

PROJET DE LOI

PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT

Première lecture



Face à une hausse significative des prix à la consommation, peu de mesures du projet de loi, hormis la revalorisation des prestations et la baisse des cotisations sociales des travailleurs indépendants, auront un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages. La commission a souhaité répondre à l'urgence et renforcer le soutien au pouvoir d'achat des salariés.



1. PEU DE DISPOSITIONS AYANT UN IMPACT DIRECT ET IMMÉDIAT SUR LE POUVOIR D'ACHAT

La situation économique actuelle, caractérisée par une inflation « importée », la plus importante depuis 1985, appelle des mesures exceptionnelles de protection du pouvoir d'achat des ménages. Même si toutes les mesures prises ou annoncées par le Gouvernement – à l'image de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires – ne figurent pas dans ce projet de loi, les articles examinés par la commission des affaires sociales se composent en grande partie d'incitations très indirectes qui ne répondent pas aux enjeux.

A. DEUX MESURES AUX EFFETS DIRECTS VISANT LES BÉNÉFICIAIRES DE PRESTATIONS SOCIALES ET LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

1. La revalorisation anticipée des prestations sociales, une mesure ponctuelle à l'impact immédiat

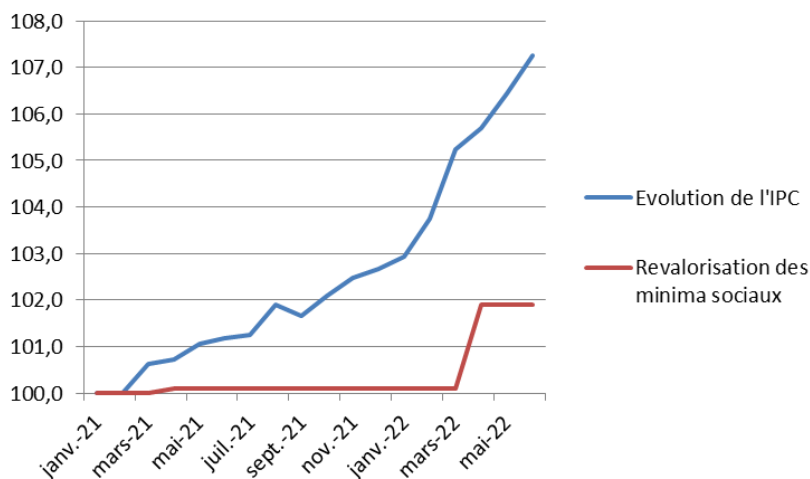
L'article 5 prévoit que l'ensemble des prestations, allocations ou aides individuelles revalorisées annuellement en fonction de l'évolution des prix font l'objet, au **1^{er} juillet 2022**, d'une **revalorisation anticipée de 4 %**.

Cette mesure massive concernera notamment plus de 18 millions de retraités, 1,6 million de titulaires d'une rente AT-MP, 6 millions de familles bénéficiant de prestations familiales, 1,9 million de foyers allocataires du revenu de solidarité active (RSA), 4,5 millions de foyers bénéficiaires de la prime d'activité et 1,2 million de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Une partie de ces publics, qui cumule plusieurs prestations, bénéficiera de la mesure à plusieurs titres.

Cette revalorisation **s'imputera, lors de la prochaine revalorisation annuelle des prestations concernées, sur le coefficient qui sera alors applicable**. Il ne s'agit donc que d'une avance de trois, six ou neuf mois sur la revalorisation devant intervenir au 1^{er} octobre 2022, au 1^{er} janvier 2023 ou au 1^{er} avril 2023. Dans le contexte actuel d'accélération de l'inflation, il s'agit de pallier le décalage temporel entre la variation des prix et l'ajustement automatique du montant des prestations qui résulte des règles de revalorisation de droit commun afin de soutenir le niveau de vie des ménages, notamment des plus fragiles.



Comparaison de l'évolution de l'indice des prix à la consommation avec la revalorisation des minima sociaux (base 100 en janvier 2021)



Source : Commission des affaires sociales

Cette opération ponctuelle représente un coût estimé à **4,6 milliards d'euros** pour la sécurité sociale et à 2 milliards d'euros pour l'État et les collectivités territoriales en 2022 et 2023.

S'il est permis de s'interroger sur l'uniformité de la revalorisation proposée compte tenu des trajectoires divergentes des différentes prestations concernées – à l'image des pensions de retraite qui ont fait l'objet de plusieurs sous-revalorisations au cours des dernières années, que cette mesure est loin de compenser – et de l'objectif de valorisation du travail affiché par le projet de loi, il ne fait pas de doute que la situation économique justifie une intervention exceptionnelle. La mesure proposée a le mérite d'avoir **un effet immédiat en faveur de la préservation du pouvoir d'achat de ses bénéficiaires**.

La commission a adopté un amendement clarifiant la formule de calcul du coefficient des prochaines revalorisations annuelles des prestations. Elle a par ailleurs renvoyé à un décret les modalités du calcul des bourses de l'enseignement secondaire à la rentrée 2022 afin que celles-ci bénéficient bien de la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales.

S'agissant du RSA, dont la revalorisation a été décidée sans concertation avec les départements, la commission estime que le surcoût lié à cette opération – quelque **365 millions d'euros à la charge des départements** – devrait être compensé par l'État.

2. L'allègement des cotisations maladie-maternité des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants bénéficient déjà de dispositifs de réduction des cotisations dues :

- Un allègement des cotisations d'allocations familiales, dont le taux réglementaire est fixé à 3,10 % (exonération pour des revenus inférieurs à 110 % du plafond annuel de la sécurité sociale – PASS¹ – et taux progressif jusqu'à 140 % du PASS) ;
- **Un allègement des cotisations maladie-maternité**, dont le taux réglementaire est fixé à 7,20 % jusqu'à 5 fois le montant du PASS et à 6,50 % au-delà pour les artisans et commerçants et à 6,50 % pour les professionnels libéraux (ces derniers sont également redevables d'une cotisation indemnités journalières – IJ – au taux de 0,3 %) ;
 - Pour les artisans et commerçants : un taux progressif de 0,85 % à 4,01 % pour les revenus inférieurs à 40 % du PASS², puis de 4,01 % à 7,2 % à 110 % du PASS ;
 - Pour les professionnels libéraux : un taux progressif de 1,5 % à 6,5 % à 110 % du PASS.

¹ Le montant du PASS est fixé à 41 136 euros en 2022.

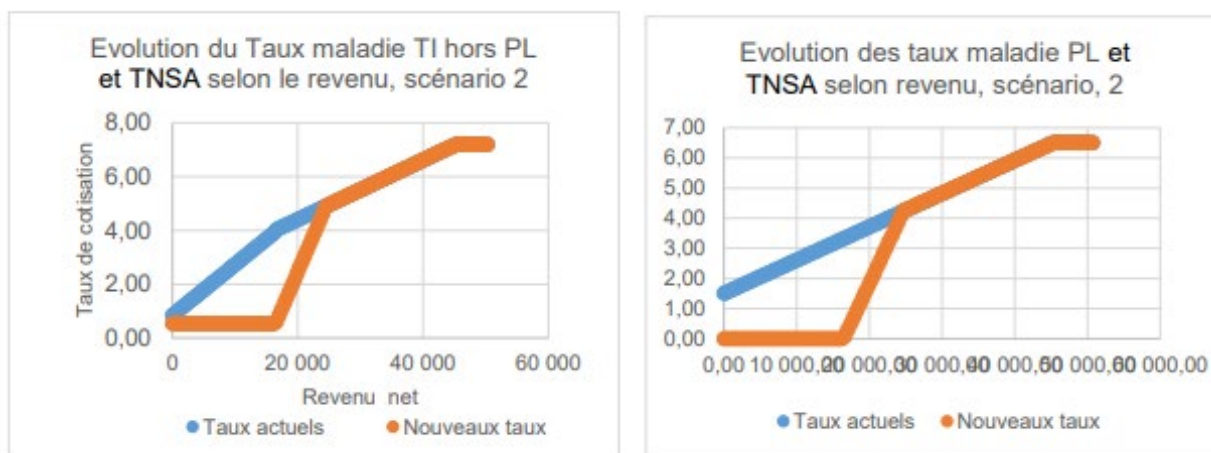
² À ce jour, le montant du SMIC correspond à 38 % du PASS.

Malgré ces allègements, **au niveau du SMIC, les travailleurs indépendants cotisent davantage que les salariés**, auxquels s'appliquent les allègements généraux de cotisations jusqu'à 1,6 SMIC, alors que les indépendants ne sont pas couverts contre les risques AT-MP et chômage.

L'article 2 prévoit donc le renforcement des réductions de cotisations dont bénéficient les indépendants, de façon à permettre **un gain de 550 euros par an au niveau du SMIC** :

- Pour les artisans et commerçants, le taux de cotisation maladie-maternité serait fixé à **0,5 % (au titre des IJ) pour des revenus inférieurs à 40 % du PASS**, puis progresserait pour atteindre 4,5 % à 60 % du PASS, seuil au-delà duquel aucune réduction supplémentaire ne serait accordée par rapport à la situation actuelle ;
- Pour les professionnels libéraux, **le taux de cotisation maladie-maternité serait nul en-deçà de 40 % du PASS**, seule la cotisation IJ au taux de 0,3 % étant due sous ce plafond, puis augmenterait jusqu'à 4 % à 60 % du PASS ; à ce niveau, le taux progresserait, comme aujourd'hui, jusqu'à 6,5 % à 110 % du PASS.

Effets du projet de loi sur les taux de cotisation des travailleurs indépendants



Source : Étude d'impact

D'autre part, **le Gouvernement réduira uniformément le taux forfaitaire de cotisation des micro-entrepreneurs** de façon à garantir un gain de 550 euros par mois au niveau du SMIC. Contrairement aux autres indépendants, l'ensemble des micro-entrepreneurs bénéficieront de la réduction prévue, dont le montant en valeur absolue augmentera avec le niveau de revenu.

Estimée à 440 millions d'euros, **la mesure devrait être compensée par l'État** par l'affectation d'une fraction de TVA en loi de finances, ce qui contribuera à renforcer la fiscalisation du financement de la sécurité sociale sans lui garantir des recettes équivalentes à long terme.

Regrettant notamment le fort effet de seuil qui sera subi par les travailleurs indépendants entre 40 % et 60 % du PASS, la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur, plusieurs amendements tendant à préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif, ainsi qu'un amendement **garantissant la pérennité de la réduction** pour les travailleurs indépendants « classiques ». Un dernier amendement du rapporteur permettra d'**éviter une augmentation du taux de cotisation des conjoints collaborateurs** de travailleurs indépendants.

B. UN ENSEMBLE PEU COHÉRENT DE MESURES CONCERNANT LE PARTAGE DE LA VALEUR ET LES SALAIRES

1. La prime de partage de la valeur, un intitulé impropre, une communication déceptive

Depuis 2019, plusieurs « **primes exceptionnelles de pouvoir d'achat** » (PEPA) se sont succédé afin de permettre aux employeurs de verser jusqu'à 1 000 euros – voire 2 000 euros sous certaines conditions – à leurs employés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC en franchise d'impôt et de cotisations et contributions sociales.

En pratique, cette prime concerne environ 5 millions d'employés chaque année, soit un actif sur cinq et un tiers des salariés éligibles. En 2021, ceux-ci ont perçu en moyenne 542 euros à ce titre, seuls 5 % ayant bénéficié du montant plafond de 2 000 euros.

Distribution des primes exceptionnelles de pouvoir d'achat entre 2019 et 2022

Année	Montant de PEPA versé	Nombre d'établissements ayant versé une PEPA	Nombre de bénéficiaires d'une PEPA	Montant moyen de PEPA par bénéficiaire
2019	2,26 Mds euros	470 158	4 907 813	461 euros
2020	3,21 Mds euros	585 806	5 214 619	616 euros
2021 / 2022	2,83 Mds euros	577 527	5 184 752	545 euros
Total	8,30 Mds euros	-	-	542 euros

Source : étude d'impact

L'article 1^{er} propose de **créer une nouvelle prime**, dans la lignée des précédentes PEPA mais renommée « prime de partage de la valeur », avec **trois principales innovations** :

- un **triplement des plafonds**, qui passeront à 3 000 euros dans le régime normal et à 6 000 euros pour les entreprises ayant mis en place un plan d'intéressement ;
- la **faculté de verser la prime aux employés rémunérés au-delà de 3 SMIC**, ceux-ci étant toutefois soumis à l'impôt sur le revenu, à la CSG, à la CRDS et au forfait social dans les mêmes conditions que l'intéressement ;
- et la **pérennisation du dispositif**, avec cependant la soumission dès 2024 de l'ensemble des bénéficiaires au régime fiscal des personnes rémunérées au-delà de 3 SMIC.

Si cette mesure peut objectivement donner un « **coup de pouce** » aux salariés qui bénéficieront de la prime en offrant un cadre très simple à leurs employeurs, elle donne lieu à **une communication trompeuse** de la part du Gouvernement **qui risque de créer de la déception**. En particulier, le soi-disant « triplement » de la prime ne concerne que des plafonds rarement atteints et non le montant concrètement versé aux salariés. De plus, **la pérennisation de la prime accroît le risque que celle-ci finisse par se substituer en tout ou partie à des augmentations de salaire ou au versement de l'intéressement**, qui restent objectivement plus profitables aux personnes qui travaillent.

C'est pourquoi **la commission a validé le dispositif tout en le modifiant sur plusieurs points** afin de le recentrer sur son objet principal : apporter une réponse immédiate aux difficultés de pouvoir d'achat des salariés.

Ainsi, **elle n'a donné un caractère pérenne à la prime qu'aux seules entreprises de moins de cinquante salariés**, pour lesquelles elle peut objectivement offrir une alternative à l'intéressement, qu'elles n'utilisent que très peu.

De plus, elle a **limité à quatre versements le fractionnement possible de la prime en cours d'année** pour éviter qu'elle ne remplace les augmentations de salaire.

Enfin, elle a souhaité que le rapport d'évaluation dresse un bilan précis du phénomène de substitution de la prime à d'autres éléments de rémunération afin que le Parlement puisse mieux apprécier son efficacité réelle.

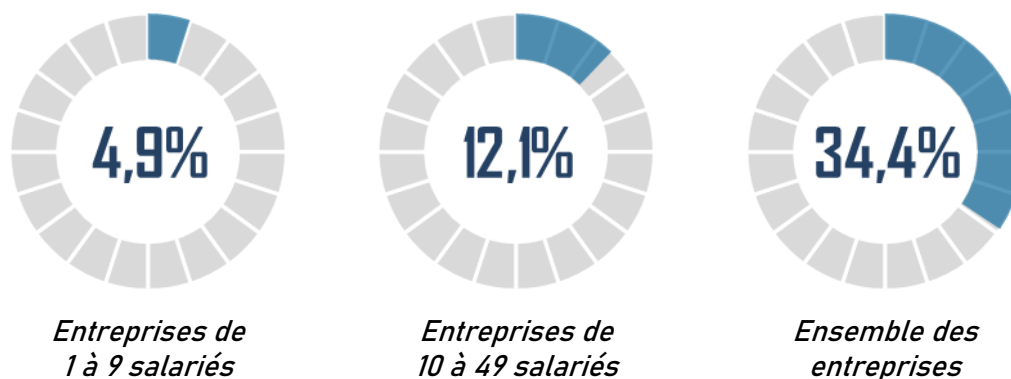
En conséquence de ces modifications, **la commission a rebaptisé la prime en « prime de pouvoir d'achat »**, dénomination plus conforme à son objet.

2. L'assouplissement de l'intéressement, des ajustements bienvenus aux effets très indirects

L'article 3 propose d'ajuster les règles d'**intéressement en entreprise** pour favoriser son développement, en particulier dans les petites et moyennes entreprises. Il prévoit **d'étendre de trois à cinq ans la durée maximale des accords d'intéressement**, afin de donner plus de marges de manœuvre aux entreprises pour fixer une durée adaptée à leurs besoins.

Cet article entend également **donner la possibilité aux employeurs des entreprises de moins de cinquante salariés d'instituer, sous conditions, un accord d'intéressement par décision unilatérale**. Cette possibilité, déjà prévue pour les entreprises de moins de 11 salariés, permettrait de développer l'intéressement dans des entreprises où la négociation collective est peu structurée.

Part des salariés ayant accès à un dispositif d'intéressement selon la taille de l'entreprise



Source : Données de la Dares, pour l'année 2020.

Il est également proposé de **simplifier les procédures de contrôle sur les accords d'intéressement** en supprimant le contrôle exercé par les services du ministère du travail au profit des seuls organismes de recouvrement, ce qui raccourcirait les délais d'au moins un mois.

La commission a considéré que **ces mesures paramétriques étaient bienvenues pour faciliter le déploiement de l'intéressement** même si elles ne permettront pas à elle seules d'assurer son développement dans les petites entreprises et qu'elles n'auront pas d'effet immédiat sur le pouvoir d'achat des salariés. Elle a adopté **un amendement du rapporteur fixant à quatre mois la durée maximale de la procédure d'agrément des accords de branche d'intéressement**, de participation ou instaurant un plan d'épargne salariale. Le délai, aujourd'hui fixé par décret à six mois sans que la loi ne fixe de limite, apparaît trop long. L'article 3 prévoyant de raccourcir les délais des contrôles exercés sur les accords d'entreprise relatifs à l'intéressement et à la participation, il convient de réduire également le délai d'agrément des accords de branche.

3. Des réponses inadaptées à la problématique des bas salaires

Au 1^{er} août, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) connaîtra sa quatrième revalorisation en un an et aura ainsi augmenté de près de 8 % sur cette période, soit plus de 124 euros brut mensuel. Dans ce contexte, de nombreuses branches professionnelles présentent des grilles de minima salariaux dont les plus bas échelons sont dépassés par le SMIC.

Afin d'éviter un tassement des rémunérations au niveau du SMIC, **l'article 4 entend inciter les partenaires sociaux à se saisir de la question de la dynamique des bas salaires par le biais du processus de restructuration des branches professionnelles**. Il précise pour ce faire que le critère de la faiblesse de l'activité conventionnelle, qui peut être pris en compte par le ministre du travail pour engager une procédure de fusion de branches, peut s'apprécier en considérant le nombre d'accords assurant un salaire minimum au moins égal au SMIC.

Cette mesure ne répond pas efficacement à l'enjeu du pouvoir d'achat. La relance du chantier de la restructuration des branches est une mesure structurelle et non un outil conjoncturel. Par ailleurs, les partenaires sociaux d'une branche éprouvant des difficultés structurelles à négocier sur les salaires ne seront probablement pas sensibles à une incitation aussi indirecte. Au demeurant, cette disposition ne concernerait que des situations marginales.

Quant à la réduction à 45 jours, proposée par l'Assemblée nationale, du délai dont dispose la partie patronale pour ouvrir des négociations lorsque les minima d'une branche ont été rattrapés par le SMIC, elle n'aurait pas d'incidence dans les branches qui négocient régulièrement et risque d'amoinrir l'ambition des accords négociés. **La commission a donc supprimé cet article.**

Elle a en revanche prévu à l'initiative du rapporteur, dans un **nouvel article 4 bis**, une **adaptation des délais pour l'entrée en vigueur et l'extension des avenants aux conventions collectives portant exclusivement sur les salaires**, lorsqu'au moins deux revalorisations du SMIC sont intervenues au cours des douze derniers mois.

C. UN CADRE DÉROGATOIRE NÉCESSAIRE AU RECRUTEMENT DES SALARIÉS DE CENTRALES À CHARBON APPELÉES À REPRENDRE LEUR ACTIVITÉ

L'**article 15** propose que les salariés licenciés en raison de la fermeture de ces centrales puissent être de nouveau embauchés afin d'assurer **la reprise temporaire de l'activité pour face aux tensions d'approvisionnement en électricité**.

Seraient concernés par cette mesure des salariés ou anciens salariés embauchés pour assurer **la reprise temporaire d'activité de la centrale de Saint-Avoid**, exploitée par Gazel Énergie. Cette entreprise ayant licencié ses salariés et conclu un plan de sauvegarde de l'emploi, le recrutement de salariés pour assurer le fonctionnement de sa centrale l'hiver prochain ne peut s'appuyer que sur un cadre dérogatoire du droit commun. À cette fin, l'article 15 prévoit que **l'employeur pourra recruter ses anciens salariés actuellement en congé de reclassement dans le cadre de contrats à durée déterminée (CDD) ou de contrats de mission** d'une durée maximale de trente-six mois, jusqu'au 31 décembre 2023. Il pourra également, sur la même période, conclure des CDD ou contrats de mission avec des personnes qui ne travaillaient pas dans l'entreprise.

Face aux menaces d'approvisionnement en électricité dans les mois à venir, la reprise temporaire de l'activité de certaines centrales à charbon s'avère nécessaire pour assurer notre souveraineté énergétique. Si cet article crée un cadre dérogatoire au droit du commun du travail, **la commission a considéré qu'il apportait des garanties suffisantes pour protéger les salariés et l'employeur concernés** et qu'il prévoyait un cadre juridique sécurisé et adapté à la situation.

2. UN TEXTE UTILISÉ POUR RÉMÉDIER À CERTAINES SITUATIONS INÉQUITABLES

A. L'ABOUTISSEMENT DU DÉBAT SUR LA DÉCONJUGALISATION DE L'AAH

La demande d'une **suppression de la prise en compte des ressources du conjoint pour l'attribution et le calcul du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** se manifeste avec insistance depuis plusieurs années, traduisant une aspiration grandissante à l'autonomie financière au sein du couple¹. Cette revendication, qui a mis en lumière la situation particulièrement sensible des femmes en situation de handicap, a donné lieu à de multiples initiatives parlementaires qui n'ont pas abouti en raison de l'opposition du Gouvernement. À la suite d'un engagement présidentiel lors de la dernière campagne électorale, ce dernier a toutefois fait évoluer sa position.

L'**article 5 bis**, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, est le fruit d'un consensus politique reposant sur l'acceptation du principe de la « déconjugalisation » de l'AAH ainsi que sur la prise en compte de deux exigences :

- une date d'entrée en vigueur la plus précoce possible : celle-ci sera fixée par décret **au plus tard le 1^{er} octobre 2023**. Ce délai semble nécessaire pour prévenir des difficultés, compte tenu du défi technique que représente la mise en œuvre de cette réforme ;
- la neutralisation des effets de cette mesure pour les éventuels ménages « perdants », qui pourraient être plus de 44 000. Un **mécanisme transitoire** prévoit ainsi que toute personne bénéficiant de l'AAH à la date d'entrée en vigueur de la réforme pourra continuer d'en bénéficier selon les modalités prévues par le droit actuel **jusqu'à l'expiration de ses droits à l'allocation, si ces modalités lui sont plus favorables**. Ce mécanisme semble répondre aux préoccupations du Sénat sur le sort des éventuels perdants, même si des garanties doivent encore être apportées sur ses modalités d'applications qui seront précisées par décret.

¹ Voir le rapport n° 400 (2020-2021) de M. Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 3 mars 2021, sur la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale.

La commission se félicite de la reconnaissance, à travers cette mesure, de la nature de prestation de compensation de l'éloignement de l'emploi, distincte d'un minimum social, de l'AAH.

Elle rappelle cependant que le chantier de la refonte de notre système de prise en charge du handicap ne se réduit pas à cette mesure et que toutes les conséquences du changement de logique de l'AAH n'ont pas encore été tirées.

B. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DE L'ACCÈS AUX MINIMA DE PENSION DES RETRAITÉS EXERÇANT UN MANDAT ÉLECTORAL LOCAL

Au sein des régimes alignés (salariés, indépendants, agricoles), l'accès aux divers minima de pension (minimum contributif, pension majorée de référence ou complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire) et aux majorations de réversion est **conditionné à la liquidation par l'assuré de l'ensemble de ses pensions personnelles de retraite.**

Bien que, depuis la réforme dite « Touraine » de 2014, un assuré ayant repris une activité après la liquidation d'une pension de retraite de base ne constitue plus de droits à pension auprès d'aucun régime de base ou complémentaire, un dispositif dérogatoire s'applique aux élus locaux en vertu d'une lettre interministérielle du 8 juillet 1996. Sur cette base, **les retraités exerçant un mandat local ouvrent des droits supplémentaires à pension auprès de l'Ircantec au titre de leurs indemnités de fonction, et ce même s'ils perçoivent déjà une pension servie par l'Ircantec.**

Or, **ces assurés ne peuvent solliciter le bénéfice des minima de pension et des majorations de réversion** dans la mesure où, exerçant un mandat électoral, ils constituent encore des droits à pension. Afin d'éviter que cette situation décourage l'engagement des retraités dans la vie publique locale, le Gouvernement a invité les caisses de retraite, par **une lettre interministérielle du 25 mars 2022 dérogeant aux dispositions législatives**, à ne pas tenir compte des droits en cours de constitution auprès de l'Ircantec par les élus locaux pour l'attribution de ces minima.

Le Gouvernement n'ayant pas régularisé la réglementation applicable, l'Assemblée nationale a inséré, à l'initiative du président André Chassaigne, **l'article 5 ter, qui donne une base légale à l'instruction interministérielle du 25 mars 2022.**

La situation juridique de la lettre interministérielle du 8 juillet 1996 étant tout aussi fragile, la commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que la règle de droit commun en matière de non-constitution de droits à pension au titre d'une activité reprise après la liquidation d'une première pension **ne fait pas obstacle à la constitution de tels droits auprès de l'Ircantec au titre des indemnités de fonction perçues par les élus locaux.**

3. LES PROPOSITIONS CONCRÈTES DE LA COMMISSION EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT DES TRAVAILLEURS

A. UNE RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

La commission a inséré un **article 1^{er} bis** qui **crée une réduction de cotisations patronales au titre des heures supplémentaires pour les entreprises d'au moins vingt salariés.**

Il s'agit de limiter le surcoût pour les employeurs associé à ces heures supplémentaires **afin que les salariés qui souhaitent travailler davantage puissent réellement en bénéficier.**

Cette mesure est donc le complément nécessaire des mesures fiscales incitatives en faveur des heures supplémentaires adoptées à l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Il s'agit également d'**une mesure de soutien à l'économie**, dans une période de forte tension sur le marché du travail pour de nombreux employeurs.

En termes pratiques, l'allègement de cotisations patronales ne concernerait que la majoration salariale associée aux heures supplémentaires afin de concilier la nécessité d'alléger le surcoût des heures supplémentaires pour les employeurs et le respect de l'équilibre des finances publiques.

B. PERMETTRE LE DÉBLOCAGE EXCEPTIONNEL DE L'ÉPARGNE SALARIALE

Afin de soutenir à court terme le pouvoir d'achat des salariés, la commission a inséré, à l'initiative du rapporteur, un **article 3 bis** qui ouvre la possibilité de **lever, à titre exceptionnel, les conditions de déblocage anticipé des sommes placées au titre de l'épargne salariale**. Sauf cas exceptionnels (événements familiaux, acquisition d'une résidence principale, surendettement), les sommes placées sur un plan d'épargne salariale ne peuvent être débloquées avant cinq ans.

La mesure proposée concernera les sommes issues de la participation et de l'intéressement placées sur des plans d'épargne salariale, à l'exclusion des plans d'épargne retraite collectifs et des fonds investis dans les entreprises solidaires. **Le bénéficiaire pourra demander, jusqu'au 31 décembre 2022, le déblocage de ces sommes dans la limite d'un plafond global de 10 000 euros, pour l'acquisition de biens ou la fourniture de services**. Les sommes perçues seront en outre exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

En donnant la possibilité aux salariés de liquider une partie de l'épargne acquise au titre de leur activité professionnelle, cette mesure permettra de leur apporter **un soutien immédiat**.

C. ASSOULIR LES RÈGLES D'UTILISATION DES TITRES-RESTAURANT

L'**article 3 ter**, inséré par la commission, tend à autoriser exceptionnellement, jusqu'au 31 décembre 2023, **l'utilisation des titres-restaurant pour l'achat de tout produit alimentaire**, qu'il soit ou non directement consommable. Cette dérogation serait notamment applicable auprès des commerces de détail et des supermarchés. Pour le rapporteur, la décision du Gouvernement de rehausser par décret le plafond d'utilisation des titres-restaurant de 19 euros à 25 euros par jour et la revalorisation, par un amendement au projet de loi de finances rectificative adopté à l'Assemblée nationale, à 5,92 euros par titre du plafond d'exonération de la participation de l'employeur pour l'année 2022 vont également dans le bon sens.

Réunie le lundi 25 juillet 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, **la commission des affaires sociales** a examiné le rapport de Frédérique Puissat sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Elle a examiné au fond les articles 1^{er} à 5 *ter* et 15 ainsi que les amendements qui s'y rattachent.

Elle a adopté les articles 6 à 13, 15 *bis* et 15 *ter*, 17 à 19 et 22 dans la rédaction proposée par la commission des affaires économiques à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

Elle a adopté les articles 14, 16, 20 à 21 dans la rédaction proposée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

La commission des affaires sociales a adopté le projet de loi modifié.



EN SÉANCE

Lors de la discussion en séance publique, le Sénat a adopté un amendement visant à avancer la date d'application de **l'article 1^{er}** au 1^{er} juillet 2022. Le Sénat a également modifié cet article afin que la prime puisse être attribuée dans le respect du plafond deux fois par an et que les entreprises de travail temporaire soient soumises au forfait social au titre de la prime en fonction de leur effectif permanent.

L'article 2 a été modifié par des amendements du rapporteur garantissant la pérennité de la réduction du taux de cotisation maladie-maternité des travailleurs indépendants et permettant d'éviter l'augmentation de la charge de cotisation des professionnels libéraux et des conjoints collaborateurs. Le Sénat a également adopté un amendement autorisant le cumul de l'exonération partielle de cotisations dont bénéficient les jeunes agriculteurs au cours de leurs cinq premières années d'activité avec la réduction des cotisations maladie-maternité.

Le Sénat a adopté **les articles 1^{er bis}, 3, 3 ter, 4 bis, 5 ter et 15** dans la rédaction de la commission. Il a adopté les articles **3 bis** et **5** modifiés par des ajustements rédactionnels.

Le Sénat a maintenu la suppression de **l'article 4**. Il a adopté conforme **l'article 5 bis** prévoyant la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés.



EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Réunie le lundi 1^{er} août 2022, la commission mixte paritaire est parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion.

L'accord trouvé en commission mixte paritaire reprend les apports du Sénat visant à :

- **réduire les cotisations sociales sur les heures supplémentaires** (article 1^{er} bis), en limitant cette mesure aux entreprises de moins de 250 salariés ;
- **éviter l'augmentation des cotisations maladie-maternité des professionnels libéraux et des conjoints collaborateurs et pérenniser la réduction de ces cotisations pour l'ensemble des travailleurs indépendants** (article 2) ;
- **autoriser le déblocage anticipé de l'épargne salariale** (article 3 bis), en précisant qu'il concernera l'ensemble des bénéficiaires d'un plan d'épargne entreprise ;
- **assouplir l'utilisation des titres-restaurant** (article 3 ter) ;
- **accélérer la procédure d'extension des accords salariaux** (article 4 bis), sans toutefois réduire les délais d'opposition des organisations syndicales et des organisations patronales ;
- **sécuriser juridiquement les modalités de cumul emploi-retraite applicables aux élus locaux** (article 5 ter).

La commission mixte paritaire a aussi acté, à l'article 1^{er} :

- la dénomination de la « prime de partage de la valeur » ;
- son caractère pérenne pour toutes les entreprises.
- la limitation du fractionnement de la prime à un versement par trimestre pour éviter qu'elle ne remplace les augmentations de salaire ;
- le renforcement de l'évaluation des effets de substitution dans le rapport qui sera remis au Parlement.

Elle a prévu, à l'article 2, un droit d'option pour les jeunes agriculteurs entre la réduction de leur taux de cotisation maladie-maternité et l'exonération partielle de cotisations qui leur est accordée pendant cinq ans.

Elle a prévu que le délai accordé à l'autorité administrative pour l'agrément des accords de branches d'intéressement, de participation ou instituant un plan d'épargne salariale pourrait être prorogé une fois pour une durée maximale de deux mois (article 3).

La commission mixte paritaire a adopté l'article 4 dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice de Maine-et-Loire
(Les Républicains)



Frédérique Puissat
Rapporteur
Sénateur de l'Isère
(Les Républicains)

Consulter le dossier législatif
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-817.html>



...le projet de loi portant mesures d'urgence pour la

PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT



Lundi 25 juillet 2022, la commission des affaires économiques a adopté le volet économique du projet de loi « pouvoir d'achat » dont son rapporteur Daniel Gremillet a été saisi pour avis ; les 21 articles ainsi examinés ont trait à l'énergie, au logement et à la consommation. Déplorant le manque d'anticipation, d'ambition et d'évaluation de ce texte, la commission a souhaité en consolider et en étendre les principaux dispositifs.

Convaincue de la gravité et de l'urgence de la situation, avec de lourdes tensions sur l'approvisionnement énergétique, agricole et industriel, elle a estimé que ce texte n'était pas à la hauteur des enjeux et a entendu mettre les ménages, entreprises et collectivités à l'abri de cette crise inflationniste inédite.

1. UN TEXTE QUI MANQUE D'ANTICIPATION, D'AMBITION ET D'ÉVALUATION AU MILIEU D'UNE CRISE INFLATIONNISTE INÉDITE MAIS PRÉVISIBLE

La commission déplore un texte insuffisamment ambitieux pour résoudre la crise inflationniste, faute d'avoir été suffisamment anticipé et évalué.

A. UN MANQUE D'ANTICIPATION

Le rapporteur déplore le caractère extrêmement tardif du projet de loi, qui témoigne d'un manque d'anticipation de la crise par le Gouvernement. C'est paradoxal car ce texte ambitionne de protéger le niveau de vie ou garantir la souveraineté énergétique. Ainsi, la moitié des articles sur l'énergie ont été présentés en séance publique à l'Assemblée nationale. On s'étonnera que des dispositions aussi structurantes, telles que la régulation du nucléaire ou l'approvisionnement en gaz, n'aient pas fait l'objet d'une réflexion de long terme. On s'étonnera aussi que le Gouvernement revienne aux importations d'hydrocarbures faute d'avoir soutenu les filières nationales, décarbonées, du nucléaire et du renouvelable.

Le caractère précipité de ce texte est également manifeste pour le volet « consommation » qui est loin des enjeux essentiels auxquels sont confrontés nos concitoyens. Que ce soit la création d'un « bouton résiliation » ou le renforcement des pouvoirs de la DGCCRF, aucune de ces dispositions n'était annoncée au préalable, et semblent avoir été inscrites dans le texte au dernier moment. Elles relèvent plus de l'opportunité que d'une stratégie réfléchie sur les déterminants du pouvoir d'achat et sur les moyens de le préserver. Le caractère presque anecdotique des mesures proposées en matière de consommation illustre le fait que les problématiques de pouvoir d'achat sont essentiellement comprises par le Gouvernement comme des questions touchant au niveau de revenus des Français. Elles manquent d'ambition réformatrice sur la formation des prix.

Du reste, le Gouvernement a présenté en séance publique des mesures qu'il entendait initialement prendre par ordonnance : ces mesures n'ont donc pu faire l'objet ni d'une étude d'impact, ni d'un avis du Conseil d'État.

B. UN MANQUE D'ÉVALUATION

Le rapporteur regrette le caractère extrêmement parcellaire de l'étude d'impact, quasiment muette sur les conséquences juridiques et financières du projet de loi. Or, il

s'agit ici d'une loi d'urgence, avec de multiples atteintes à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété. Ainsi, parmi les articles initiaux sur l'énergie, le rapporteur n'a pu obtenir d'éléments chiffrés que pour un seul : celui sur les stocks de gaz. Or, parce qu'ils modifient les dispositifs de régulation des marchés ou les tarifs d'accès aux réseaux, ils auront forcément des répercussions élevées sur les consommateurs de gaz ou d'électricité.

Ces considérations s'appliquent de même aux dispositions du volet « Consommation », dont les justifications sont très succinctes malgré l'ampleur de certaines d'entre elles (publicité des injonctions de l'administration, création d'un bouton résiliation sans que les frais de développement ne soient évalués). L'étude d'impact précise clairement, à plusieurs moments, qu'aucune consultation préalable n'a été mise en œuvre. Si le Gouvernement voulait illustrer un changement de méthode et une écoute plus attentive du Parlement, il aurait fallu donner aux commissions parlementaires l'ensemble des données nécessaires pour évaluer les dispositions proposées et un délai moins indécent pour les étudier.

C. UNE INSTABILITÉ CHRONIQUE

Le rapporteur observe que le contexte de crise énergétique et de forte inflation conduit à une multiplication et à une accélération des textes, qui engendre une instabilité législative préjudiciable aux acteurs économiques. Avec le projet de loi pouvoir d'achat sont ainsi remises sur le métier des dispositions de 2021 sur les flexibilités, de 2019 sur le nucléaire, de 2017 sur le stockage, de 2020 sur les pouvoirs de la DGCCRF... Certains articles prévoient d'ailleurs leur propre disparition, tel que celui sur les pouvoirs du ministre chargé de l'énergie. Cette instabilité et cette obsolescence législatives sont inquiétantes car la crise inflationniste nécessite une stratégie claire et des investissements longs pour être surmontée.

2. DES DISPOSITIONS PRÉCISÉES, AMPLIFIÉES ET COMPLÉTÉES À L'ISSUE DE L'EXAMEN DU TEXTE EN COMMISSION

Quel que soit le secteur concerné, les dispositifs proposés sont insuffisants au regard des nombreux risques auxquels sont confrontés les acteurs économiques consommateurs comme producteurs. C'est pourquoi le rapporteur a proposé leur ajustement et des compléments sans pouvoir, dans les délais proposés par le Gouvernement et les limites du pouvoir d'initiative du Parlement, proposer une refonte complète du volet économique de ce texte, qui aurait pu sinon utilement lui permettre de mettre en œuvre les préconisations de sa commission formulées dans son dernier rapport sur la souveraineté économique de la France.

A. SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE : DES MESURES INÉGALES POUR SORTIR DE LA DÉPENDANCE AUX HYDROCARBURES RUSSES (ARTICLES 10 À 19)

Les articles du volet sur la souveraineté énergétique sont utiles, et même urgents. Le rapporteur salue la consolidation du stockage (article 10), de l'interruptibilité (article 11), des méthaniers (article 13), de l'ajustement et de l'effacement (articles 15 *bis* et 15 *ter*) ou encore du fournisseur de secours (article 17). Il relève que le ministre de l'énergie se voit doter de pouvoirs de suspension, de restriction et de réquisition étoffés (article 12). Si le Gouvernement n'avait proposé qu'une validation législative du décret ayant relevé le plafond de l'Arenh en mars, compte tenu du non-respect par lui des consultations obligatoires (article 19), l'Assemblée nationale a fait adopter un gel du plafond à 120 TWh jusqu'en 2023 et un relèvement de son prix de 46,2 à 49,5 € (articles 18 *bis* et 18 *ter*).

Convaincu de la nécessité de trouver un équilibre entre pouvoir de crise et liberté d'entreprendre, le rapporteur a fait adopter plusieurs amendements pour consolider le rôle de la CRE en matière de stockage, mieux circonscrire et mieux indemniser la réquisition, ou encore prévoir la réglementation et l'évaluation idoines. De plus, il a veillé à associer les collectivités territoriales, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) dans la mise en œuvre de l'interruptibilité mais aussi des pouvoirs de crise.

S'agissant de la réforme de l'Arenh, le rapporteur a entendu sécuriser le gel du plafond à 120 TWh, car la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, aurait eu pour conséquence de supprimer tout plafond dès fin 2023... alors que l'Arenh est applicable jusqu'en 2025 ! En outre, il a proposé d'appliquer le relèvement à 49,5 €/MWh du prix de l'Arenh, à l'ensemble des volumes considérés, pour lever une ambiguïté du texte de l'Assemblée nationale, et dès son approbation par la Commission européenne, pour intégrer le droit de l'Union européenne. La commission partage totalement la nécessité de revaloriser les ressources du groupe EDF ; elle a eu l'occasion de le dire à maintes reprises. Enfin, tout en déplorant la méthode utilisée par le Gouvernement, il a suggéré de valider législativement le recours contre le relèvement de son plafond à 120 TWh sur le plan des consultations, pour protéger les consommateurs : particuliers, entreprises, collectivités.

Enfin, le rapporteur proposera en séance publique de combler les angles morts du volet sur la souveraineté énergétique sur plusieurs plans : les alternatives au gaz fossile, la protection des consommateurs et la décarbonation des carburants.

B. RÉÉVALUATION DES LOYERS ET DES APL : UN COMPROMIS À PRÉSERVER (ARTICLE 6)

La réévaluation annuelle des loyers et des aides personnelles au logement (APL) se fonde pour une large part sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Or, étant calculé à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers, il pourrait avoir pour conséquence d'entraîner une forte hausse des charges des 7,4 millions de locataires.

Le Gouvernement a donc fait le choix de proposer un plafonnement de la hausse de l'IRL à 3,5 % sur un an, jusqu'au 2^e trimestre 2023, et d'augmenter dans la même proportion, par anticipation dès le 1^{er} juillet, deux paramètres de calcul des APL (le loyer plafond et le forfait de charge) tout en augmentant, par décret, de 4 % le revenu de référence. Ces réévaluations bénéficieront à environ 90 % des 6,4 millions d'allocataires des APL mais dans des proportions qui varieront en fonction du revenu, du loyer, du lieu d'habitation et de la composition du ménage.

Cette proposition est un compromis équilibré entre ceux qui auraient souhaité un plus fort soutien des locataires par l'État ou au détriment des propriétaires et les propriétaires dont les loyers constituent les revenus. Si les propriétaires renoncent à une partie de la hausse à laquelle ils pourraient prétendre, ils conservent la possibilité d'augmenter les loyers dans le cas d'importants travaux d'économie d'énergie qui sont le gage à moyen terme d'une protection efficace du climat et du pouvoir d'achat. De son côté, l'État prend à sa charge une revalorisation significative des APL sur la base de l'IRL alors qu'il l'avait systématiquement minorée depuis cinq ans.

Enfin, cette solution de compromis reste partielle et temporaire car elle n'apporte ni de solution à l'augmentation plus importante ou durable de l'inflation ni à l'érosion des APL depuis plus de 20 ans, mais tel n'est pas l'objectif dans une loi d'urgence. Là encore des solutions de long terme notamment sur le secteur de la construction dont les difficultés expliquent très largement les tensions sur les loyers manquent à l'appel.

C. FACILITER LE PROCESSUS DE RÉSILIATION, ALLÉGER LES FRAIS Y AFFÉRANT, RENFORCER LES POUVOIRS DE LA DGCCRF : DES MESURES QUI DOIVENT GAGNER EN PRÉCISION (ARTICLES 7 À 9 BIS)

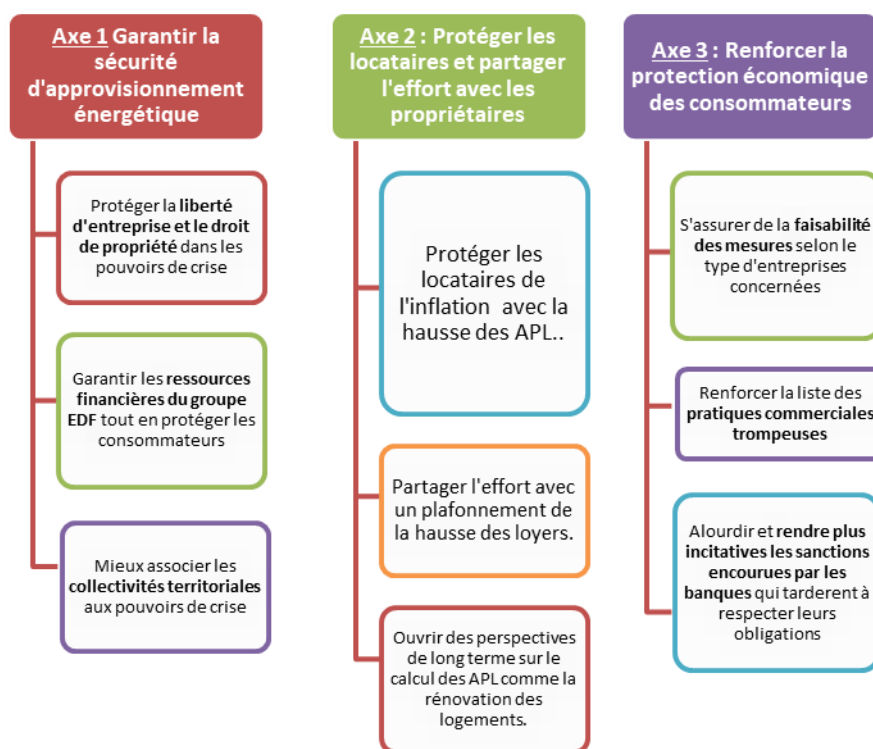
La faible ampleur des mesures proposées en matière de consommation est doublement regrettable :

- d'une part, elle trahit le fait que les problématiques de pouvoir d'achat ne sont comprises par le Gouvernement que comme des questions touchant au niveau de revenus des Français, et non des prix ;
- d'autre part, compte tenu de l'autorisation constitutionnelle de n'adopter que des dispositions en lien avec le texte initial, la maigreur du texte proposé en matière de consommation limite considérablement le champ des mesures pouvant y être intégrées.

Les quelques mesures introduites dans le projet de loi sont toutefois bienvenues. La création d'un « bouton résiliation » pour les contrats conclus à distance (article 7) et pour les contrats d'assurance conclus par voie électronique (article 8) permettra de simplifier considérablement le processus de résiliation, qui aura désormais lieu en quelques clics, et permettra aux consommateurs de mieux faire jouer la concurrence. Il importe toutefois de s'assurer que les entreprises soient effectivement capables de tels développements numériques. S'il ne fait pas de doute que les assureurs sont en mesure de créer une telle fonctionnalité, il n'en va pas de même pour les petites entreprises (comme les artisans). La commission a donc préféré, pour les contrats autres que ceux d'assurance, circonscrire ce « bouton résiliation » aux seuls contrats conclus « par voie électronique », afin qu'elle ne s'applique pas aux PME qui n'auraient pas les moyens de développer de telles adaptations informatiques. *A contrario*, elle a élargi cette fonctionnalité de résiliation à tous les contrats d'assurance conclus à distance ou par voie électronique.

De même, le renforcement des sanctions pour pratiques commerciales trompeuses et agressives (article 9) est recommandé par le Sénat de longue date, et encore récemment par la commission des affaires économiques dans un rapport relatif à l'information du consommateur. En outre, cet article 9 élargit les cas dans lesquels la DGCCRF pourra communiquer au sujet des injonctions qu'elle prononce, ce qui est de nature à renforcer leur effet dissuasif.

Par ailleurs, tant la suppression des frais de résiliation (internet, téléphone, télévision) pour les individus en procédure de surendettement (article 7) que l'infliction de pénalités financières pour les banques qui tarderaient trop à rembourser les sommes indûment prélevées lors d'une opération non-autorisée (article 9 *bis*) sont utiles et nécessaires. Pour ce dernier article, la commission a toutefois souhaité clarifier le montant exact des pénalités pouvant être infligées aux établissements ne respectant pas leurs obligations de célérité. Elle a donc créé un schéma plus incitatif, qui renforce l'efficacité de la mesure, au sein duquel les sanctions s'alourdissent à mesure que le retard pris en matière de remboursement augmente. Enfin, la commission a également permis aux consommateurs de résilier à tout moment, à compter de la première reconduction, leurs contrats les liant à un fournisseur de services de télévision ou de vidéo à la demande.





EN SÉANCE

Le Sénat a adopté plusieurs amendements visant notamment à :

- **Simplifier** les procédures des projets d'installation de production de biogaz ;
- **Mieux informer** les consommateurs d'électricité et de gaz des hausses de prix ;
- **Encadrer** les coupures d'électricité pour impayés de facturation ;
- **Plafonner** les loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises ;
- **Clarifier** les modalités de résiliation de l'assurance emprunteur.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Députés et sénateurs sont parvenus à un accord, lors de la commission mixte paritaire (CMP), le 1er août 2022.

Sur le volet "Énergie", la commission des affaires économiques a obtenu :

- Le **gel** du plafond de l'Arenh à 120 TWh jusqu'en 2025 et le **relèvement** de son montant à 49,5 €/MWh pour l'ensemble des volumes ;
- La **consolidation** des pouvoirs de la CRE, en matière de stockage de gaz ;
- Le **conditionnement** à une menace grave l'exercice des pouvoirs de crise et l'**exigence** de motivation de leur indemnisation ;
- L'**association des collectivités** à tous les dispositifs utiles, dont l'interruptibilité en gaz ;
- La **limitation** du champ des méthanières flottants à la France hexagonale et la **consolidation** du programme d'investissements, avec les opérations d'entretien et de renouvellement.

De plus, plusieurs apports sénatoriaux ont prospéré sur :

- La **simplification** des procédures des installations de production de biogaz ;
- L'**information** des consommateurs d'électricité et de gaz des hausses de prix ;
- L'**interdiction** des coupures pour impayés, en l'absence d'une interruption de puissance préalable ;
- L'**évaluation** de l'impact du "bouclier tarifaire" sur les collectivités territoriales et leurs groupements.

Sur le volet "Consommation", ont abouti, sur l'initiative de la commission :

- Le **plafonnement** des loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises ;
- De **nouvelles modalités de résiliation** pour l'assurance emprunteur, les offres groupées et les services de télévision et de vidéo à la demande ;
- La **pénalisation des banques**, à proportion des retards de remboursement des clients victimes de fraude.

Le Sénat a adopté le texte issu de la CMP, ainsi infléchi par la commission, le 3 août 2022.

POUR EN SAVOIR +

- Les travaux de la commission sur les négociations commerciales
- Les travaux de la commission sur la crise européenne de l'énergie
- Les travaux de la commission sur les difficultés et perspectives du nucléaire



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur (*Les Républicains*)
des Yvelines



Daniel Gremillet

Sénateur
(*Les Républicains*)
des Vosges

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/
affaires_economiques/index.ht
ml](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20





...le projet de loi portant

MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT (MUPPA)

« Apporter des **garanties complémentaires** aux procédures dérogatoires instituées par le projet de loi et **soutenir les professionnels du transport routier** »

Les sénateurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont unanimement regretté les **délais contraints** imposés par le Gouvernement pour l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 21 juillet 2022, après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence pour le **pouvoir d'achat**, qui ne permettent pas au Parlement de travailler sereinement.

Animée d'un esprit de **responsabilité** et suivant son rapporteur Bruno Belin, la commission a toutefois **décidé de valider**, sous réserve de modifications, **l'économie de ce texte**, compte tenu de **l'urgence** qui s'attache à garantir la **sécurité d'approvisionnement en gaz** de notre pays, à encadrer la **compensation carbone** des émissions associées à la mobilisation accrue des centrales à charbon françaises et à soutenir les **professionnels du transport routier de marchandises** dans la **décarbonation** et face à la hausse des coûts de **carburant**.

La commission, sur la proposition de son rapporteur Bruno Belin, a formulé 3 observations principales relatives :

- **tout d'abord au manque de vision stratégique** à long terme des précédents gouvernements et à l'accumulation de **décisions inopportunes** à l'origine de la tension actuelle sur l'approvisionnement énergétique français, également due à un **retard** préjudiciable sur le développement des énergies renouvelables ;
- ensuite, au caractère **lacunaire** de **l'étude d'impact du texte** qui **ne répond pas aux exigences constitutionnelles** en la matière ;
- enfin, à **l'angle mort de ce texte** qui **laisse de côté la notion de sobriété énergétique**, étant entendu que le meilleur gain pour le pouvoir d'achat des Français est l'énergie que l'on ne consomme pas. La commission appelle de ses vœux, dans les meilleurs délais, **un plan d'action national posant des objectifs de maîtrise de la demande**. Pour rappel, une réduction d'**un degré** de la température de chauffe représente en moyenne une diminution de la consommation de gaz de **8 %**.

Ces constats ont conduit la commission, avant la séance publique, à modifier le projet de loi par **19 amendements**, dont **17** du rapporteur Bruno Belin.



Sous le bénéfice de ces observations et propositions, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi « MUPPA ». Le **29 juillet 2022**, le Sénat a **adopté** le projet de loi. Le **3 août 2022**, le Sénat a **adopté** les **conclusions** de la commission mixte paritaire sur ce texte.



1. UN TEXTE « FOURRE-TOUT », PRÉPARÉ À LA HÂTE ET DONT LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS N'EST PAS LA SEULE FINALITÉ

La commission a examiné des dispositions visant principalement à :

- **sécuriser l'approvisionnement français en gaz naturel**, par la mise à niveau de nos capacités de traitement de gaz naturel liquéfié (GNL) — article 14
- **garantir la pleine et entière compensation des émissions de gaz à effet de serre** induites par la mobilisation accrue des centrales à charbon — article 16
- **soutenir les professionnels du transport routier de marchandises**, dans la décarbonation des modes de propulsion des poids lourds et face à la hausse des prix des carburants — article 20
- **ouvrir la voie à la diversification des carburants utilisés pour les véhicules légers** des particuliers — article 21.

Article 14 - Régime administratif *ad hoc* applicable à la **construction** des infrastructures nécessaires au **raccordement d'un terminal méthanier flottant**, dans le port du Havre, aux réseaux terrestres de transport de gaz

Article 16 - Obligation de **compensation carbone** en cas de mobilisation accrue des centrales à charbon

Article 20 - Extension du **mécanisme d'indexation gazole** à l'ensemble des produits énergétiques

Article 21 - Autorisation de l'**utilisation d'huile alimentaire usagée** comme carburant pour les véhicules légers



Augmentation des capacités de traitement des importations de gaz naturel liquéfié (GNL)

À l'heure actuelle, en effet, le gaz représente environ **16 % de la consommation d'énergie primaire** en France et nous sommes largement tributaires de nos **importations**, qui s'effectuent *via* **7 gazoducs** et, par voie maritime, vers **4 terminaux méthaniers terrestres**. La France ne dispose d'**aucun** terminal méthanier **flottant** à ce jour.

Afin de **sécuriser l'approvisionnement français en gaz naturel**, dans le contexte de la baisse des exportations de gaz **russe**, le projet de loi met en place des **dérogations procédurales** (autorisation environnementale, participation du public, loi sur l'eau, espèces protégées et habitats, archéologie préventive), conformes au droit de l'Union européenne, pour assurer une **réalisation rapide** des travaux de raccordement d'un **terminal méthanier flottant** amarré au quai Bougainville sur le site portuaire du Havre, aux réseaux terrestres de transport de gaz naturel. En l'espèce, il s'agit de construire une **canalisation de transport d'environ 3,5 kilomètres de long** qui traverse, sur la majorité de son parcours, la zone portuaire du Havre, pour relier le terminal méthanier flottant au réseau terrestre de transport de gaz situé à proximité. Le choix de recourir à un terminal méthanier **flottant**, qui constitue un navire soumis au droit international maritime, présente l'avantage d'être une solution plus facilement **réversible** qu'un terminal terrestre.

Le **navire regazéifieur**, affrété par TotalEnergies sous pavillon norvégien, présente des dimensions de 283 mètres de long pour 43 mètres de large. L'objectif est de mettre en service l'installation et la canalisation de raccordement du terminal au réseau terrestre existant en septembre 2023 et, *a fortiori*, pour l'hiver **2023-2024**. Le gaz importé proviendra des pays qui fournissent traditionnellement la France, mais également des États-Unis.

Ce terminal serait d'une **capacité de traitement moyenne**, d'environ 160 GWh PCS/j, inférieure à celle de 3 des 4 terminaux méthaniers terrestres implantés en France.

Alors que les **capacités de traitement des terminaux méthaniers existants ont déjà été augmentées** et que les **capacités de stockage souterrain de gaz naturel devraient s'accroître** dans les prochains mois (*voir l'article 10 du projet de loi*), la construction de cette infrastructure est **nécessaire** pour garantir la sécurité d'approvisionnement. L'Allemagne s'est également engagée dans cette voie et d'autres pays (Finlande, Grèce, Italie et Pays-Bas) y réfléchissent. Au total, l'application des délais de droit commun conduirait à une instruction de **24 mois** pour la réalisation du projet, tandis que les dérogations proposées à l'article 14 permettraient de ramener ces délais à environ **6 mois**.



Compensation des émissions de gaz à effet de serre des centrales à charbon

Les émissions de gaz à effet de serre des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles (centrales au fioul et à charbon) sont strictement **encadrées** via un **plafond** fixé par décret à **700 tonnes d'équivalent CO₂ par mégawatt** de puissance électrique installée, soit l'équivalent d'environ **700 heures de fonctionnement**. Face aux **risques** pesant sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, cette valeur, initialement définie dans la perspective de la **fermeture** progressive des centrales à charbon françaises, a été **rehaussée** au cours de l'année 2022.

En outre, la décision a été prise de **repousser à 2024** la fermeture de deux unités de 600 MW chacune de production électrique à partir de charbon (centrale de Cordemais). Une unité supplémentaire de 600 MW (centrale de Saint-Avoid) s'est arrêtée fin mars 2022, mais peut techniquement redémarrer.

Compte tenu de l'**indisponibilité croissante et persistante du parc nucléaire** et des incertitudes liées à la **guerre en Ukraine**, le Gouvernement considère qu'il est **indispensable**, en plus des autres leviers à activer (réduction de consommation, mobilisation de moyens complémentaires) de permettre une **utilisation accrue des centrales à charbon**. Le plafond d'émissions de GES des centrales serait ainsi relevé pour leur permettre d'émettre **2 500 tCO₂/MW supplémentaires**, correspondant à **2 700 heures de fonctionnement**. Cette mobilisation permettra d'augmenter d'environ **1 % la consommation annuelle** d'électricité et d'absorber **2 % de la pointe de consommation**.

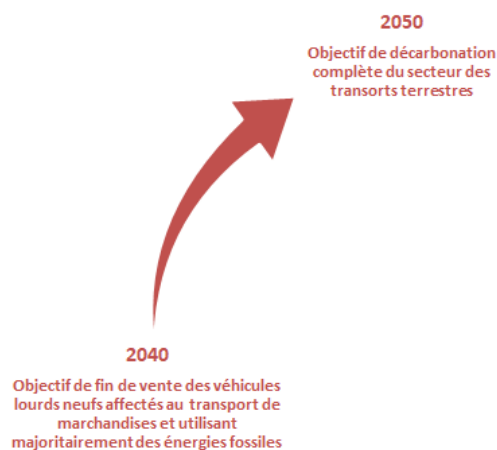
Afin de **limiter l'impact climatique** de cette décision, une obligation de **compensation carbone**, représentant au total environ **120 millions d'euros** pour les exploitants, est fixée par le projet de loi. Dès lors, s'il aurait pu être mieux anticipé, le risque avéré pesant sur l'approvisionnement en électricité de la France amène toutefois la commission à considérer le rehaussement du plafond d'émissions des centrales à charbon comme un **mal nécessaire**. Le Gouvernement assure pour autant que le **budget carbone** assigné au secteur de l'énergie dans le cadre de la deuxième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2), pour la période 2019-2023, sera respecté, même si les cibles annuelles, quant à elles indicatives, pourraient être dépassées en 2022 et 2023.



Extension du mécanisme d'indexation gazole à l'ensemble des produits énergétiques dans les contrats de transport routier de marchandises

Le **prix du carburant** – qui représente environ **30 % du coût d'une opération de transport de marchandises** – peut subir des **variations significatives** entre le jour de la commande de transport et le jour de sa réalisation. À titre d'illustration, le coût du gaz naturel véhicule (GNV) et celui du gazole professionnel ont respectivement augmenté de 110 et 55 % entre juin 2021 et mai 2022.

Pour **protéger les transporteurs face au risque inflationniste difficile à anticiper**, un **mécanisme d'indexation** créé en 2006 permet de **réviser de plein droit le prix de transport initialement convenu** pour couvrir la variation des charges liées à la variation du coût du carburant. Ce mécanisme ne tient néanmoins pas compte du **développement d'énergies alternatives au gazole dans le secteur du fret routier**. Ainsi, afin de **soutenir le secteur face à la hausse brutale des coûts de l'énergie** et pour **accompagner les professionnels dans la décarbonation du secteur**, l'article 20 du projet de loi étend ce mécanisme à l'ensemble des produits énergétiques, et non plus seulement au gazole.



2. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPORTER DES GARANTIES COMPLÉMENTAIRES AUX PROCÉDURES DÉROGATOIRES INSTITUÉES PAR LE PROJET DE LOI ET SOUTENIR LES PROFESSIONNELS DU TRANSPORT ROUTIER

Les **19 amendements adoptés** par la commission, avec l'aval du rapporteur, visent, d'une part, à apporter des **garanties complémentaires** pour l'information du public, la protection de l'environnement et de la santé et, d'autre part, à **améliorer la qualité juridique du texte**, en l'enrichissant ponctuellement de dispositions de précisions et de coordination.

A. CONSOLIDER LES MESURES RELATIVES À LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE ET POSER DES GARANTIES COMPLÉMENTAIRES

- À l'article 14, outre **3 amendements** rédactionnels et de précision juridique (COM-237, COM-239, COM-243), la commission a adopté **6 amendements du rapporteur** visant principalement à :
 - renforcer les **exigences de protection de l'environnement** applicables au projet (COM-238, COM-240, COM-245)
 - enrichir et garantir **l'effectivité des dispositions** votées par les députés s'agissant du **bilan carbone** du fonctionnement du terminal méthanier (COM-241)
 - mieux **informer** et **associer** le **public** et les **élus locaux** à la construction et à l'exploitation de ces nouveaux équipements industriels (COM-242 et COM-244).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté **6 amendements**, dont **1 du rapporteur** Bruno Belin pour :

- **élargir le contenu de l'étude**, qui devra être remise par l'exploitant du terminal méthanier flottant du Havre au préfet dans un délai de 6 mois à compter de la mise en service, **à l'ensemble des impacts environnementaux associés à cette infrastructure** afin, notamment, de mieux cerner l'impact de certaines techniques d'extraction (n° 394 du rapporteur)
- **rétablir le délai d'un mois**, fixé par le projet de loi initial, pour la **consultation des collectivités** concernées par la construction et l'exploitation de la nouvelle canalisation de transport de gaz d'une longueur de 3,5 kilomètres, qui reliera le terminal flottant au réseau terrestre, avec avis de **sagesse** du rapporteur (n° 419 du Gouvernement)
- **supprimer les dispositions dérogatoires relatives aux opérations d'archéologie préventive**, considérant que la zone concernée ne présente pas d'enjeu en la matière, avec avis de **sagesse** du rapporteur (identiques n°s 66 de Pierre Ouzoulias et 456 du Gouvernement)

- **compléter le dispositif de gestion des risques, introduit en commission par le rapporteur**, en prévoyant une coordination entre le bureau d'enquêtes-accidents sur les risques industriels (**BEA-RI**) et le bureau d'enquêtes-accidents en mer (**BEA-Mer**), sur leurs domaines de compétences, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 434 de Frédéric Marchand)

- **prévoir la remise**, par l'exploitant, six mois avant la fin de l'exploitation du terminal méthanier flottant, d'une **étude** sur les conditions de **démantèlement** de l'exploitation, sur les **mesures de compensation** mises en œuvre, sur **l'état de la biodiversité et des sols** ainsi que sur **l'avenir des personnels mobilisés**, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 68 de Céline Brulin)

En outre, les sénateurs ont introduit un article 14 *bis* visant à instituer un régime de **régulation de la publicité lumineuse**, par le ministre chargé de l'énergie, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement nationale en électricité, avec avis de **sagesse** du rapporteur (n° 197 rect. de Thomas Dossus).

• À l'article 16, la commission a adopté **3 amendements**, dont **2 du rapporteur** pour :

- assurer le **ciblage géographique et sectoriel des programmes de compensations** imposés aux exploitants des 2 centrales à charbon concernées et le respect des critères d'**intégrité environnementale** inscrit à l'article L. 229-55 du code de l'environnement créé par le Sénat lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021
- rehausser l'**obligation de compensation au niveau législatif** et prévoir un régime de **sanctions** en cas de méconnaissance de cette obligation
- prévoir que le décret d'application de cet article sera soumis à l'avis préalable du Haut Conseil pour le climat (HCC), à l'initiative du sénateur Ronan Dantec.



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté **4 amendements**, dont **1 sous-amendement du rapporteur** Bruno Belin visant à :

- **sécuriser la possibilité**, pour les exploitants des centrales à charbon concernées, de remplir leurs obligations de compensation en abondant un fonds, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 420 du Gouvernement et n° 450 du rapporteur)

- préciser que les **projets forestiers ou agricoles seront favorisés**, conformément au souhait de la commission, sans exclure la **possibilité d'orienter ponctuellement** les fonds issus de la compensation vers **d'autres secteurs**, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 421 du Gouvernement).

B. SÉCURISER ET ENRICHIR LE VOLET RELATIF AU TRANSPORT

• À l'article 20, la commission a adopté **3 amendements** de précision du **rapporteur** pour garantir l'opérationnalité du dispositif proposé (COM-248, COM-249 et COM-250).

En lien avec l'objectif de décarbonation du transport routier de marchandises et d'accompagnement des professionnels de ce secteur, poursuivi par l'article 20 du texte, la commission a inséré un nouvel article 20 bis sur la proposition de Philippe Tabarot (COM-45 *rect*) visant à **créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport routier de marchandises**.

- À l'article 21, outre **un amendement** de précision juridique (COM-252), la commission a adopté **2 amendements** du rapporteur visant à :
 - **mieux encadrer le déploiement des huiles alimentaires usagées** et prévenir les risques de dégradation des moteurs en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de définir les catégories de véhicules concernés par cette autorisation, ainsi que les modalités de distribution de ces carburants (COM-251)
 - **assurer un suivi de cette mesure** par la remise au Parlement d'un rapport sur ses conséquences environnementales, économiques et techniques deux ans après sa mise en œuvre (COM-253).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article 21 sur la proposition du rapporteur pour remplacer le dispositif par la remise d'un **rapport du Gouvernement au Parlement, d'ici le 1^{er} janvier 2023**, pour évaluer les conséquences environnementales, économiques et techniques de l'autorisation d'utilisation des **huiles alimentaires usagées comme carburant pour les véhicules**, présenter des *scenarii* d'évolution du droit existant et préciser les catégories de véhicules les plus adaptés à l'utilisation de ce type de carburant (n° 395 du rapporteur). À l'issue d'une large consultation des parties prenantes conduite en urgence par le rapporteur, il est apparu que si l'idée semblait prometteuse, il serait **prématuré** d'instituer une autorisation à portée générale sans disposer d'une étude précise sur cette mesure.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Lors de la commission mixte paritaire du lundi 1^{er} août 2022, sénateurs et députés se sont attachés à **conforter et consolider les apports de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, tout en revenant sur quelques points.

Ainsi, outre des modifications purement rédactionnelles, les évolutions suivantes ont été actées :

- à l'article 14, l'**avis** de la commission de suivi de site (CSS) territorialement compétente, sur la décision dispensant le projet, à titre exceptionnel, d'une évaluation environnementale, a été **supprimé**
- à l'article 14 bis, le pouvoir de régulation des publicités lumineuses, par le ministre chargé de l'énergie, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, a été **encadré** en prévoyant que ce pouvoir s'exerce sans compromettre les objectifs de sécurité publique et de défense nationale, ainsi que de sûreté des installations et ouvrages sensibles
- à l'article 16, l'avis du HCC sur le décret d'application a été supprimé
- l'article 20 bis, portant création d'un **prêt à taux zéro** pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport routier de marchandises, a été **remplacé** par une étude par le Gouvernement d'une telle option dans le cadre de l'établissement de la feuille de route du secteur prévue par l'article 301 de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience ».

POUR EN SAVOIR +

• Mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Bruno Belin
Rapporteur
Sénateur de la Vienne
(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01.42.34.23.20



Avis – Projet de loi

MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT

Réunie le 25 juillet 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a adopté l'avis de Mme Christine Lavarde sur le projet de loi n° 817 (2021-2022) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, déposé à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022. Ce projet de loi, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été adopté en séance publique par l'Assemblée nationale le 22 juillet 2022.

La commission des finances a souhaité présenter un avis sur plusieurs articles de ce texte, compte-tenu de leur impact sur les finances publiques. L'équilibre général du texte tend à distinguer deux grandes orientations : des mesures en faveur du pouvoir d'achat d'une part (titres I, II voire IV et V) et dix articles, contenus dans le titre III, centrés sur les questions de souveraineté énergétique, dont certains ont un lien plus que ténu avec la question du coût de la vie, d'autre part. Le titre III relève, en effet, plus d'une logique de mise en œuvre d'une stratégie industrielle face au risque d'une rupture d'approvisionnement en gaz que de mesures ponctuelles destinées à permettre aux Français de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie. Les effets des titres II (protection des consommateurs), IV (transport routier de marchandises) et V (carburants) sur le pouvoir d'achat apparaissent quant à eux difficiles à évaluer.

La saisine de la commission des finances s'est donc portée principalement sur le titre I^{er} (articles 1^{er} à 6 bis) qui couvre des mesures en faveur des salariés (prime de partage de la valeur, développement de l'intéressement et incitations à la négociation salariale par branche) et une revalorisation des prestations sociales (retraites, allocations de solidarité, déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés et aides personnelles au logement). Elle l'a étendue à deux articles introduits à l'Assemblée nationale (9 bis A et 9 bis) qui modifient le code monétaire et financier afin de renforcer les obligations des prestataires de services de paiement en matière de remboursement de sommes perçues à tort.

1. UN SOUTIEN À LA VALEUR TRAVAIL QUI PEUT RELEVER DE L'EFFET D'ANNONCE

A. LA PRIME DE PARTAGE DE LA VALEUR SUSCITE EN L'ÉTAT ACTUEL DE SA RÉDACTION PLUS D'INTERROGATIONS SUR SES EFFETS QUE DE GARANTIES SUR UN RÉEL GAIN DE POUVOIR D'ACHAT

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit la création d'une prime de partage de la valeur, qui viendrait prendre le relais de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), sous la réserve d'ajustements majeurs relatifs à son caractère pérenne et à son régime social et fiscal. Celui-ci devrait varier selon que la prime est versée avant ou après le 31 décembre 2023 et selon que la rémunération des salariés est ou non inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC. Les principales différences avec la PEPA tiennent à l'absence d'exonération d'impôt sur le revenu et de CSG-CRDS – sauf pour les primes versées du 1^{er} août 2022 au 31 décembre 2023 aux salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC – ainsi qu'à l'assujettissement au forfait social pour les entreprises de plus de 250 salariés.

Cette pérennisation de la PEPA peut interroger. Le nombre de salariés concernés par le dispositif tend, en effet, à décroître depuis 2019 (3,38 millions en 2021 contre 4,91 millions en 2019) quand le montant moyen versé atteint 494 euros en 2022 (572 euros en 2021). Dans ces conditions, la nouvelle prime, dont les plafonds sont portés à 3 000 et 6 000 euros (pour les

entreprises mettant en place un dispositif d'intéressement) contre respectivement 1 000 euros et 2 000 euros pour la PEPA, relève plus d'une logique d'affichage que d'une appréciation juste de la situation des entreprises et des rapports salariaux en leur sein.

L'appui sur les entreprises peut, par ailleurs, équivaloir à une fuite de l'État devant ses responsabilités. Faute de critères d'attribution explicites dans le contenu du dispositif, il revient aux entreprises de réaliser les arbitrages nécessaires au soutien du pouvoir d'achat des moins aisés.

La nouvelle prime présente par ailleurs plusieurs risques : **effet d'aubaine** pour les entreprises qui envisageaient un supplément de rémunération, **effet de seuil** pour les salariés proches du niveau de 3 SMIC, **effet d'éviction** des mécanismes d'intéressement, pourtant encouragés à l'article 3, auxquels s'ajoute une **différence de traitement entre les ménages** en raison de la défiscalisation sur la seule base individuelle.

Afin de prévenir ces difficultés, la commission des finances a adopté **quatre amendements**.

Concernant l'effet d'aubaine, le **COM-310** conserve la possibilité laissée aux entreprises de procéder au versement de la prime en plusieurs fois, **tout en limitant à quatre le nombre de versements**. S'agissant de l'effet d'éviction, le **COM-309** propose de laisser aux salariés bénéficiaires de la prime de pouvoir d'achat **le choix soit de bénéficier de la prime immédiatement, soit de percevoir ce montant de manière différée**, sous la forme d'un supplément d'intéressement.

Le **COM-308** propose, en outre, de **rebaptiser la prime**, qui serait appelée prime de pouvoir d'achat, et de borner le dispositif au 31 décembre 2023, sauf pour les entreprises de moins de 50 salariés. Le partage de la valeur est, en effet, un enjeu structurel, qui passe par des dispositifs tels que les accords d'intéressement et de participation, et non par le versement, à la discrétion de l'employeur, d'une prime exceptionnelle, en réponse à une crise conjoncturelle. Il convient en revanche de laisser aux entreprises de moins de 50 salariés la possibilité de verser cette prime, plus aisée à mettre en œuvre pour elles qu'un accord d'intéressement.

Enfin, sur la question de la différence de traitement des ménages, le **COM-311** prévoit **qu'il soit tenu compte du revenu imposable du salarié, et de celui de son conjoint** dans le cas d'une imposition commune, pour l'application de l'exonération d'impôt sur le revenu, de CSG et de CRDS sur la prime.

B. UN SOUTIEN COSMÉTIQUE À LA REVALORISATION DES GRILLES SALARIALES

L'article 4 du présent projet de loi vise à inciter à la revalorisation des grilles salariales, 120 branches sur 171 affichant au moins un coefficient inférieur au SMIC en vigueur revalorisé au 1^{er} mai 2022. Cet objectif est louable dans un contexte de forte tension sur le marché du travail, où la question du faible écart entre revenus d'assistance et salaires est posée.

La rédaction initialement proposée par le Gouvernement était cependant **dépourvue de valeur normative, voire inefficace**, le texte se bornant à renforcer les pouvoirs du ministre en matière de fusion de branches sans pour autant que la question du minimum conventionnel ne soit centrale. L'ajout à l'Assemblée nationale d'une disposition visant à **réduire le délai imparti aux organisations patronales pour ouvrir des négociations salariales de branche de 3 mois à 45 jours**, si les minima conventionnels sont en dessous du niveau du SMIC, apparaît séduisante mais un risque d'**effet pervers** n'est pas à exclure avec la tenue de négociations trop rapides, qui pourraient *in fine* léser les salariés.

C. UN ALLÈGEMENT MODESTE DES COTISATIONS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

L'allègement des cotisations des indépendants, prévu à l'article 2, devrait être mis en œuvre par voie réglementaire. Il convient de rappeler à ce stade que le dispositif devra en effet être complété par un décret d'application. **L'objectif affiché, louable, consiste à baisser les cotisations d'assurance maladie pour les revenus jusqu'à 60 % du PASS, soit environ 1,6 fois le SMIC.**

Un indépendant dont la rémunération atteint le SMIC bénéficierait ainsi d'un gain de pouvoir d'achat effectif d'environ 46 euros par mois, soit une augmentation de son revenu de 3,5 %. Cette

progression reste inférieure à l'inflation constatée en 2022. Ce montant devrait cependant être plus faible, la hausse du revenu net entraînant mécaniquement une majoration de l'impôt. **Le gain moyen pour l'ensemble des indépendants concernés – 70 % du nombre total d'indépendants – est chiffré quant à lui à 20 euros par mois, avant impôt. Là encore, le gain de pouvoir d'achat peut relever de l'effet d'annonce. Le rapporteur pour avis rappelle que 44 % des indépendants classiques (hors praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés) et 90 % des auto-entrepreneurs, ont des revenus moyens inférieurs au Smic.**

2. LA POURSUITE DU QUOI QU'IL EN COÛTE : LA REVALORISATION DES PRESTATIONS SOCIALES

A. DES EFFETS D'ANNONCE

Les revalorisations affichées aux articles 5 (prestations sociales) et 6 (aides personnelles au logement) sont, toutefois, à relativiser.

Le Gouvernement procède tout d'abord par **anticipation** sur les augmentations attendues au 1^{er} janvier et au 1^{er} avril prochains. Le coefficient de revalorisation prévu aux termes du présent projet de loi sera donc imputé sur celui qui serait calculé en 2023, ce dernier ne pouvant conduire à une diminution de la prestation. **Le taux de revalorisation retenu – 3,5 % ou 4 % selon les prestations - reste ensuite inférieur à celui de l'inflation** prévu par l'Insee (+5,5 %) ou la Banque de France (+5,6 %) en 2022.

Enfin, l'annonce d'une **revalorisation des aides personnelles au logement** doit également être précisée. Il s'agit d'une réévaluation des paramètres, portée elle aussi à 3,5 %, ce qui signifie que **l'aide ne devrait pas augmenter dans les mêmes proportions pour tous les bénéficiaires.**

La **déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** à compter du 1^{er} octobre 2023, prévue à l'article 5 *bis*, demandée par la plupart des groupes politiques à l'Assemblée nationale, va en revanche dans le bon sens. Ses modalités reprennent celles retenues par le Sénat en octobre dernier, en prévoyant notamment un mécanisme de droit d'option afin d'éviter tout « perdant » à la réforme¹. Le rapporteur pour avis note à cet égard, qu'après s'y être opposée tout au long du précédent quinquennat, la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale a donc fini par se rallier à la position du Sénat, dans l'intérêt des personnes en situation de handicap.

B. UN DÉCALAGE PAR RAPPORT À LA DÉFENSE DE LA VALEUR TRAVAIL AFFICHÉE PAR AILLEURS

La revalorisation du revenu de solidarité active (RSA), prévue à l'article 5, à hauteur de celle des autres prestations sociales peut interroger compte tenu du signal, en principe lancé par d'autres dispositions du texte, en faveur de la valeur travail. Une majoration du RSA de 4 % serait ainsi supérieure au gain de pouvoir d'achat enregistré par les indépendants en cas d'allègement des cotisations sociales (article 2), à la revalorisation du point d'indice prévue dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2022 (3,5 %) et à la progression des salaires relevée par l'Insee au premier trimestre 2022 (2,4 % sur un an).

Si le soutien aux retraités et à certaines catégories de personnes se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité apparaît plus que légitime, **le dispositif ne doit pas cependant avoir pour effet de diminuer le coût d'opportunité de ne pas prendre un emploi** dans un contexte marqué par de fortes tensions sur le marché du travail. **Il est important de veiller à ce que nos politiques sociales restent cohérentes avec la situation de l'économie et du marché du travail en particulier.**

¹ Cf la version adoptée en 2^{ème} lecture par le Sénat le 12 octobre 2021 de la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale déposée par les députés Jeanine DUBIÉ, Charles de COURSON, Yannick FAVENNEC et plusieurs de leurs collègues le 30 décembre 2019.

3. LE REMBOURSEMENT DES SOMMES INDUMENTS PRÉLEVÉES PAR LES PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT : UN DISPOSITIF À CALIBRER

Adoptés par voie d'amendement, les articles 9 *bis* et 9 *bis* A prévoient de modifier le code monétaire et financier afin de mieux sanctionner les prestataires de services de paiement (PSP) en cas de non remboursement de sommes prélevées indûment : absence de remboursement de sommes prélevées sans autorisation d'une part et frais prélevés plusieurs fois sur une même opération rejetée d'autre part.

Reste que le dispositif prévu à l'article 9 *bis* apparaît difficilement lisible pour le consommateur quand les sanctions prévues ne semblent pas assez proportionnées pour favoriser un remboursement rapide.

Adopté par la commission des finances, l'amendement **COM-312** propose donc un nouveau schéma de pénalités financières en cas de manquement par les PSP qui accroît l'incitation à agir avec diligence, via une revalorisation des pénalités, plus importantes en cas de retard prolongé dans le remboursement.

4. DES MESURES D'URGENCE DONT LE COÛT PEUT ÊTRE ESTIMÉ À 7,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2022

Les mesures couvertes par le titre I^{er} devraient générer un coût pour les finances publiques de **7,21 milliards d'euros en 2022**, dont 6,6 milliards d'euros liés aux seules revalorisations des prestations sociales. Plus de la moitié des dépenses serait supportée par les organismes de sécurité sociale : 4,6 milliards d'euros. Les collectivités territoriales seraient sollicitées à hauteur de 120 millions d'euros, au titre du financement du RSA. La charge pour l'État atteindrait 2,49 milliards d'euros. **Ce calcul n'intègre pas l'évaluation de l'effet inévitable de substitution de la prime de partage de la valeur à des éléments de rémunération qui devaient être, quoiqu'il en soit, attribués.** L'Insee avait évalué la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale par cet effet d'aubaine à 600 millions d'euros s'agissant de la première version de la PEPA, versée entre décembre 2018 et mars 2019.

Une partie de la revalorisation des prestations sociales étant non pérenne, le **coût des mesures devrait être ramené à 2,09 milliards d'euros en 2023**, dont 140 millions d'euros au titre de la déconjugalisation de l'AAH.

Au-delà du coût, le rapporteur pour avis s'interroge sur le **financement du dispositif en 2022**. L'allègement des cotisations sociales pour les indépendants comme la réévaluation des paramètres de calcul des aides personnelles au logement ne font pas l'objet à l'heure actuelle, d'une inscription à la charge du budget de l'État. **Le projet de loi de finances rectificative pour 2022, déposé en même temps que le présent projet de loi et censé en tirer les conséquences financières, ne comporte pour l'heure aucune disposition en ce sens. Le coût cumulé de ces deux dispositifs est estimé à 609 millions d'euros.**



Christine LAVARDE
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
des Hauts-de-Seine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28