans le commentaire de l'article 1^{er}.

• Le IV de l'article L. 241-17 prévoit en outre des obligations déclaratives spécifiques. L'employeur devra en effet mettre à disposition des services de contrôle compétents (service des impôts, URSSAF ⁽²⁾, services de contrôle des caisses de mutualité sociale agricole ⁽³⁾) un document permettant le contrôle de l'application de la réduction, dans des conditions fixées par décret. Un décret spécifique est prévu pour les salaires déclarés selon les modalités simplifiées du chèque-emploi-service universel ⁽⁴⁾.

*

La commission examine l'amendement AS10 de M. Adrien Quatennens.

M. Adrien Quatennens. Après avoir voulu, par l'article précédent, défiscaliser les heures supplémentaires et complémentaires, les membres du groupe Les Républicains entendent par l'article 2 réduire les cotisations sociales salariales sur ces heures travaillées – il s'agissait également de l'une des mesures phares du quinquennat Sarkozy.

(1) Mentionnés à l'article L. 711-1 du CSS.

(2) Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, mentionnées à l'article L. 243-7 du CSS.

(3) Mentionnés à l'article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime.

(4) Article L. 133-8-3 du CSS.

Pourtant, l'argument de l'augmentation du pouvoir d'achat par ce biais est purement fallacieux, parce que la baisse des cotisations sociales ne représente en aucun cas un gain de pouvoir d'achat. Diminuer les cotisations sociales, c'est tout simplement diminuer le salaire différé, c'est priver notre modèle de protection sociale de son financement, c'est l'affaiblir et l'empêcher d'accompagner toutes celles et tous ceux qui devraient pouvoir en bénéficier. En baissant les cotisations, vous remplissez certes légèrement une poche, mais vous videz allègrement l'autre en diminuant les indemnités, en augmentant le reste à charge, en baissant les remboursements et, en définitive, en pillant le service public de santé. C'est d'ailleurs ce qu'ont déjà fait le Gouvernement et sa majorité, avec le soutien du groupe Les Républicains, à l'occasion de l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le coût de cette mesure est énorme : 3 milliards d'euros par an, selon l'OFCE, pour des résultats très limités. En outre, cette mesure est destructrice d'emplois, comme l'a démontré l'expérience du quinquennat Sarkozy.

Au fond, la majorité trouve ici un allié utile, puisque cette mesure est prévue par le Gouvernement à l'horizon 2020. Ainsi, les députés du groupe La République en Marche s'associeront peut-être aux députés du groupe Les Républicains pour – pourquoi pas ? – former ensemble le groupe Les Républicains en Marche, dans une grande coalition libérale profondément ancrée à droite.

À cette coalition, nous opposons l'augmentation nette et directe des salaires, notamment le SMIC, plutôt que ce tour de passe-passe idéologique. Voilà ce qui justifie cet amendement.

M. Julien Dive, rapporteur. Derrière le « coût énorme » dont vous parlez se cache en réalité la redistribution d'un pouvoir d'achat lié au travail. Je suis donc surpris – mais j'en prends acte – que le groupe La France insoumise délaisse à ce point les classes populaires et les classes moyennes, qui sont les principales bénéficiaires de cette mesure.

M. Adrien Quatennens. Au contraire, nous proposons d'augmenter le SMIC !

M. Julien Dive, rapporteur. Quant à l'argument relatif au financement de la sécurité sociale, ses recettes reposent en grande partie sur les cotisations liées au temps de travail relevant de la durée légale de trente-cinq heures, que vous proposez de baisser à trente-deux heures.

M. Adrien Quatennens. Il faudrait déjà que les trente-cinq heures soient appliquées...

M. Julien Dive, rapporteur. Par un effet de ricochet, votre mesure serait plus dévastatrice pour l'économie puisque la moindre participation au financement de la sécurité sociale se traduirait par une réelle perte de compétitivité pour les

entreprises et par une perte de pouvoir d'achat pour les ménages. Cette mesure me semble pire encore, et à contretemps.

D'autre part, l'augmentation des salaires que vous évoquez aurait elle aussi un effet dévastateur sur notre économie car, tout en réduisant le temps de travail, vous proposez d'alourdir les charges qui incombent aux entreprises.

Enfin, j'ajoute qu'en toute logique, comme vous l'avez dit, cet article devrait recueillir le soutien de la majorité puisqu'il reprend en tous points la proposition figurant dans le programme de campagne de M. Macron, à laquelle le Premier ministre a réaffirmé son soutien.

M. Adrien Quatennens. Notre désaccord politique n'aura échappé à personne, mais il ne doit pas permettre que l'on dise des choses qui ne sont pas vraies, sur nos propositions mais avant tout sur la question des cotisations sociales. Il vous reste à faire la démonstration, monsieur le rapporteur, que baisser des cotisations sociales ne revient pas à baisser le salaire. Je le dis et je le répète : sur la fiche de paie, ce n'est pas le salaire net qui correspond au pouvoir d'achat mais bien le salaire brut car l'écart entre les deux montants – je suis certain qu'il est inutile de revenir sur ces fondamentaux – est lié aux cotisations sociales, qui font partie du salaire. Vous savez très bien que les petites miettes gagnées sur le salaire net risquent d'être perdues en indemnités de chômage ou en financement de la santé.

Ensuite, vous tentez de faire passer des contrevérités, notamment au sujet du programme de La France insoumise. La première des mesures permettant d'augmenter le pouvoir d'achat et de mieux rémunérer le travail consiste à relever le SMIC. Puisque de nombreux indicateurs économiques sont prétendument au vert, je dis aux salariés qu'il est parfaitement légitime qu'ils revendiquent des augmentations de salaire.

D'autre part, vous prétendez que La France insoumise souhaiterait augmenter l'impôt sur les sociétés ; vous avez sans doute mal lu notre programme. Au contraire, nous sommes favorables à sa diminution pour les PME. Il faut prendre le temps de lire ses adversaires politiques pour pouvoir mieux les contester. De façon générale, nous proposons une refondation complète du modèle fiscal, notamment par la création de quatorze tranches d'impôt pour mieux lisser l'effort collectif. Avec cette mesure, les Françaises et les Français qui gagnent moins de 4 000 euros par mois – soit un grand nombre de personnes – paieraient moins d'impôts.

M. Julien Dive, rapporteur. Sans doute avez-vous aussi lu le rapport avec attention. Vous connaissez les fondamentaux économiques, que je ne remets pas en question. Peut-être avez-vous aussi une expérience du secteur privé. Vous savez donc que la mesure que nous proposons ne met aucunement en cause les droits des salariés aux prestations sociales. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement AS10.

Puis elle **rejette** successivement l'amendement rédactionnel AS20, l'amendement de précision AS21 et l'amendement rédactionnel AS22 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement AS23 du rapporteur.

M. Julien Dive, rapporteur. L'amendement AS23 vise à corriger un oubli : il s'agit de rendre l'exonération de cotisations salariales applicable aux travailleurs agricoles.

La commission **rejette** l'amendement.

Puis elle **rejette** l'article 2.

*
* *

Article 3

Extension à l'ensemble des entreprises de la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des heures supplémentaires

Cet article rétablit ⁽¹⁾ dans sa version issue de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat, dite « TEPA » ⁽²⁾, la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre de la rémunération d'heures supplémentaires. Cette déduction, codifiée à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale (CSS), a en effet été limitée aux seules entreprises de moins de 20 salariés par la deuxième loi de finances rectificative (LFR) pour 2012 ⁽³⁾.

Le présent commentaire se concentre donc sur le dispositif de la proposition de loi, sans revenir sur le détail des modifications adoptées en 2012, dont le seul objet de fond était de circonscrire le dispositif aux petites entreprises, et de tirer des conséquences légistiques dans le détail desquelles il serait parfaitement inutile d'entrer ici.

I. UNE DÉDUCTION OUVERTE AUX EMPLOYEURS ÉLIGIBLES À L'ALLÈGEMENT GÉNÉRAL DE COTISATIONS PATRONALES

Les employeurs éligibles à la déduction sont les mêmes que ceux qui sont éligibles à l'allègement général de cotisations patronales de sécurité sociale. Codifié à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, cet allègement prend la forme d'une réduction dégressive des cotisations patronales, maximale au niveau du SMIC et s'annulant lorsque la rémunération atteint 1,6 SMIC.

(1) Modulo quelques différences rédactionnelles.

(2) Article 1^{er} de la loi n° 2007-1223.

(3) Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012.

Sont concernés :

- les employeurs tenus de cotiser au régime d'assurance chômage ;
- les entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État ⁽¹⁾, les établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire ;
- les employeurs relevant des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines, et des clercs et employés de notaires.

Sont exclus les particuliers employeurs et les employeurs relevant des régimes spéciaux, à l'exception de ceux précédemment cités ; sont ainsi exclus l'essentiel des employeurs publics (État, collectivités territoriales, hôpitaux, en particulier).

II. UNE DÉDUCTION APPLICABLE AUX SEULES HEURES SUPPLÉMENTAIRES, MAJORÉE POUR LES ENTREPRISES DE 20 SALARIÉS OU MOINS

- Les heures concernées sont les heures supplémentaires entrant dans le champ de l'exonération d'impôt sur le revenu (cf. *supra* le commentaire de l'article 1^{er}). Les heures complémentaires n'entrent donc pas dans le champ de la déduction, afin de ne pas inciter les entreprises à recourir davantage au temps partiel.

Le II de l'article L. 241-18 du CSS, dans la rédaction de la proposition de loi ⁽²⁾, règle le cas particulier des jours de repos transformés en jours de travail, cas évoqué *supra* dans le commentaire de l'article 1^{er}. La déduction est alors égale à sept fois le montant de la déduction horaire prévue dans la généralité des cas, ce qui correspond à un cinquième de la durée légale hebdomadaire (7 heures X 5 jours = 35 heures par semaine).

- Le montant de la déduction doit être fixé par décret. Sous le régime de la loi TEPA, il était de 0,5 euro par heure pour les entreprises de plus de 20 salariés, et de 1,5 euro par heure pour les entreprises de 20 salariés ou moins ⁽³⁾. En effet, le texte prévoit une possibilité de majoration au profit de ces entreprises.

Dans les deux cas, la déduction est forfaitaire : exprimé en euros, son montant est le même quel que soit le salaire versé, ce qui a pour effet d'accorder un soutien public relativement plus important aux rémunérations les plus modestes.

(1) <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/s1259>

(2) Précision qui vaut pour les mentions ultérieures de cet article.

(3) Décret n° 2007-1380 du 24 septembre 2007.

III. LES MODALITÉS D'IMPUTATION ET DE CUMUL DE LA DÉDUCTION

• Le III de l'article L. 241-18 prévoit que la déduction s'impute sur les sommes dues aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et aux organismes de recouvrement de la mutualité sociale agricole ⁽¹⁾, et qu'elle ne peut, logiquement, dépasser ces sommes.

Cela signifie que la déduction vient en minoration non pas des seules cotisations de sécurité sociale proprement dites dues par les employeurs (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladie professionnelles), mais également des autres prélèvements sociaux recouverts par le réseau des URSSAF (contribution au Fonds national d'aide au logement, par exemple).

• Le IV de l'article L. 241-18 prévoit la possibilité de cumuler la déduction forfaitaire avec d'autres exonérations de cotisations et contributions patronales ⁽²⁾, dans la limite de leur montant total. Aux termes de la rédaction retenue, la déduction s'applique après les autres exonérations dont bénéficie l'employeur, le cas échéant.

IV. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA DÉDUCTION

L'article L. 241-18 prévoit enfin une série de conditions au bénéfice de la déduction forfaitaire :

– celles prévues au III de l'article 81 *quater* du code général des impôts s'agissant de l'exonération d'impôt sur le revenu (respect des dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée du travail et dispositifs anti-abus, décrits *supra* dans le commentaire de l'article 1^{er}) ;

– le respect du règlement européen dit *de minimis* ⁽³⁾, qui exempte les États membres de l'Union européenne de notifier à la Commission les aides publiques aux entreprises dont le montant n'excède pas 200 000 euros sur trois ans ;

– la mise à disposition des organismes de contrôle (URSSAF et MSA) d'un document permettant le contrôle de l'application des dispositions de l'article (sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 241-17 pour l'exonération de cotisations salariales – cf. *supra* le commentaire de l'article 2).

(1) Mentionnés respectivement à l'article L. 213-1 du CSS et à l'article L. 725-3 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Il s'agit par exemple des exonérations dites « zonées », applicables notamment dans les zones de revitalisation rurale, ou encore dans les départements d'outre-mer.

(3) Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

*

La commission est saisie de l'amendement AS11 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Caroline Fiat. Cet article prévoit une réduction de cotisations patronales pour les employeurs sur les heures supplémentaires effectuées par leurs salariés. Ce faisant, il met en évidence la nature avant tout pro-patronale et oligarchique d'une telle proposition de loi.

Coûtant des milliards aux finances publiques et aux organismes de protection sociale, la mise en œuvre de cette proposition de loi va détruire des emplois. Appliqué sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, le même dispositif avait détruit entre 52 000 et 95 000 emplois durant la seule année 2011. Le contexte macro-économique ne s'étant guère amélioré, il est plus que probable que les mêmes mesures produiront les mêmes effets.

Pour les salariés, l'effet positif ne sera que superficiel : en contrepartie de seulement quelques dizaines d'euros gagnés à la fin du mois, ils auront droit à des services publics et une protection sociale encore plus fragilisés. La manœuvre du Gouvernement est évidente : il s'agit de déshabiller Pierre pour habiller Paul, c'est-à-dire d'accorder un gain de pouvoir d'achat à quelques-uns en pénalisant tout le monde.

Le revers de la médaille pour les salariés serait terrible si une telle proposition était appliquée. Les effets néfastes sur la santé d'un trop long temps de travail sont de mieux en mieux documentés. Ainsi, en 2015, une étude suédoise publiée dans la prestigieuse revue médicale *The Lancet* démontrait le lien entre journée de travail à rallonge et augmentation du risque d'accident vasculaire cérébral. En 2016, une étude américaine publiée dans le *Journal of Occupational and Environmental Medicine* montrait que les femmes étaient encore plus exposées à ce risque, et pâtissaient encore davantage de l'impact négatif des journées à rallonge.

Bref, les salariés ne gagnent qu'en apparence à la désocialisation résultant des heures supplémentaires et complémentaires. L'ensemble des citoyens y perdent à coup sûr, subissant la fragilisation du service public, la destruction de la protection sociale et le matraquage par des impôts nouveaux créés pour compenser les pertes de recettes.

Qui y gagne, si ce n'est le patronat ? Il peut en effet compter sur une main-d'œuvre plus fidèle, tout en contournant à peu de frais la législation sur le temps de travail. Plus qu'au pouvoir d'achat des salariés, cette proposition de loi est un cadeau fait aux actionnaires.

M. Julien Dive, rapporteur. L'article 3 propose d'étendre à l'ensemble des entreprises, y compris celles de vingt salariés et plus, la déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des heures supplémentaires –

et bien avant 2022, puisqu'il est proposé que l'exonération s'applique dès le 1^{er} janvier 2019.

En affirmant que cette proposition de loi est de nature pro-patronale, vous recourez à une vieille ficelle, celle de la lutte entre le patronat et le salariat, qui relève d'une vision pour le moins rétrograde. Je vous invite à voir cette proposition de loi pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un texte destiné aux salariés : il s'agit de soutenir les entreprises qui permettent à leurs employés de gagner du pouvoir d'achat.

Pour éviter un recours au temps partiel qui pourrait être abusif, les heures complémentaires effectuées par les salariés à temps partiel n'entrent pas dans le champ de cet allègement de cotisations.

J'émetts donc un avis défavorable à votre amendement.

Mme Corinne Vignon. Puisque Guillaume Peltier affirme que Gérard Darmanin, Bruno Le Maire et le Premier ministre étaient favorables à la défiscalisation des heures supplémentaires appliquée de 2007 à 2012, j'aimerais lui rappeler que François Fillon, lui, ne mentionnait absolument pas les heures supplémentaires dans son programme électoral de 2017.

Mme Caroline Fiat. Je veux rassurer M. le rapporteur sur le fait que nous n'oublions pas les salariés. Moi qui ai « bénéficié » des heures supplémentaires de M. Sarkozy, je peux vous dire que nous n'avions pas le choix d'effectuer ces heures : nous avons l'obligation de passer nos samedis au travail plutôt qu'en famille, et pour ma part je me serais bien passé d'effectuer ces heures supplémentaires, défiscalisées ou non.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel AS24 du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 3 modifié.

*

* *

Article 4

Limitation de l'exonération fiscale et sociale au contingent d'heures supplémentaires et au plafond d'heures complémentaires

Cet article limite l'application de l'exonération fiscale et sociale aux heures supplémentaires effectuées dans la limite du contingent annuel et aux heures complémentaires effectuées dans la limite de leur plafond défini par le droit en vigueur. Il vise ainsi à réduire les effets d'aubaine du dispositif et à en maîtriser le coût budgétaire, tout en réaffirmant la primauté de la négociation collective.

I. LE SYSTÈME DES CONTINGENTS ANNUELS D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Les heures supplémentaires sont accomplies dans la limite d'un contingent annuel s'appliquant à tous les salariés, à l'exception de ceux relevant d'une convention de forfait en heures ou en jours et des cadres dirigeants.

Le code du travail précise le niveau du contingent et les conséquences qu'il emporte.

● S'agissant de son niveau, l'article L. 3121-33 du code précité renvoie à un accord d'entreprise ou d'établissement – ou, à défaut, à un accord de branche – la définition du contingent annuel.

À défaut d'accord, le contingent est fixé par voie réglementaire. Le seuil retenu par l'article D. 3121-24 du même code est de 220 heures.

● S'agissant de ses conséquences, le contingent constitue le seuil de déclenchement des contreparties obligatoires en repos :

– les heures effectuées dans le cadre du contingent n'ouvrent pas droit à contrepartie obligatoire en repos – sauf disposition conventionnelle le prévoyant ;

– celles effectuées en dehors du contingent ouvrent droit à contrepartie obligatoire en repos.

Sous réserve de stipulations conventionnelles plus favorables, cette contrepartie obligatoire en repos est fixée à :

– 50 % des heures accomplies au-delà du contingent dans les entreprises de vingt salariés au plus ;

– 100 % de ces heures dans les entreprises de plus de vingt salariés.

Ce droit à contrepartie est réputé ouvert dès que la durée de ce repos atteint sept heures. Il est assimilé à une période de travail effectif pour le calcul des droits du salarié. Il donne donc lieu à une indemnisation qui n'entraîne aucune diminution de rémunération.

Enfin, si le contrat de travail prend fin avant qu'il ait pu bénéficier de la contrepartie obligatoire en repos, le salarié reçoit une indemnité en espèces ayant le caractère de salaire et correspondant à ses droits acquis.

II. LA DURÉE MAXIMALE DES HEURES COMPLÉMENTAIRES

Les heures complémentaires visent à élever la durée de travail à temps partiel au-delà de celle prévue par le contrat de travail. Elles ne peuvent en aucun cas porter la durée de travail d'un salarié à temps partiel au niveau de la durée légale de travail – ou, si elle est inférieure, au niveau de la durée fixée conventionnellement.

Elles sont accomplies dans une limite définie par la négociation collective ou, à défaut, par les dispositions supplétives :

– dans le cadre d'une convention ou d'un accord d'entreprise – ou, à défaut, de branche –, la limite dans laquelle les heures complémentaires peuvent être effectuées est plafonnée au tiers de la durée hebdomadaire ou mensuelle de travail prévue par le contrat de travail ;

– à défaut d'accord, le droit supplétif fixe ce plafond au dixième de la durée hebdomadaire ou mensuelle de travail.

III. L'APPLICATION DE L'EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE DANS LA LIMITE DE CE DOUBLE PLAFOND

L'article 4 de la proposition de loi plafonne l'application du dispositif d'exonération fiscale et sociale aux heures effectuées dans la limite de ces deux plafonds.

Ainsi, l'exonération fiscale et sociale ne s'appliquerait pas :

– aux heures supplémentaires effectuées au-delà du contingent annuel prévu par la négociation collective – ou, à défaut, par celui fixé par décret ;

– en toute logique aux heures complémentaires effectuées au-delà du plafond défini par la négociation collective – ou, à défaut, de celui défini par le droit supplétif. Ces heures ne pouvant pas être effectuées, elles ne peuvent par définition pas faire l'objet d'une rémunération ou d'une exonération.

Ce faisant, le texte poursuit un triple objectif :

– limiter les effets d'aubaine, c'est-à-dire le bénéfice de telles exonérations pour des salariés qui auraient de toute façon choisi d'allonger leur durée de travail ;

– maîtriser le coût budgétaire, en fixant une limite à l'éligibilité au dispositif ;

– réaffirmer la primauté de la négociation collective, qui pourra définir un plafond rehaussé par rapport à celui défini par défaut, par le pouvoir réglementaire.

*

La commission est saisie de l'amendement AS12 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Caroline Fiat. L'article 4 a pour objet de fixer le volume maximum d'heures supplémentaires et complémentaires exonérables par accord d'entreprise, ce à quoi nous nous opposons.

Sur le fond, il nous semble que les heures supplémentaires favorisent les salariés déjà bien intégrés au marché de l'emploi, au détriment des autres, plus précaires et donc fragilisés. En permettant d'augmenter le nombre d'heures supplémentaires, on va donner plus de travail aux salariés à temps complet et creuser ainsi les inégalités devant l'emploi, puisque les salariés en place seront incités à travailler davantage, quand d'autres resteront sans emploi, ou ne pourront accéder qu'à des emplois précaires.

Sur la forme, l'usage de l'accord d'entreprise pour décider de quelque chose d'aussi grave, puisque ayant des impacts sur la santé des salariés et sur le partage du temps de travail, nous semble totalement inconsideré. En effet, quand on sait que les ordonnances réformant le code du travail ont permis qu'en lieu et place d'une négociation puisse avoir lieu un référendum, avec ou sans présence syndicale pour en contrôler les modalités, y compris dans de petites structures où le secret du vote sera difficile à maintenir, il est permis de s'inquiéter du rapport de force qui s'instaurera, et de la capacité des salariés à dire non. Ce risque, qui existe depuis la mise en œuvre des ordonnances, va se trouver décuplé par l'intérêt financier qu'y trouvera l'employeur.

M. Julien Dive, rapporteur. L'article 4 que vous souhaitez supprimer constitue la principale innovation de cette proposition de loi, visant à contenir une potentielle envolée budgétaire, à limiter les effets d'aubaine, et à favoriser un dialogue social en lequel j'ai confiance – ce qui ne semble pas être votre cas. Au demeurant, si aucun accord ne pouvait être trouvé, c'est le contingentement qui aurait vocation à s'appliquer réglementairement.

J'émet donc un avis défavorable à cet amendement qui me paraît entrer en contradiction avec les propos qui ont été tenus précédemment.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement AS13 de Mme Caroline Fiat.

Mme Caroline Fiat. Alors même que les heures supplémentaires constituent, par nature, le système le plus rentable pour l'entreprise, vous souhaitez les favoriser encore davantage. Les alertes lancées par le corps médical ne suffisent pas à calmer l'appétit insatiable de profits des actionnaires.

Considérant les effets négatifs des heures supplémentaires sur l'emploi, qui engendrent la monopolisation de l'activité par les salariés déjà en poste plutôt que le partage du travail, l'amendement AS13 vise à rendre exceptionnel le recours à ce contournement de la durée légale. Considérant que l'allongement du temps de travail nuit à la santé des salariés, cet amendement prévoit la nécessité de prendre en compte les impératifs de protection de la santé et de sécurité des travailleurs. En outre, il le conditionne à la nécessité d'assurer la continuité de l'activité économique ou des services d'utilité sociale, afin que la prise d'heures supplémentaires soit l'exception, et non la règle.

M. Julien Dive, rapporteur. La réécriture que vous proposez n'a pas de lien avec le contingentement prévu à l'article 4, qu'elle revient à supprimer.

Surtout, vous souhaitez ajouter des impératifs de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, alors que ceux-ci s'imposent déjà à l'employeur. Il me paraît donc utile de vous rappeler le contenu de l'article L. 4121-1 du code du travail : *« L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. (...) Il veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes. »*

En multipliant les critères, vous affaiblissez le principal atout des heures supplémentaires. Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable à votre amendement.

Mme Audrey Dufeu Schubert. J'ai l'impression que les amendements que vous défendez, madame Fiat, ne visent pas tant à remettre en cause la défiscalisation des heures supplémentaires que leur principe même. Or, il me semble que nos TPE et de nos PME ont besoin de ces heures supplémentaires pour améliorer leurs performances et pérenniser leur activité.

Par ailleurs, interdire les heures supplémentaires suppose que les entreprises fassent appel à de la main-d'œuvre en intérim ou en CDD, ce qui augmente la précarisation du travail que vous dénoncez.

Mme Caroline Fiat. Certes, nous pourrions tous travailler 70 heures par semaine pour que les entreprises se portent mieux ! Personnellement, je n'en ai pas envie : je préfère partager mes heures de travail avec une personne qui a besoin de travailler. Je ne vois pas pourquoi vous dites que cette personne devrait forcément être embauchée en intérim ou en CDD : si l'entreprise embauche du personnel en CDI, cela lui permettra tout autant de mieux fonctionner et de faire des bénéfices.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette l'amendement rédactionnel AS25 du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 4.

Après l'article 4

La commission est saisie de l'amendement AS15 de Mme Caroline Fiat.

M. Adrien Quatennens. L'amendement AS15 est défendu.

M. Julien Dive, rapporteur. Cet amendement, qui constitue un cavalier législatif, n'est rien d'autre que le copié-collé d'une proposition de loi rejetée le mois dernier par notre commission. Par ailleurs, il manque de discernement, dans la mesure où, dans certains secteurs, le fort recours au temps partiel s'explique par l'activité même de l'entreprise concernée. J'y suis donc défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AS14 de Mme Fiat.

M. Adrien Quatennens. Selon le rapport de la commission d'enquête relative à l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, le passage de la durée légale du temps de travail de 39 heures à 35 heures hebdomadaires a eu plusieurs effets très positifs. D'abord, 350 000 emplois directs ont été créés, et l'on estime à 2 millions le nombre d'emplois indirects induits par cette mesure. En parallèle, contrairement à ce que les tenants du « travailler toujours plus » tentent de faire croire, le passage aux 35 heures n'a ni dégradé les comptes des entreprises, ni engendré un coût insupportable pour les finances publiques.

Selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), le passage aux 35 heures est la seule politique de réduction du chômage qui ait eu une réelle efficacité au cours des vingt dernières années. Mieux que la précarité généralisée, la réponse au chômage de masse relève donc en partie de la réduction du temps de travail. Surtout, le passage aux 35 heures a amélioré les conditions de vie. C'est la famille qui en a été la principale bénéficiaire, puisque le temps disponible pour la vie familiale a augmenté en proportion de la diminution du temps de travail – juste retour des choses pour les travailleurs de plus en plus productifs, de plus en plus compétents, et créant toujours plus de valeur ajoutée et de richesse.

Le progrès technologique n'a d'intérêt que s'il favorise le progrès humain. L'arrivée de nouvelles méthodes de travail doit permettre de décharger et de soulager ceux qui, quel que soit le secteur, triment au quotidien. Le travail n'est pas un aboutissement en soi : il n'est qu'un moyen de trouver à s'épanouir.

Personne ne mérite de perdre sa vie à essayer de la gagner, d'autant plus qu'en l'état actuel du système, une poignée d'individus s'accaparent le travail de tous les autres. Notre amendement, qui constitue une proposition de bon sens et de progrès humains, vise à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur le passage de la durée hebdomadaire du temps de travail de 35 heures à 32 heures, même s'il faut d'abord appliquer réellement les 35 heures, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

M. Julien Dive, rapporteur. Votre amendement est diamétralement opposé à la philosophie de cette proposition de loi, qui vise à encourager le travail en rendant les heures supplémentaires plus attractives.

Pour ce qui est de votre demande visant à ce que le Gouvernement remette un rapport au Parlement, je ne suis pas en position d'y répondre, c'est pourquoi j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

Mme Corinne Vignon. Cet amendement paraît un peu hors sujet et va à l'encontre de la politique insufflée par le Gouvernement en matière de droit du travail.

Par ailleurs, le Parlement peut toujours se saisir de la question s'il le souhaite.

Mme Audrey Dufeu Schubert. Je rappelle à nos collègues du groupe La France insoumise que nous avons un code du travail déjà extrêmement bien fourni, et que la durée légale du travail est de 35 heures. Il est en outre impossible de travailler 70 heures par semaine en France puisque c'est interdit, le seuil maximal étant fixé à 48 heures – par ailleurs, les accords d'entreprise permettent d'encadrer la durée des heures supplémentaires.

M. Stéphane Viry. Le sujet du travail et du pouvoir d'achat donne toujours lieu à des débats passionnés. Ce que je déplore, alors que cette proposition de loi tendant à donner plus de pouvoir d'achat aux salariés est empreinte de pragmatisme et vise à l'efficacité, c'est qu'elle donne lieu à des réactions marquées par le dogmatisme et les postures idéologiques.

M. Adrien Quatennens. Cette proposition de loi ne me paraît pas particulièrement pragmatique, bien au contraire, et le fait que nous soyons en désaccord avec vous ne devrait pas vous conduire à nous accuser de faire preuve de dogmatisme. Si nous avons bien compris que tout ce qui ne figure pas dans l'agenda gouvernemental n'a aucune chance d'obtenir vos faveurs. Pour autant, vous ne démontrez pas en quoi nos propositions seraient hors sujet dans un débat portant sur la place du travail.

Si nous partageons, comme je veux le croire, l'ambition commune d'améliorer les conditions de travail et de réduire le chômage dans notre pays, la question de la diminution du temps de travail est une perspective réelle, comme le prouvent plusieurs études. Aujourd'hui, 99 % des offres de Pôle emploi, soit

24 millions d'offres d'emploi, trouvent preneur chaque année, et seules 190 000 offres restent non pourvues : vous pouvez dire tout ce que vous voulez, les chiffres montrent bien que le problème résulte d'une pénurie d'emploi. Au demeurant, l'emploi est le plus souvent précaire : 85 % des embauches se font actuellement en contrat court – 92 % des contrats signés le sont même pour une durée de moins de six mois.

Si nous voulons nous attaquer réellement à la question de l'emploi dans ce pays, ce n'est pas en favorisant les heures supplémentaires que nous y parviendrons – et en disant cela, nous sommes au cœur du sujet qui nous intéresse.

La commission rejette l'amendement.

*
* *

Article 5

Entrée en vigueur

Cet article précise la date d'entrée en vigueur des articles 81 *quater* du code général des impôts, L. 241-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de la présente proposition de loi ⁽¹⁾.

Ces dispositifs d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et complémentaires s'appliqueraient aux rémunérations perçues à raison des heures de travail accomplies à compter du 1^{er} janvier 2019.

*

La commission rejette l'article 5.

*
* *

(1) Résultant respectivement des articles 1^{er}, 2 et 3.

Articles 6 et 7

Gages

Les articles 6 et 7 font l'objet d'un commentaire unique car ils ont tous les deux pour objet de garantir la conformité de la proposition de loi à l'article 40 de la Constitution, qui dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

En application de cet article, il est possible de diminuer sur initiative parlementaire les recettes perçues par une personne ou une catégorie de personnes publiques, à condition de compenser cette diminution par l'octroi à la même personne ou catégorie de personnes d'une autre ressource, à due concurrence.

Les articles 6 et 7 « gagent » donc les pertes de recettes subies :

– par les organismes de sécurité sociale du fait des exonérations de cotisations (article 6) ;

– par l'État du fait de l'exonération fiscale (article 7).

Dans les deux cas, le gage prend la forme classique d'une augmentation des droits de consommation sur les tabacs définis aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

*

*La commission **rejette** successivement les articles 6 et 7.*

*

* *

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejetés, le texte est considéré comme **rejeté** par la Commission.*

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

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Table ronde réunissant des personnalités qualifiées

- **M. Pierre Cahuc**, professeur d'économie à l'École Polytechnique
- **M. Éric Heyer**, directeur du département « Analyse et prévision » de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Table ronde réunissant les organisations patronales

- Mouvement des entreprises de France (**MEDEF**)^(*) : M. Michel Guilbaud, directeur général ; Mme Émilie Martinez, directrice de mission à la direction de la protection sociale ; M. Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques
- Union des entreprises de proximité (**U2P**)^(*) : M. Alain Griset, président ; M. Pierre Burban, secrétaire général ; Mme Thérèse Note, conseillère pour les relations parlementaires

Table ronde réunissant les organisations syndicales

- Confédération française démocratique du travail (**CFDT**) : Mme Caroline Werkoff, secrétaire confédérale ; Mme Inès Minin, secrétaire nationale
- Confédération française des travailleurs chrétiens (**CFTC**) : M. Joseph Thouvenel, délégué syndical
- Confédération générale du travail (**CGT**) : M. David Meyer, responsable de l'espace confédéral « Politique revendicative » ; Mme Anaïs Ferrer, conseillère confédérale au pôle confédéral « Droits, libertés et actions juridiques »

^(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES

– Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), note relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires.

**ANNEXE 3 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS
OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION
DE LOI**

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code général des impôts	81 <i>quater</i>
2	Code de la sécurité sociale	L241-17
3	Code de la sécurité sociale	L241-18