

N° 691

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2012

AVIS

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de finances rectificative pour 2012,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur,
Rapporteur général

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Odette Duriez, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 71, 77, 78, 79 et T.A. 2

Sénat : 687, 689, 689 et 690 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES DISPOSITIONS TOUCHANT AU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	7
A. L'ABROGATION DE LA TVA DITE SOCIALE.....	7
B. LA LIMITATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....	8
C. LA RÉDUCTION DE TROIS NICHES FISCALES.....	10
D. UN SURCROÎT DE RECETTES DE 5,5 MILLIARDS PAR AN POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE À COMPTER DE 2013.....	11
II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT	14
A. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT.....	14
B. LA SUPPRESSION DU DROIT DE TIMBRE ET DE L'AGRÈMENT PRÉALABLE POUR LES SOINS COÛTEUX.....	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 1^{er} Abrogation de la TVA dite sociale (art. 2 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 art. L. 131-7, L. 241-2, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13, L. 245-16 du code de la sécurité sociale, art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime, art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts, art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008).....	17
• Article 2 Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail (art. L. 131-8, L. 241-17, L. 241-18, L. 711-13 du code de la sécurité sociale, art. 81 quater du code général des impôts art. L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008).....	21
• Article 25 Assujettissement aux prélèvements sociaux sur le capital des revenus immobiliers de source française (revenus fonciers et plus-values immobilières) perçus par les non-résidents (art. L. 136-6, L. 136-7, L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale art. 15 et 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale).....	26
• Article additionnel après l'article 25 (art. L. 136-2 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale) Prélèvements sociaux sur les indemnités de rupture	29
• Article 26 Hausse du prélèvement social sur les « stock-options » et attributions gratuites d'actions (art. L. 137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale).....	30

• <i>Article 27</i> Hausse du forfait social (<i>art. L. 137-16 du code de la sécurité sociale</i>)	33
• <i>Article 29</i> Faciliter l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (<i>art. L. 251-1, L. 251-2 et L. 253-3-1 du code de l'action sociale et des familles art. 968 E</i> <i>du code général des impôts</i>).....	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	51

Mesdames, Messieurs,

Déposé le 4 juillet dernier, le projet de loi de finances rectificative pour 2012 a deux objets principaux.

Il vise tout d'abord à enrayer la détérioration du solde des comptes publics afin de respecter l'objectif de déficit de 4,5 % du PIB en 2012.

Cette détérioration tient pour partie au ralentissement de la croissance, estimée à 0,3 % pour l'année 2012, alors que la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale retenaient une hypothèse de 1 %. Elle tient aussi à certaines surestimations des recettes de l'Etat lors de la construction budgétaire et, dans une moindre mesure, à des sous-estimations de dépenses.

Ce projet de loi entend également mettre en œuvre les orientations et priorités du nouveau gouvernement en imprimant de premières inflexions sur la répartition de l'effort contributif et sur les moyens des politiques publiques.

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de six articles. Cinq d'entre eux concernent directement des ressources de la sécurité sociale. Le sixième porte sur les conditions d'accès à l'aide médicale d'Etat.

I. LES DISPOSITIONS TOUCHANT AU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les articles 1^{er} et 2 visent à revenir sur deux mesures adoptées au cours de la précédente législature : la mise en place de la TVA dite sociale et les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

Les articles 25, 26 et 27 visent quant à eux à réduire plusieurs niches fiscales, conformément aux recommandations des instances qui avaient procédé à leur évaluation au cours de ces dernières années, en particulier la Cour des comptes.

Ces mesures se traduiront par un surcroît de recettes pour la sécurité sociale évalué à 1,5 milliard d'euros dès 2012 et à 5,5 milliards d'euros par an à compter de 2013.

A. L'ABROGATION DE LA TVA DITE SOCIALE

L'article 1^{er} **abroge l'augmentation de 19,6 % à 21,2 % du taux normal de la TVA** programmée au 1^{er} octobre 2012 par la loi de finances rectificative du 14 mars dernier.

Il maintient le droit antérieur pour le calcul des cotisations d'allocations familiales, qui sont exclusivement à la charge de l'employeur. Il abroge en particulier le principe posé par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 d'une exonération totale de cotisation en dessous d'un premier seuil de rémunération, fixé par décret à 2,1 fois le Smic, et d'une exonération décroissante entre ce premier et un second seuil, fixé par décret à 2,4 fois le Smic. En conséquence, **le taux des cotisations d'allocations familiales demeurera fixé à 5,4 % de la totalité de la rémunération.**

En revanche, l'article 1^{er} **ne modifie pas** les dispositions de la précédente loi de finances rectificative ayant porté **de 3,4 % à 5,4 % le taux du prélèvement social sur les revenus du capital** à compter du 1^{er} juillet 2012.

La **commission des affaires sociales s'était opposée** à la mise en place de la TVA dite sociale pour des raisons de méthode comme pour des raisons de fond.

Sur le plan de la **méthode**, la réforme lui avait paru pour le moins improvisée, quelques semaines avant l'élection présidentielle, alors que le Gouvernement en avait clairement écarté le principe dès le début de législature, après avoir pris en compte les rapports remis en septembre 2007 au Premier ministre par Eric Besson et au ministre de l'économie et des finances par l'inspection générale des finances.

Aux yeux de votre commission, la question récurrente de la TVA « sociale » ou « compétitivité » pouvait légitimement être examinée, mais dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le financement de notre protection sociale, en évaluant soigneusement toutes les incidences macro-économiques d'un éventuel basculement de cotisations sociales vers la TVA, c'est-à-dire en mesurant les effets potentiels de la baisse des charges sociales et de la hausse de la TVA sur les prix à la consommation, sur l'avantage comparatif retiré par les produits français et finalement sur l'emploi.

De ce point de vue, la méthode retenue à l'issue de la conférence sociale des 9 et 10 juillet dernier, visant à saisir le Haut Conseil du financement de la protection sociale en vue d'une éventuelle réforme en 2013, paraît à tous égards plus appropriée.

Sur le **fond**, la commission avait estimé qu'il était très hypothétique d'escompter un impact significatif de la mesure sur la compétitivité des entreprises françaises, et donc sur l'emploi, d'autant que la réduction des charges devait s'appliquer uniformément à toutes les entreprises, la majorité d'entre elles étant peu exposées à la concurrence internationale. La ponction sur le pouvoir d'achat des ménages, notamment des plus modestes, constituait en revanche un risque évident en cette période de difficultés économiques.

B. LA LIMITATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

L'article 2 vise à réduire les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires à compter du 1^{er} septembre 2012, en les limitant aux cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés.

A la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, il prévoit également la suppression de l'exonération fiscale sur les heures supplémentaires réalisées à compter du 1^{er} août 2012. Le Gouvernement avait initialement indiqué vouloir inclure cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2013.

En ce qui concerne le volet social, la loi Tepas a prévu une **exonération des cotisations salariales** sur les heures supplémentaires dont le taux, fixé par décret, s'élève à 21,5 % de la rémunération. Les **cotisations patronales** bénéficient d'une exonération forfaitaire de 0,50 euro par heure supplémentaire effectuée. L'exonération des cotisations patronales est toutefois portée à 1,50 euro par heure dans les entreprises de moins de vingt salariés. Seule cette dernière exonération serait conservée.

L'article 2 rejoint l'amendement que le Sénat avait adopté lors de l'examen du dernier projet de loi de finances de la sécurité sociale, sur proposition de la commission des affaires sociales.

Ces exonérations représentent un coût de 4,9 milliards d'euros pour les finances publiques, dont 3,4 milliards d'euros pour les exonérations sociales, qui sont compensées par l'Etat.

Les évaluations menées par le Conseil des prélèvements obligatoires et par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances, ont abouti à des conclusions pour le moins réservées sur ce dispositif.

D'une part, il produirait un **effet « ambigu » sur l'emploi**, en décourageant certaines embauches au profit du recours aux heures supplémentaires.

D'autre part, il aurait généré un **effet d'aubaine important**, les avantages fiscaux et sociaux ayant incité les entreprises à officialiser des heures supplémentaires sous-déclarées, voire à déclarer sous forme d'heures supplémentaires des rémunérations jusqu'alors attribuées sous d'autres formes. Un rapport bipartisan de l'Assemblée nationale¹, adopté en juin 2011, établissait le même constat.

Sur une échelle allant de 0 à 3, le rapport Guillaume a attribué la note 1, donc inférieure à la moyenne, à cette niche sociale particulièrement coûteuse.

Si le recours aux heures supplémentaires peut répondre à une nécessité pour les entreprises, leur subventionnement, à une telle hauteur, n'apparaît pas réellement nécessaire et justifié.

Les entreprises de vingt salariés ou moins représentent 44 % des heures supplémentaires réalisées, mais un tiers seulement de l'emploi. Ces entreprises ont par ailleurs une moindre propension à embaucher des salariés supplémentaires pour faire face à une hausse de leur activité. Il paraît donc légitime de maintenir l'exonération forfaitaire des cotisations patronales, qui s'élève à 1,50 euro par heure travaillée, pour les entreprises de moins de vingt salariés.

S'agissant de la **compensation par l'Etat** de ces exonérations sociales, elle est effectuée par l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales.

Le Gouvernement a considéré que la suppression des exonérations devrait logiquement entraîner celle de la compensation. Autrement dit, la suppression des exonérations sera neutre pour les finances de la sécurité sociale. Celle-ci recevra un supplément de cotisations mais perdra, pour un montant équivalent, des recettes fiscales affectées qui reviendront au budget de l'Etat.

¹ *Rapport d'information n° 4220 (XIII^e législature) de Jean-Pierre Gorges (UMP) et Jean Malot (Soc) sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires, 30 juin 2011.*

La compensation devra toutefois continuer à jouer pour les exonérations qui sont maintenues au profit des très petites entreprises. L'article 2 n'a rien prévu à cet égard, le Gouvernement précisant qu'un nouveau mécanisme de compensation serait proposé dans les textes financiers pour 2013. Il est bien évidemment indispensable qu'un nouveau mécanisme de compensation « à l'euro l'euro » garantissant les ressources de la sécurité sociale soit mis en place.

Par ailleurs, sur les deux années 2010 et 2011, les recettes fiscales affectées à la sécurité sociale ont été inférieures de 341 millions d'euros à la perte de cotisations. L'Etat a ainsi contracté une dette à l'égard de la sécurité sociale. L'article 2 prévoit que cette dette sera apurée en 2012. La commission des affaires sociales souhaite une clarification de la rédaction de l'article sur ce point.

C. LA RÉDUCTION DE TROIS NICHES FISCALES

Les articles 25, 26 et 27 visent à réduire trois niches sociales.

L'article 25 prévoit de soumettre les **revenus immobiliers** - revenus fonciers et plus-values - **des non-résidents** aux prélèvements sociaux sur le capital, dès lors qu'ils proviennent d'une source française. Ces revenus sont déjà soumis à l'impôt sur le revenu. Il est logique qu'ils contribuent aussi aux dépenses de solidarité relevant de la sécurité sociale.

L'article 26 majore le **taux des contributions sociales sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions**. La contribution patronale, acquittée lors de l'attribution de l'option ou de l'action, sera portée de 14 % à 30 %. La contribution salariale, due lors de la cession des titres, de 8 % à 10 %. Ces avantages, très inégalement répartis et généralement attribués aux salariés les mieux rémunérés, bénéficient aujourd'hui de prélèvements sociaux anormalement inférieurs à ceux applicables aux salaires.

Enfin, l'article 27 majore le **forfait social** à la charge de l'employeur sur les avantages accessoires aux salaires qui ne sont pas soumis à cotisations sociales, mais sont assujettis à la CSG. Il s'agit notamment des sommes versées par l'entreprise au titre de l'intéressement et de la participation, ainsi qu'au titre de l'épargne retraite et de la prévoyance, ou encore des jetons de présence.

Depuis l'instauration du forfait social en 2009, son taux a été progressivement passé de 2 % à 8 %. Il est proposé de le porter de 8 % à 20 %, sauf pour les sommes versées par l'entreprise au titre de la prévoyance complémentaire, pour lesquelles le taux de 8 % serait maintenu. L'Assemblée nationale a anticipé d'un mois, en la fixant au 1^{er} août 2012, l'entrée en vigueur de cette mesure.

Les dispositifs entrant dans l'assiette du forfait social sont surtout utilisés par les grandes entreprises, offrant les salaires les plus élevés.

Cette **assiette évolue de manière particulièrement dynamique**. L'écart de prélèvement entre les différentes formes de rémunérations favorise très certainement un effet de substitution privilégiant celles soumises au forfait social au détriment des salaires, assujettis aux cotisations patronales de sécurité sociale.

Les trois articles proposés vont dans le sens des observations et recommandations de la Cour des comptes comme du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Deux d'entre elles - la contribution sur les stock-options et le forfait social - avaient d'ailleurs fait l'objet d'amendements adoptés par le Sénat dans le PLFSS pour 2012, mais non retenus dans le texte définitif.

La commission des affaires sociales propose également, par un article additionnel, de permettre l'assujettissement au premier euro des indemnités de rupture les plus élevées, parfois qualifiées de « parachutes dorés ». Cet amendement avait lui aussi été adopté par le Sénat en novembre dernier.

D. UN SURCROÎT DE RECETTES DE 5,5 MILLIARDS PAR AN POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE À COMPTER DE 2013

La limitation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires, prévue par l'article 2, n'aura pas d'incidence financière sur la sécurité sociale, puisqu'elle entraînera une réduction à due concurrence de la compensation accordée par l'Etat.

En revanche, le maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital couplé au rétablissement intégral des cotisations d'allocations familiales, prévu par l'article 1^{er}, et la réduction de trois niches sociales prévue par les articles 25, 26 et 27, auront un impact financier très sensible, y compris dès l'année 2012.

Au total les mesures prévues par ce projet de loi de finances rectificative représentent environ 1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires pour 2012, et 5,5 milliards d'euros par an à compter de 2013.

L'essentiel des ressources ira à la **branche vieillesse**, pour un montant d'environ **4,5 milliards d'euros par an**, réparti entre la Cnav et le fonds de solidarité vieillesse.

Les prévisions à l'horizon 2020 établies par la Cour des comptes dans son rapport de juillet dernier sur la situation et les perspectives des finances publiques concluaient au maintien d'un déficit structurel de 10 milliards par an pour cette branche.

Le relèvement progressif des cotisations d'assurance vieillesse de 0,5 point d'ici 2016, prévu par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, fera plus que compenser l'aménagement du dispositif de retraite anticipée à soixante ans. Ce seront plus de 5 milliards d'euros de recettes supplémentaires qui sont dégagées pour

l'assurance vieillesse, apportant une contribution significative à la réduction du déficit.

La **branche famille** bénéficiera d'un surcroît de ressources de **400 millions d'euros par an**, qui couvrira la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, dont le coût annuel est estimé de 372 millions d'euros.

Enfin, environ 500 millions d'euros se répartiront entre les régimes d'assurance maladie (environ 400 millions d'euros), la Cades, le fonds RSA et la CNSA.

Ces mesures permettront d'amorcer un redressement des finances sociales en faisant porter l'effort sur des revenus jusqu'à présent moins sollicités que d'autres, qu'il s'agisse des revenus du capital ou de ceux qui bénéficient de niches de plus en plus difficiles à justifier dans le contexte financier actuel.

Impact sur les comptes sociaux des mesures prévues par le projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros, sur la base du projet de loi initial)

	2012	2013	2014
Maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital <i>dont Cnaf</i> <i>dont Cnav</i>	+ 800 + 400 + 400	+ 2 600 + 400 + 2 200	+ 2 600 + 400 + 2 200
Suppression des allègements de cotisation sur les heures supplémentaires (<i>à l'exception des cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés</i>)	Pas d'incidence financière pour la sécurité sociale, le panier fiscal affecté étant réduit à due concurrence de la suppression des exonérations		
Extension des prélèvements sociaux sur le capital (15,5 %) aux revenus immobiliers perçus par les non-résidents <i>produit réparti entre les différentes branches, la Cades, le FSV, la CNSA et le fonds RSA</i>	+ 50	+ 250	+ 250
Relèvement de 22 % à 40 % des prélèvements sociaux sur les stock-options et attributions gratuites d'actions <i>produit réparti entre les régimes obligatoires d'assurance maladie</i>	+ 75	+ 317	+ 317
Hausse de 8 % à 20 % du forfait social sur l'intéressement, la participation, les contributions employeurs à l'épargne salariale <i>dont Cnav</i> <i>dont FSV</i>	+ 550 + 275 + 275	+ 2 300 + 1 150 + 1 150	+ 2 400 + 1 200 + 1 200
TOTAL <i>dont Cnaf</i> <i>dont Cnav</i> <i>dont FSV</i> <i>autres</i>	+ 1 475 + 400 + 675 + 275 + 125	+ 5 467 + 400 + 3 350 + 1 150 + 567	+ 5 567 + 400 + 3 400 + 1 200 + 567

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2012 - évaluations préalables

Nouvelle répartition, par attributaire, des prélèvements sociaux sur les revenus du capital
compte tenu des modifications prévues par l'article 1^{er} du PLFR

	maladie	famille	vieillesse	FSV	Cades	CNSA	RSA	Total
CSG	5,95 %	0,82 %		0,85 %	0,48 %	0,1 %		8,2 %
CRDS					0,5 %			0,5 %
Prélèvement social	0,6 %	0,3 %	2,9 %	0,3 %	1,3 %			5,4 %
Contributions additionnelles						0,3 %	1,1 %	1,4 %
TOTAL	6,55 %	1,12 %	2,9 %	1,15 %	2,28 %	0,4 %	1,1 %	15,5 %

NB : l'article 1^{er} du PLFR réduit de 2 à 0,3 % la part du taux du prélèvement social affectée à la Cnaf et porte de 1,2 à 2,9 % celle affectée à la Cnav

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

A. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

L'aide médicale d'Etat (AME) contribue à l'accès aux soins « *au profit des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'affiliation à la sécurité sociale* »¹.

Elle s'analyse comme une protection maladie obligatoire et complémentaire, accordée sur critères de ressources, aux personnes de nationalité étrangère dont le séjour en France, d'une durée continue d'au moins trois mois (à l'exception des mineurs, pour lesquels aucune condition de résidence n'est exigée), ne répond pas aux critères de régularité.

Le plafond de ressources, identique au seuil d'admission à la CMU-c, est de 648 euros mensuels pour une personne seule.

Accordée pour une période d'un an, l'AME donne droit à la prise en charge des prestations maladie et maternité, dans la limite du tarif de responsabilité de la sécurité sociale, avec application de la dispense d'avance des frais sur la part obligatoire et la part complémentaire. Elle ne confère pas aux personnes qui en bénéficient la qualité d'assuré social, et en conséquence celles-ci ne disposent pas de carte Vitale, mais d'un titre d'admission, sécurisé avec photographie depuis 2010.

Elle est financée par le budget de l'Etat pour un montant de 627,137 millions d'euros en 2011 et gérée par l'assurance maladie.

Plafond de ressources au 1^{er} juillet 2012 pour bénéficiaire de l'AME

Nombre de personnes composant le foyer	Montant du plafond annuel en France métropolitaine	Montant du plafond annuel dans les départements d'outre-mer*
1 personne	7 934 euros	8 831 euros
2 personnes	11 902 euros	13 246 euros
3 personnes	14 282 euros	15 896 euros
4 personnes	16 662 euros	18 545 euros
au-delà de 4 personnes, par personne supplémentaire	+ 3 173,76 euros	+ 3 532,396 euros

* hors Mayotte où l'AME n'est pas applicable.

Source : Cnam

L'assistance médicale aux malades étrangers sans ressources est un principe consacré de longue date par notre droit. Il a été posé par la loi du 24 Vendémiaire An II (15 octobre 1794) qui disposait dans son article 18 que

¹ Rapport annuel de performance, mission Santé, 2011.

« tout malade, domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources, sera secouru ou à son domicile de fait, ou à l'hospice le plus voisin ».

La loi du 15 juillet 1893 relative à l'aide médicale gratuite organise l'assistance sanitaire accordée aux indigents en la mettant à la charge des communes et des départements. La loi précise, dans son article 1^{er}, qu'elle s'applique aux indigents français et étrangers (*« Les étrangers malades, privés de ressources, seront assimilés aux Français (...) »*).

Cette loi, intégrée au code de l'action sociale et des familles¹, n'avait jamais été remise en cause jusqu'au projet de loi de finances pour 2011.

Ce principe a également été consacré dans l'ordre international : l'article 3-1 de la Convention du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant interdit toute restriction dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé. C'est sur ce fondement que le Conseil d'Etat a écarté, pour les mineurs, l'application de l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003 qui subordonnait le bénéfice de l'aide à une résidence d'au moins trois mois sur le territoire national².

B. LA SUPPRESSION DU DROIT DE TIMBRE ET DE L'AGRÉMENT PRÉALABLE POUR LES SOINS COÛTEUX

A l'initiative de plusieurs députés, le dispositif d'aide, devenu aide médicale d'Etat (AME) depuis la loi de 1999 créant la CMU³, a été restreint par l'article 188 de la loi de finances pour 2011 :

- le « panier de soins » des bénéficiaires de l'AME, défini par voie réglementaire, a été réduit pour exclure, à titre principal, l'aide médicale à la procréation et les cures thermales ;

- les soins hospitaliers coûteux (dont le montant a été fixé à 15 000 euros) ont été soumis à une procédure d'agrément préalable des caisses d'assurance maladie ;

- le nombre d'ayants droit a été limité ;

- l'accès au dispositif a été conditionné à l'acquittement d'un droit de timbre de 30 euros. Ce droit de timbre a pu être considéré comme se substituant au ticket modérateur prévu par l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002, dont la mise en œuvre n'est jamais intervenue faute de décret d'application.

L'article 29 vise à revenir sur l'acquittement d'un droit de timbre annuel de 30 euros et sur la procédure d'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux et non urgents.

¹ Article L. 251-1.

² Décision n° 225576 CE sous-sections réunies du 7 juin 2006, association Aides et autres.

³ Article 32 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999.

En revanche, il ne modifie pas les dispositions relatives au « panier de soins » des bénéficiaires de l'AME.

En 2010, le Sénat avait rejeté l'instauration du droit de timbre et la procédure d'agrément préalable. Il avait adopté un amendement de suppression de la commission des affaires sociales, présenté par le rapporteur pour avis de la mission « santé », Alain Milon, mais la disposition avait été rétablie par la commission mixte paritaire.

La commission des affaires sociales avait estimé que ces mesures constituaient une barrière supplémentaire à l'accès aux soins des plus démunis. Elles ne peuvent être considérées ni comme des mesures permettant de limiter la fraude, puisque celle-ci, évaluée par l'Igas¹, est minime, ni comme des mesures d'économies, car retarder les soins, c'est risquer de devoir traiter des pathologies plus lourdes et plus coûteuses. Leur seul effet mesurable est l'allongement de quatre jours du délai moyen d'instruction des dossiers d'AME. Il s'agissait donc de dispositions fortement teintées d'idéologie dont la suppression partielle par l'article 29 du projet de loi paraît être de bon sens.

¹ « Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'aide médicale d'Etat », rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF), novembre 2010.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Abrogation de la TVA dite sociale

*(art. 2 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012
art. L. 131-7, L. 241-2, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13, L. 245-16
du code de la sécurité sociale,
art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime,
art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts,
art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales,
art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)*

Objet : Cet article a pour objet d'abroger le mécanisme de la TVA dite sociale mis en place par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 et visant à majorer la TVA de 1,6 point au 1^{er} octobre 2012 en contrepartie d'une réduction des cotisations patronales d'allocations familiales.

I - Le dispositif proposé

L'article 1^{er} vise à revenir sur l'essentiel des dispositions de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 qui entendait mettre en place, à effet du 1^{er} octobre 2012, une TVA majorée, dite sociale.

• La situation actuelle

La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a introduit la base législative d'une réduction des cotisations d'allocations familiales à compter du 1^{er} octobre 2012.

Elle a inséré dans le code de la sécurité sociale un **article L. 241-6-1** modifiant le mode de calcul de cette cotisation, à la charge exclusive de l'employeur et jusqu'alors fixée au taux uniforme de 5,4 %. La nouvelle disposition, applicable au 1^{er} octobre 2012, prévoyait une exemption totale de cotisations d'allocations familiales en dessous d'un premier seuil de rémunération annuelle, un taux de cotisation croissant entre ce premier seuil et un second seuil de rémunération et, au-dessus de ce dernier, un taux de cotisation constant.

Le **décret n° 2012-664 du 4 mai 2012**, pris pour l'application de cette disposition législative, a précisé comme suit le barème des cotisations d'allocations familiales :

- aucune cotisation ne serait due pour les rémunérations inférieures à 2,1 fois la valeur du Smic calculé pour un an ;

- le taux de la cotisation serait croissant entre 0 % et 5,4 % pour les rémunérations comprises entre 2,1 et 2,4 fois la valeur du Smic calculé pour un an ;

- le même taux resterait fixé à 5,4 % pour les rémunérations supérieures à 2,4 fois la valeur du Smic calculé pour un an.

Destiné à alléger les charges patronales, ce nouveau barème devait se traduire par une **réduction du produit des cotisations d'allocations familiales estimée à 13,2 milliards d'euros en année pleine**, sur un montant de ressources annuelles d'environ 53 milliards pour la Cnaf.

En contrepartie, la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 prévoyait un **relèvement de 19,6 % à 21,2 % du taux normal de TVA** au 1^{er} octobre 2012 et l'**affectation à la Cnaf d'une fraction de 6,70 % de la TVA nette**, soit une ressource annuelle évaluée à 10,6 milliards d'euros.

En complément, elle a porté de 3,4 % à 5,4 % le taux du **prélèvement social sur les revenus du capital**, ce **relèvement de deux points** étant affecté à la Cnaf pour un montant annuel évalué à 2,6 milliards d'euros. Il est applicable aux revenus du patrimoine perçus à compter du 1^{er} janvier 2012, imposés en 2013, et sur les revenus de placement perçus à compter du 1^{er} juillet 2012, prélevés à la source dès cette date.

Sur un plan plus technique, la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 procédait à une simplification des dispositions relatives à différents **produits de la TVA affectés à la sécurité sociale**. Ainsi, la branche maladie devenait attributaire d'une fraction de 5,38 % de la TVA nette se substituant aux affectations dites sectorielles dont elle bénéficiait jusqu'alors (TVA collectée par les commerçants en gros de produits pharmaceutiques, par les fournisseurs de tabac, les fabricants de lunettes, les fabricants d'équipements de radiation médicale, les médecins généralistes, les établissements et services hospitaliers, les établissements et services médicalisés pour personnes âgées, les sociétés d'ambulance). L'ensemble des affectations de TVA destinées à la sécurité sociale devaient être retracées dans un compte de concours financier instauré à cet effet.

• Les modifications proposées

L'article 1^{er} **abroge la plupart des dispositions** de l'article 2 de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, notamment le relèvement du taux de TVA et les nouvelles modalités d'établissement des cotisations d'allocations familiales. Il maintient toutefois celles relatives au relèvement du prélèvement

social sur les revenus du capital et au remplacement des TVA sectorielles affectées à la branche maladie par une attribution d'un taux de TVA nette.

Les cotisations d'allocations familiales étant maintenues à leur taux actuel, la **majoration du prélèvement social sur les revenus du capital** constituera un gain net pour la sécurité sociale. L'article 1^{er} définit une **nouvelle répartition de son produit**. La Cnaf en recevra seulement une **fraction, évaluée à 400 millions d'euros annuels**, destinée à financer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, dont le coût est évalué à 372 millions d'euros en 2012. Le restant, évalué à **2,2 milliards en année pleine** (400 millions dès 2012), sera **affecté à la Cnav**.

Le **paragraphe I** de l'article 1^{er} abroge les dispositions non codifiées de l'article 2 de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 et reporte de trois mois, au 1^{er} janvier 2013, la suppression de la référence à la TVA collectée par les commerçants en gros de produits pharmaceutiques et par les fournisseurs de tabac ; cette recette sera englobée dans l'attribution d'une fraction de TVA nette.

Le **paragraphe II** regroupe les **modifications apportées au code de la sécurité sociale**.

Il porte de 5,38 % à 5,75 % la **fraction de TVA nette affectée à la branche maladie**, pour tenir compte du maintien à 19,6 % du taux normal de TVA.

Il **modifie l'affectation du prélèvement social sur les revenus du capital** ; sur un prélèvement social de 5,4 %, la Cnav se verra affecter la part correspondant à un taux de 2,9 % (au lieu de 1,2 % dans la loi de finances rectificative de mars 2012) et la Cnaf la part correspondant à un taux de 0,3 % (au lieu de 2 %) ; la part des autres attributaires du prélèvement social sur les revenus du capital reste inchangée (0,3 % pour le FSV, 1,3 % pour la Cades, 0,6 % pour la Cnam).

Il **rétablit la rédaction antérieure** à la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 **de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale**, relatif aux cotisations et ressources de la Cnaf, et **abroge l'article L. 241-6-1** qui prévoyait une exonération totale en dessous d'un premier seuil de rémunération et des taux croissants en fonction du revenu entre ce premier et un second seuil.

Par coordination, il modifie l'article L. 241-13, relatif aux **allègements généraux** de cotisations sociales sur les bas salaires et l'article L. 131-7 relatif au principe de compensation intégrale par l'Etat des réductions ou exonérations de cotisations sociales.

Le **paragraphe III** rétablit dans leur rédaction antérieure à la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 les articles L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime relatifs aux cotisations d'allocations familiales des salariés agricoles.

Le **paragraphe IV** modifie le code général des impôts pour **maintenir le taux normal de TVA à 19,6 %**, ainsi que les taux spécifiques à la Corse en vigueur pour certains produits et les taux de remboursement forfaitaires à la charge des exploitants agricoles. Il maintient également les taux en vigueur des droits de consommation sur les cigarettes et les tabacs, en cohérence avec le montant du taux de TVA.

Le **paragraphe V** abroge les modifications apportées par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, qui visaient à répercuter la hausse de la TVA sur le taux de compensation forfaitaire retenu pour les attributions du fonds de compensation pour la TVA aux collectivités territoriales.

Le **paragraphe VI** maintient les dispositions en vigueur prévoyant l'attribution à la sécurité sociale de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées, en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 ayant prévu de lui substituer une fraction de 1,33 % de TVA nette ; en tout état de cause, l'article 2 du présent projet de loi prévoit la suppression de cette compensation à compter du 1^{er} janvier 2013, dans le cadre de la réduction des exonérations sociales sur les heures supplémentaires.

Le **paragraphe VII** précise les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions de l'article 1^{er}. Il définit notamment les modalités de répartition entre les caisses et fonds affectataires du prélèvement sur les produits de placement perçus entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2012, période où le relèvement de deux points procurera des recettes nouvelles.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article assorti d'amendements rédactionnels.

III - La position de la commission

Selon le précédent gouvernement, l'instauration de la TVA dite sociale devait donner aux entreprises françaises un avantage compétitif, en réduisant leurs charges sociales. Le pari était fait qu'elles répercuteraient l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur leurs prix, ce qui aurait à la fois permis de neutraliser l'effet inflationniste de la hausse de TVA et amélioré la position concurrentielle des produits français, tant vis-à-vis des produits importés qu'à l'exportation.

Votre commission des affaires sociales avait rejeté cette réforme, improvisée en toute fin de quinquennat, considérant que ce transfert de cotisations patronales sur les ménages, *via* la TVA, se traduirait inévitablement par une ponction immédiate sur le pouvoir d'achat, malvenue en cette période de croissance à l'arrêt, et surtout extrêmement injuste,

puisqu'elle frapperait proportionnellement davantage les ménages les plus modestes, qui consomment l'intégralité de leurs revenus.

Par ailleurs, l'impact sur la compétitivité lui apparaissait extrêmement hypothétique. Les allègements étant répartis uniformément sur l'ensemble des entreprises, la majorité d'entre elles, peu exposées à la concurrence internationale, auraient surtout bénéficié d'un effet d'aubaine. En tout état de cause, le montant somme toute limité du transfert des cotisations patronales vers la TVA ne paraissait pas en mesure de procurer un avantage compétitif significatif.

Pour ces raisons, votre commission approuve la suppression du mécanisme de la TVA dite sociale. Elle approuve également le maintien de la majoration de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital, qui procurera un surcroît de recettes de 2,6 milliards en année pleine pour la sécurité sociale.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 2

Suppression des allègements sociaux

attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail

*(art. L. 131-8, L. 241-17, L. 241-18, L. 711-13 du code de la sécurité sociale,
art. 81 quater du code général des impôts
art. L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime
art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie
art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)*

Objet : Cet article a pour objet de supprimer les allègements de cotisations sociales sur les heures supplémentaires mis en place par la loi « Tepsa », à l'exception de ceux concernant les cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés.

I - Le dispositif proposé

a) Le champ des exonérations

• La situation actuelle

En matière fiscale, la loi Tepsa a prévu une **exonération d'impôt sur le revenu** des heures effectuées au-delà de la durée légale du travail (heures supplémentaires) ou de la durée contractuelle de travail pour les salariés à temps partiel (heures complémentaires). Depuis 2008, elle s'applique aussi à la monétisation des comptes épargne-temps. Cette exonération fiscale qui bénéficie aux salariés du secteur privé, y compris les salariés agricoles, et aux agents publics, représente un montant estimé à 1,5 milliard d'euros pour 2012.

En matière sociale, la loi Teps a instauré deux dispositifs d'exonération portant respectivement sur les cotisations salariales et sur les cotisations patronales.

L'**exonération des cotisations salariales** porte sur les heures supplémentaires et complémentaires entrant dans le champ de l'exonération fiscale. Prévues par l'article L. 241-17, cette **réduction est proportionnelle à la rémunération**. Son mode de calcul est fixé par décret (article D. 241-21), le taux de réduction maximum appliqué aux heures supplémentaires étant de 21,50 %, ce qui correspond pratiquement à une exonération totale des cotisations salariales sur ces heures. Sur le seul champ du régime général de sécurité sociale, l'exonération des cotisations salariales représentait une perte de recettes de près de 2,5 milliards d'euros en 2011.

L'**exonération des cotisations patronales** porte uniquement sur les heures supplémentaires dans les entreprises du secteur privé. Elle ne concerne pas les heures complémentaires des salariés à temps partiel, ni les employeurs publics. Cette déduction est appliquée aux cotisations patronales de manière forfaitaire, au taux de 0,50 euro par heure. Toutefois, elle s'élève à 1,50 euro par heure pour les entreprises de moins de vingt salariés¹. Cette majoration de 1 euro pour les très petites entreprises (TPE) était destinée à compenser l'obligation, pour ces entreprises, de majorer de 25 % la rémunération des heures supplémentaires, alors qu'elles pouvaient précédemment la limiter à 10 %. Sur le seul champ du régime général de sécurité sociale, cette exonération des cotisations patronales représentait une perte de recettes de près de 720 millions d'euros en 2011.

Pour 2012, le **montant global des exonérations de cotisations sociales**, tous régimes confondus, est estimé à **3,4 milliards d'euros**. Le coût total du dispositif, incluant les exonérations fiscales, est évalué à 4,9 milliards d'euros.

Le dispositif bénéficie à neuf millions de salariés, le gain moyen annuel s'établissant à 500 euros environ par salarié.

- **Les modifications proposées**

Le **paragraphe I** de l'article 2 propose de **supprimer l'exonération des cotisations salariales pour les heures supplémentaires ou complémentaires**, prévue par l'article L. 241-7 du code de la sécurité sociale. Le **paragraphe II** modifie en conséquence l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime relatif aux salariés agricoles.

Le I propose de **modifier le régime d'exonération des cotisations patronales** fixé par l'article L. 241-8 du code de la sécurité sociale.

¹ La loi Teps réservait cette majoration aux entreprises de « vingt salariés au plus ». L'article 37 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives la limite désormais aux entreprises de « moins de vingt salariés ». Les entreprises de vingt salariés sont donc exclues du bénéfice de la majoration.

Il réserve cette exonération des cotisations patronales aux entreprises employant moins de vingt salariés.

Il supprime la référence à l'article 81 *quater* du code général des impôts mais retranscrit dans l'article L. 241-8 du code de la sécurité sociale ses dispositions relatives au champ des heures concernées et aux conditions subordonnant le bénéfice de l'exonération. Il s'agit ici de tenir compte de la suppression de l'exonération fiscale, initialement annoncée par le Gouvernement pour le prochain projet de loi de finances et introduite par voie d'amendement dans l'article 2.

Il procède aux coordinations nécessaires du fait de la suppression de l'exonération des cotisations salariales et, dans les entreprises d'au moins vingt salariés, des cotisations patronales. Il modifie également les dispositions relatives aux textes d'application, qui ne concerneront désormais que les exonérations sociales.

Le **paragraphe V** fixe la date d'entrée en vigueur de la réduction des allègements de cotisations sociales sur les heures supplémentaires au **1^{er} septembre 2012**.

Selon l'évaluation préalable, la perte annuelle de recettes sociales serait limitée à un peu plus de 500 millions d'euros dans le nouveau dispositif, contre 3,5 milliards d'euros dans le dispositif actuel. Ainsi, **le gain serait de 3 milliards d'euros pour les finances publiques.**

b) La compensation des pertes de recettes

• **La situation actuelle**

En application du principe fixé par les articles L. 131-7 et L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la perte de recettes résultant, pour les régimes de sécurité sociale, des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires leur est compensée au moyen d'un « panier » de recettes fiscales affectées.

Le « **panier Tepa** » est défini par l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Il se compose actuellement des recettes suivantes :

- la contribution sociale sur les bénéfices (CSB), égale à une fraction de l'impôt sur les sociétés due par les redevables de cet impôt ;
- une fraction égale à 1,33 % du produit de la TVA nette, qui a remplacé, depuis la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012, le produit de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées ;
- une fraction égale à 3,89 % du droit de consommation sur les tabacs.

En cas d'écart, sur un exercice, entre les pertes de recettes résultant de l'allègement des cotisations sociales et le produit des ressources composant le « panier », une **régularisation** doit être effectuée dans la plus prochaine loi

de finances rectificative qui suit la connaissance du montant définitif de la perte de recettes.

En 2010 comme en 2011, les produits du « panier » ont été inférieurs au montant établi de la perte de recettes pour la sécurité sociale. L'Etat a ainsi contracté vis-à-vis de cette dernière une dette qui s'élevait, au 31 décembre 2011, à 341 millions d'euros.

- **Les modifications proposées**

Le **paragraphe III** de l'article 2 propose de **supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2013, le mécanisme de compensation des allègements de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.**

Pour l'**année 2012**, il modifie ce mécanisme afin de réduire les versements issus du produit de la contribution sociale sur les bénéficiaires à une fraction limitée à 42,11 % de son montant. En revanche, l'affectation des droits de consommation sur les tabacs n'est pas modifiée. Enfin, l'article 1^{er} du présent projet de loi (VI) prévoit de revenir à la rédaction antérieure à la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 en ce qui concerne la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées.

Selon l'évaluation préalable de l'article 2, et compte tenu de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif au 1^{er} septembre 2012, la **compensation à effectuer** s'élèverait à 2 848 millions d'euros en 2012 (contre 3 473 millions si l'ancien dispositif était maintenu).

Au vu du rendement estimé des recettes du panier (2 050 millions de TVA brute collectée sur les alcools, 436 millions de droits de consommation sur les tabacs, 859 millions de CSB), cette compensation pourra être obtenue en ne retenant qu'une fraction de 42,11 % de la CSB (362 millions sur les 859 millions attendus).

L'article 2 ne prévoit **aucun mécanisme de compensation pour les exonérations de cotisations à compter de 2013**, qui ne concerneront que les réductions forfaitaires des cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés. L'évaluation préalable précise qu'*« à compter de 2013, le dispositif révisé sera compensé à la sécurité sociale selon des modalités qui seront précisées dans les lois financières 2013 »*.

Enfin, le **paragraphe IV** de l'article 2 prévoit une **affectation de près de 341 millions d'euros du produit de la CSB pour 2012** afin d'**apurer la dette de l'Etat** vis-à-vis de la sécurité sociale au titre de la sous-compensation des exercices 2010 et 2011.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a modifié l'article 2 pour supprimer le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1^{er} août 2012. Le

Gouvernement avait initialement indiqué vouloir traiter le volet fiscal des exonérations dans le projet de loi de finances pour 2013.

Sur le volet social, elle a adopté plusieurs amendements de nature rédactionnelle.

III - La position de la commission

Lors de l'examen du PLFSS pour 2012, **le Sénat avait adopté un amendement de la commission des affaires sociales visant à supprimer le dispositif d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires.**

Celui-ci a fait l'objet d'évaluations assez largement négatives de la part de deux instances indépendantes.

Dans son rapport sur les niches fiscales et sociales des entreprises d'octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires jugeait que l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires exerçait un effet « ambigu » sur l'emploi, la réduction du coût du travail allant de pair avec une incitation à substituer des heures supplémentaires aux embauches. Il signalait également que le dispositif, avantageux pour l'entreprise et pour le salarié, pouvait être uniquement utilisé pour « officialiser » des heures supplémentaires jusqu'alors non déclarées.

Le rapport remis en juin 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par l'inspecteur général des finances Henri Guillaume soulignait quant à lui **la faible efficacité** du dispositif. Il lui attribuait une note de 1, sur une échelle allant de 0 à 3, la note 3 étant la plus élevée et la meilleure en termes d'efficacité. Il estimait que le lien entre les exonérations et le volume d'heures supplémentaires réalisées n'était pas avéré. Il soulignait aussi que l'avantage fiscal et social était nettement croissant avec le niveau de vie.

Par ailleurs, au même moment, un rapport de l'Assemblée nationale cosigné par les députés Jean-Pierre Gorges et Jean Malot, le premier appartenant à la majorité d'alors et le second à l'opposition, concluait à l'absence d'effet visible sur le nombre annuel d'heures supplémentaires et à *« un fort effet d'aubaine, un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées mais non déclarées comme telles avant la réforme ayant bénéficié des allègements fiscaux et sociaux »*.

Ainsi, l'ensemble des évaluations convergent vers un **grand scepticisme sur l'intérêt économique de la mesure**, peu évident au regard du coût pour les finances publiques.

En cohérence avec la position qu'elle avait déjà adoptée lors de la discussion du PLFSS, **votre commission approuve la stricte limitation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires.** Il paraît en effet judicieux de maintenir l'exonération des cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés. Les entreprises de vingt salariés ou moins représentent 44 % des heures supplémentaires réalisées, mais un tiers seulement de l'emploi. Ces entreprises ont par ailleurs une moindre

propension à embaucher des salariés supplémentaires pour faire face à une hausse de leur activité.

Votre commission souhaite néanmoins souligner la **nécessité de mettre en place, à compter de 2013, un mécanisme assurant à la sécurité sociale la pleine compensation des exonérations** qui seront maintenues. Le Gouvernement s'est engagé à l'inclure dans l'un des textes financiers de l'automne.

En ce qui concerne l'année 2012, elle se félicite de l'apurement de la dette de l'Etat à la sécurité sociale sur les exercices 2010 et 2011, s'élevant à 341 millions d'euros, dont le versement est prévu par le paragraphe IV de l'article 2. Toutefois, elle a adopté sur ce point un amendement visant à clarifier la rédaction de l'article afin de bien préciser que ce versement, prélevé sur le produit de la contribution sociale sur les bénéfiques, est indépendant de l'affectation d'une fraction de 42,11 % de cette contribution destinée quant à elle à participer à la compensation au titre de l'année 2012.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose.

Article 25

**Assujettissement aux prélèvements sociaux
sur le capital des revenus immobiliers de source française
(revenus fonciers et plus-values immobilières)
perçus par les non-résidents**

*(art. L. 136-6, L. 136-7, L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale
art. 15 et 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996
relative au remboursement de la dette sociale)*

Objet : Cet article a pour objet d'assujettir aux prélèvements sociaux sur le capital (CSG, CRDS, prélèvement social et contributions additionnelles) les revenus fonciers et les plus-values immobilières de source française perçus par les non-résidents.

I - Le dispositif proposé

• La situation actuelle

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital (CSG, CRDS, prélèvement social et contributions additionnelles) sont uniquement dus par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

A ce titre, les revenus immobiliers de source française perçus par les non-résidents, qu'il s'agisse de revenus fonciers ou de plus-values

immobilières, échappent à tout prélèvement social alors qu'ils sont soumis à l'impôt sur le revenu.

En effet, en l'absence de convention fiscale dont ils peuvent se prévaloir, les contribuables domiciliés hors de France qui disposent de revenus de source française sont imposables en France en raison de ces revenus, quelle que soit leur nationalité.

S'agissant des revenus fonciers, sont considérés comme revenus de source française les revenus des immeubles situés en France ou les revenus de droits relatifs à ces immeubles.

S'agissant des plus-values immobilières, sont soumises à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu les plus-values :

- relatives à des biens immobiliers situés en France ou à des droits relatifs à ces biens ;

- relatives à des parts de fonds de placement immobilier (FPI) ou à des parts ou droits dans des organismes de droit étranger qui ont un objet équivalent ou sont de forme similaire, dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué, directement ou indirectement, de biens immobiliers situés en France et de droits relatifs à ces biens ;

- relatives à des droits sociaux de sociétés ou groupements assimilés dont le siège social est situé en France et dont l'actif est principalement constitué, directement ou indirectement, de biens immobiliers situés en France et de droits relatifs à ces biens ;

- résultant de la cession d'actions de sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) ou de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV), dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué, directement ou indirectement, de biens immobiliers situés en France et de droits relatifs à ces biens ;

- de parts, d'actions ou d'autres droits dans des organismes présentant des caractéristiques similaires ou soumis à une réglementation équivalente à celles des SIIC et SPPICAV, dont le siège social est situé hors de France et dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué, directement ou indirectement, de biens immobiliers situés en France et de droits relatifs à ces biens ;

- résultant de la cession de parts, d'actions ou d'autres droits de sociétés cotées sur un marché français ou étranger ou dans des organismes non cotés sur un marché français ou étranger dont l'actif, à la clôture des trois exercices précédant la cession, est principalement constitué, directement ou indirectement, de biens immobiliers situés en France et de droits relatifs à ces biens.

• **Les modifications proposées**

L'article 25 vise à **mettre fin à la distorsion entre le traitement fiscal et le traitement social des revenus immobiliers perçus par les non-résidents.**

A la différence des cotisations de sécurité sociale, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital constituent des impositions de toute nature à vocation universelle qui n'ouvrent droit à aucune prestation sociale et sont destinés à faire contribuer ces revenus à la solidarité nationale.

Le **paragraphe I** de l'article 25 vise à modifier les articles L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale pour étendre le champ de la contribution sociale généralisée aux revenus fonciers et aux plus-values immobilières perçus par les non-résidents, et à préciser les modalités de son recouvrement. S'agissant des revenus fonciers, ils doivent être déclarés par les redevables sur leur déclaration de revenus et ils sont imposés l'année suivante par voie de rôle. Les plus-values de cession immobilière font quant à elles l'objet lors de leur réalisation d'un prélèvement à la source, effectué généralement par le notaire.

Le **paragraphe II** prévoit l'application de la CSG aux revenus fonciers perçus à compter du 1^{er} janvier 2012 et aux plus-values réalisées au titre des cessions intervenues à compter de la date de publication de la loi.

L'évaluation préalable jointe au projet de loi précise que l'Etat de situation du bien immobilier comme l'Etat de résidence du bénéficiaire du revenu ou de la personne ayant réalisé la plus-value se voient généralement accorder par les conventions fiscales internationales le droit d'imposer les revenus fonciers et les plus-values immobilières. Dès lors, l'Etat de résidence du bénéficiaire aura la charge d'éliminer la double imposition éventuelle.

Bien que le texte de l'article 25 ne vise expressément que la CSG, l'exposé des motifs du projet de loi et l'évaluation préalable jointe précisent que la mesure a bien pour objet de soumettre les revenus immobiliers des non-résidents à l'ensemble des prélèvements sociaux sur le capital, c'est-à-dire, outre la CSG au taux de 8,2 %, à la CRDS (0,5 %), au prélèvement social (5,4 %) et aux contributions additionnelles au prélèvement social respectivement destinées à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), au taux de 0,3 %, et au fonds national des solidarités actives, pour le financement du RSA, au taux de 1,1 %.

En 2012, l'extension des prélèvements sociaux sur le capital ne produirait de recettes que sur les plus-values de cessions immobilières, pour un montant estimé à 50 millions d'euros. Ce n'est qu'en 2013, avec l'imposition des revenus fonciers de 2012, que la mesure produirait son plein rendement estimé à 250 millions d'euros par an.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a complété l'article 25 afin de soumettre les revenus immobiliers des non-résidents à tous les prélèvements sociaux sur le capital, comme cela était précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi, alors que le texte de l'article ne visait que la CSG.

III - La position de la commission

Il est logique que les revenus immobiliers de source française perçus par les non-résidents, déjà soumis à l'impôt sur le revenu, soient également soumis aux prélèvements sociaux sur le capital qui participent de la solidarité nationale.

La question de l'assujettissement aux prélèvements sociaux des autres revenus du capital perçus par les non-résidents mérite d'être posée. L'évaluation préalable jointe au projet de loi précise que la principale catégorie de revenus concernés, hormis les revenus immobiliers, est celle des revenus distribués, c'est-à-dire les dividendes. Or, ceux-ci font généralement l'objet d'un traitement spécifique dans les conventions fiscales internationales, qui peuvent décider d'une retenue à la source au profit de l'Etat dans lequel se situe la source de ce revenu, retenue dont le taux est le plus souvent limité à 15 %, ce qui prive de véritable intérêt pour les finances publiques l'assujettissement aux prélèvements sociaux.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 25
(art. L. 136-2 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale)
Prélèvements sociaux sur les indemnités de rupture

Objet : Cet article additionnel a pour objet de soumettre dès le premier euro à la CSG et aux cotisations sociales les indemnités de rupture d'un montant supérieur à dix plafonds annuels de la sécurité sociale.

En cohérence avec les mesures proposées par le présent projet de loi visant à réduire les niches sociales, votre commission a adopté un amendement destiné à abaisser le seuil déclenchant l'assujettissement dès le premier euro des indemnités de rupture les plus élevées, parfois qualifiées de « parachutes dorés », à la CSG, à la CRDS et aux cotisations de sécurité sociale.

Les indemnités versées à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail ou de la cessation forcée de fonctions bénéficient d'une exonération de CSG, de CRDS et de cotisations de sécurité sociale pour la part inférieure à

des seuils fixés par le code de la sécurité sociale. Toutefois, les indemnités supérieures à trente fois la valeur annuelle du plafond de la sécurité sociale (1 091 160 euros dans la situation actuelle) sont soumises à la CSG, à la CRDS et aux cotisations de sécurité sociale dès le premier euro.

Le présent article additionnel propose d'élargir le champ des indemnités de rupture assujetties dès le premier euro, en abaissant le seuil à dix fois la valeur annuelle du plafond de la sécurité sociale, soit 363 720 euros.

Le Sénat avait adopté une mesure en ce sens dans le PLFSS pour 2012.

La commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 26

Hausse du prélèvement social sur les « stock-options » et attributions gratuites d'actions

(art. L. 137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale)

Objet : Cet article vise à majorer la contribution sociale sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions, en portant le taux de la contribution patronale de 14 % à 30 % et celui de la contribution salariale de 8 % à 10 %.

I - Le dispositif proposé

• La situation actuelle

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a instauré au profit des régimes obligatoires d'assurance maladie un assujettissement des attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions (*stock-options*) et des attributions gratuites d'actions.

Cet assujettissement prend la forme de deux contributions :

- une contribution patronale (article L. 137-13 du code de la sécurité sociale) ;

- et une contribution salariale (article L. 137-14 du code de la sécurité sociale).

La **contribution patronale** est acquittée de manière libératoire par l'employeur « à l'entrée », au moment où les stock-options ou les actions gratuites sont attribuées. Elle s'applique, au choix de l'employeur, sur une assiette égale :

- soit à la « juste valeur » des options, ou des actions en cas d'attribution gratuite d'actions, telle qu'établie en fonction des normes comptables internationales ;

- soit à 25 % de la valeur de l'action sur laquelle s'exerce l'option, en cas de stock-option, ou à 100 % de la valeur de l'action en cas d'attribution gratuite d'action.

Ces dispositions sont applicables lorsque les options sont consenties ou les actions attribuées par une société dont le siège est situé à l'étranger et qui est mère ou filiale de l'entreprise dans laquelle le bénéficiaire exerce son activité.

La **contribution salariale** est acquittée par le bénéficiaire « à la sortie », au moment de la cession des titres. S'agissant des stock-options, le salarié doit attendre un délai qui ne peut être inférieur à quatre ans avant de pouvoir exercer l'option et acquérir les actions au prix prédéterminé lors de l'attribution. Il peut alors revendre les titres, le régime fiscal étant toutefois plus favorable en cas de détention supérieure à deux ans. Pour les attributions gratuites d'actions, celles-ci ne deviennent définitives qu'à l'issue d'un délai de deux ans, leur cession ne pouvant intervenir qu'à l'issue d'un délai de deux ans supplémentaire.

La contribution salariale est assise sur le gain réalisé au moment de l'exercice de l'option, c'est-à-dire la différence entre la valeur réelle de l'action à la date de l'exercice de l'option et le prix d'acquisition par le salarié, ce prix étant nul en cas d'attribution gratuite d'action (plus-value d'acquisition).

Le **taux de la contribution patronale**, initialement fixé à 10 %, a été porté à 14 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, sauf pour les attributions dont la valeur annuelle par salarié est inférieure à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (18 186 euros), qui demeurent assujetties au taux de 10 %.

Le **taux de la contribution salariale**, initialement fixé à 2,5 %, a été porté à 8 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, sauf pour les plus-values d'acquisition dont la valeur est inférieure à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale, qui demeurent assujetties au taux de 2,5 %.

Cette contribution, appliquée à la plus-value d'acquisition telle que définie ci-dessus, s'ajoute aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (CSG, CRDS, prélèvement social et contributions additionnelles), dont le taux au 1^{er} juillet 2012 s'élève à 15,5 %, et à l'imposition des plus-values mobilières dans le cadre de l'impôt sur le revenu, au taux de 19 %, qui s'appliquent quant à eux sur l'ensemble de la plus-value, à savoir la plus-value de cession (différence entre le prix de cession et la valeur du titre lors de la levée de l'option).

• **Les modifications proposées**

Le **paragraphe I** de l'article 26 vise à **porter de 14 % à 30 % le taux de la contribution patronale**, et à supprimer le régime spécifique en cas d'attributions annuelles inférieures à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale.

Le **paragraphe II** vise à **porter de 8 % à 10 % le taux de la contribution salariale**, et à supprimer le régime spécifique en cas de plus-values inférieures à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale.

Le **paragraphe III** précise que **le relèvement du taux de la contribution patronale s'appliquera aux options consenties ou aux attributions effectuées à compter du 1^{er} septembre 2012**.

On doit en déduire que pour les contributions salariales, acquittées lors de la cession des titres, le relèvement de taux s'applique aux options déjà consenties ou aux attributions gratuites déjà intervenues.

Selon l'évaluation préalable jointe au projet de loi, le relèvement à 30 % du taux de la contribution patronale se traduirait par un surcroît de recettes annuel de 305 millions d'euros, sous une hypothèse de comportement inchangé, pour un produit s'élevant en 2011 à 267 millions d'euros.

Le relèvement à 10 % de la contribution salariale procurerait quant à lui une recette supplémentaire annuelle de 12 millions d'euros.

Au total, le gain annuel pour les régimes d'assurance maladie serait de 317 millions d'euros et de 75 millions d'euros dès 2012.

L'évaluation préalable n'intègre pas l'hypothèse d'un changement de comportement des entreprises. Elle estime cependant qu'un moindre recours à ce type de dispositifs se traduirait probablement par un report sur la masse salariale ordinaire, avec des effets au moins équivalents en termes de recettes pour les régimes sociaux.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances visant à **appliquer les nouveaux taux de la contribution patronale aux options consenties ou aux attributions effectuées à compter du 11 juillet 2012**, et non du 1^{er} septembre. Il s'agit d'empêcher l'optimisation d'une partie de l'assiette de ces contributions dans la période comprise entre la discussion du projet de loi et l'entrée en vigueur de la mesure.

III - La position de la commission

Le régime d'assujettissement spécifique des stock-options et des attributions gratuites d'actions compte parmi les nombreuses niches sociales dont la Cour des comptes et l'inspection générale des finances ont mis en cause la pertinence.

Ces avantages très inégalement répartis et généralement attribués aux salariés les mieux rémunérés bénéficient aujourd'hui de prélèvements sociaux anormalement inférieurs à ceux applicables aux salaires.

La mesure proposée va donc dans le sens d'une participation plus équitable des différentes formes de rémunérations au financement de la protection sociale.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 27

Hausse du forfait social

(art. L. 137-16 du code de la sécurité sociale)

Objet : Cet article vise à porter de 8 % à 20 % le forfait social, contribution portant sur certaines rémunérations accessoires du salaire soumises à la CSG mais exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

• La situation actuelle

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a instauré une **contribution à la charge de l'employeur, dénommée forfait social, portant sur les éléments de rémunération soumis à la CSG mais exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.**

Le forfait social procède, pour les contributions patronales, d'une logique proche de celle de la CSG pour les contributions salariales.

Toutefois, l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale, qui en définit le champ, **exempte du forfait social trois formes particulières de rémunérations soumises à la CSG :**

- les avantages résultant de l'attribution de stock-options ou d'actions gratuites, déjà soumis à une contribution patronale en application de l'article L. 137-13 ;

- la part exonérée de cotisations sociales des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail des mandataires sociaux et dirigeants d'entreprise (il s'agit de la part non imposable, dans la limite de

deux fois le plafond annuel de la sécurité sociale, les indemnités dépassant trente fois le plafond étant toutefois intégralement soumises à cotisations sociales) ;

- la participation de l'employeur au financement des chèques vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés (par souci de cohérence et d'équité avec le régime applicable aux chèques vacances dans les entreprises de plus de cinquante salariés, où ceux-ci ne sont pas soumis à la CSG et sont en conséquence exclus du forfait social).

Par ailleurs, sont exonérés de tout prélèvement social, qu'il s'agisse des cotisations, de la CSG ou du forfait social, les titres restaurant, les chèques vacances dans les entreprises de plus de cinquante salariés, l'aide financière pour les services à la personne (Cesu préfinancé) ou les avantages versés par les comités d'entreprise.

A contrario, sont soumises au forfait social :

- les sommes versées par l'entreprise au titre de l'**intéressement**, du supplément d'intéressement et de l'intéressement de projet ;

- les sommes versées par l'entreprise au titre de la **participation** et du supplément de réserve spéciale de participation ;

- les abondements de l'employeur aux **plans d'épargne d'entreprise (PEE)** et aux **plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco)**¹ ;

- les contributions des employeurs au financement des **prestations de retraite supplémentaire** ;

- pour les entreprises d'au moins dix salariés, les contributions des employeurs au financement des **prestations de prévoyance complémentaire** ;

- les **jetons de présence** perçus par les administrateurs et membres des conseils de surveillance des sociétés ;

- les sommes correspondant à la **prime exceptionnelle versée en outre-mer** en application de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ;

- les sommes versées au titre de la **prime de partage des profits**.

Le **taux du forfait social**, initialement fixé à 2 % en 2009, a été porté à 4 % en 2010, 6 % en 2011 puis **8 % en 2012**.

Jusqu'en 2011, le produit du forfait social était exclusivement affecté à la Cnam. Depuis 2011, il est partagé entre la Cnam et le fonds de solidarité vieillesse (FSV). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui a relevé le taux du forfait social à 8 %, a fixé la répartition suivante : 5 points affectés à la Cnam et 3 points affectés au FSV, dont 0,5 point pour sa section

¹ L'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale prévoit également une contribution de 8,2 % à la charge de l'employeur sur la part de l'abondement au Perco excédant annuellement 2 300 euros. Cette contribution est destinée au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

dédiée au financement des mesures de solidarité de la réforme des retraites (dispositifs permettant à certaines catégories d'assurés de bénéficier d'une retraite à taux plein à partir de l'âge de soixante-cinq ans).

- **Les modifications proposées**

Le **paragraphe I** de l'article 27 vise à **porter de 8 % à 20 % le taux du forfait social**. Toutefois, il maintient le taux de 8 % pour les contributions des employeurs au financement des prestations de prévoyance. Enfin, il prévoit l'affectation de la majoration de douze points du forfait social à la branche vieillesse, dont six points pour la Cnav et six points pour le FSV, ce dernier bénéficiant au total de neuf points du forfait social. La part de la Cnam demeure inchangée (cinq points).

Le **paragraphe II** fixait l'**entrée en vigueur** de la majoration du taux du forfait social au 1^{er} septembre 2012.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, le rendement du forfait social, compte non tenu des modifications proposées par le présent projet de loi, est estimé à près de 1,5 milliard en 2012.

Les évaluations préalables jointes au projet de loi estiment à 2,3 milliards d'euros en 2013 et 2,4 milliards d'euros en 2014 le surcroît de recettes entraîné par le relèvement de 8 % à 20 % du taux du forfait social. Le gain est estimé à 550 millions d'euros dès 2012, pour une majoration intervenant au 1^{er} septembre prochain.

Ces évaluations sont établies sur la base d'une progression de l'assiette du forfait social moins rapide que celle observée ces dernières années, et équivalente à celle de la masse salariale. La probabilité d'une réduction de l'assiette du forfait social est jugée faible dans la mesure où les dispositifs concernés relèvent largement de la négociation collective et qu'ils continueront de bénéficier d'un régime attractif. Selon le Gouvernement, *« il demeurera toujours relativement moins coûteux, pour un employeur, de développer l'épargne salariale que d'augmenter le salaire direct »*.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances visant à **avancer d'un mois, au 1^{er} août 2012, la majoration du forfait social** prévue par l'article 27. Selon l'exposé des motifs, cette modification, qui vise à limiter les comportements d'anticipation des entreprises, procurera une recette supplémentaire de 138 millions d'euros.

III - La position de la commission

Les gains et rémunérations accessoires du salaire soumis au forfait social figurent parmi les niches sociales les plus régulièrement mises en cause ces dernières années par les instances qui ont cherché à en évaluer la pertinence, en particulier la Cour des comptes.

En dépit des relèvements successifs opérés ces dernières années, le niveau des prélèvements sociaux sur ces éléments de rémunération (8 % de forfait social à charge de l'employeur, 7,5 % de CSG et 0,5 % de CRDS à charge du salarié) demeure globalement très inférieur à celui applicable aux salaires (près de 46 % pour les seuls prélèvements de sécurité sociale, et plus de 60 % en incorporant les cotisations de retraite complémentaire et d'assurance chômage, ainsi que les versements liés à la formation professionnelle, à l'apprentissage et aux transports).

Les dispositifs entrant dans l'assiette du forfait social sont **surtout utilisés par les grandes entreprises, offrant les salaires les plus élevés**. Selon une étude du ministère du travail, 93,7 % des salariés des entreprises de plus de cinq cents salariés seraient couverts par un dispositif d'épargne salariale (intéressement, participation, PEE, Perco), contre 16,7 % de ceux des entreprises de moins de cinquante salariés et 12,7 % dans les entreprises de moins de dix salariés. Le taux de bénéficiaires était de 69,7 % dans les entreprises où le salaire moyen dépassait 27 390 euros, mais de 29,5 % dans celles où il était inférieur à 16 540 euros. Seulement 9 % des entreprises déclaraient une assiette de forfait social en 2010. La proportion était de 76 % pour les entreprises de plus de deux mille salariés, mais de 6 % seulement de celles de moins de dix salariés.

On constate aussi que **l'assiette du forfait social** (27 milliards d'euros en 2011) **évolue de manière particulièrement dynamique**. L'évaluation préalable au projet de loi précise qu'entre 1999 et 2007, les sommes versées au titre de l'épargne salariale ont été multipliées par plus de deux alors que la masse salariale augmentait de moins de 40 %. Ce différentiel s'est maintenu au cours des dernières années. L'écart de prélèvement entre les différentes formes de rémunérations favorise très certainement un **effet de substitution** privilégiant celles soumises au forfait social au détriment des salaires, soumis aux cotisations patronales de sécurité sociale.

Ces éléments justifient un relèvement du forfait social.

En 2011, la Cour des comptes avait recommandé d'en porter le taux à 19 %, soit à peu près l'équivalent des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales qui, à la différence des cotisations d'assurance vieillesse ou d'assurance chômage, n'entraînent pas de contrepartie individuelle en termes de droits à revenus supplémentaires.

Suivant un raisonnement du même type, l'article 27 propose de retenir un taux de 20 %. Celui-ci permet une plus juste participation au financement de la sécurité sociale des éléments de rémunération soumis au

forfait social, sans menacer l'attractivité de ces dispositifs qui continueront de bénéficier d'un taux global de prélèvement très inférieur à celui opéré sur les salaires.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 29

Faciliter l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat

*(art. L. 251-1, L. 251-2 et L. 253-3-1
du code de l'action sociale et des familles
art. 968 E du code général des impôts)*

Objet : Cet article tend à supprimer une partie des mesures restrictives pour l'accès à l'aide médicale d'Etat prises dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011.

I - Le dispositif proposé

• La situation actuelle

L'aide médicale d'Etat est définie par l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles. Accordée pour une période d'un an, elle permet l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière sous une double condition de résidence ininterrompue en France de plus de trois mois (à l'exception des mineurs, pour lesquels aucune condition de résidence n'est exigée) et de ressources inférieures au seuil d'admission à la CMU-c (648 euros mensuels pour une personne seule).

Elle ouvre droit à la prise en charge, sans avance de frais, de la plupart des frais de soins relevant de l'assurance maladie et maternité dans la limite des tarifs de responsabilité de la sécurité sociale.

La loi de finances pour 2011 a subordonné l'attribution de l'AME à l'acquittement, par chaque bénéficiaire majeur, d'un droit de timbre annuel de 30 euros.

Elle a prévu une procédure d'agrément préalable pour les soins hospitaliers programmés coûteux.

Elle a également exclu certains soins des dépenses prises en charge par l'AME, notamment ceux relatifs à l'assistance médicale à la procréation.

• **Les modifications proposées**

Le **paragraphe I** de l'article 29 propose trois modifications au **code de l'action sociale et des familles**.

Le A supprime l'obligation pour les demandeurs majeurs¹ de s'acquitter d'un **droit de timbre annuel**, prévue par l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le B supprime la **procédure d'agrément préalable pour les soins hospitaliers programmés coûteux**, prévue par le dernier alinéa de l'article **L. 251-2**.

Le C supprime l'article **L. 251-3-1** créant un fonds destiné à collecter le montant des droits de timbre prévus à l'article L. 251-1.

Le **paragraphe II** supprime l'article **968 E** du **code général des impôts** fixant le droit de timbre annuel à 30 euros.

Le **paragraphe III** prévoit la date d'entrée en vigueur des mesures de suppression contenues dans l'article.

Le A prévoit que la suppression du droit de timbre et celle de l'accord préalable sont effectives au 4 juillet 2012.

Le B prévoit que le fonds prévu pour la collecte des droits de timbre cesse ses activités au 31 décembre 2012 afin de lui permettre d'exercer ses activités liées à l'année 2012. Les fonds collectés seront reversés à la Cnam pour le financement de l'AME.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de la commission

La suppression du droit de timbre représente une perte de recettes pour l'Etat de 2,6 millions d'euros en 2012 puis de 5,2 millions en année pleine.

Selon les initiateurs de la mesure en 2010, l'agrément préalable devait permettre une économie estimée à 1 million d'euros en année pleine. Si l'on retient cette évaluation, sa suppression représenterait un coût annuel de 1 million d'euro, dont 0,5 million d'euros en 2012.

Au total les dispositions de l'article 29 représenteraient donc un coût de 3,1 millions d'euros en 2012 et de 6,2 millions les années suivantes.

¹ *L'accès des demandeurs mineurs ne pouvait être soumis à l'acquittement d'un droit de timbre en application des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle la France est partie.*

Toutefois, ainsi que le souligne l'évaluation préalable de l'article, un accès plus facile aux soins est susceptible d'engendrer des économies à moyen terme ou une moindre augmentation des dépenses hospitalières liées au retard de prise en charge des pathologies. En effet, la mise en place du droit de timbre a entraîné un allongement de quatre jours en moyenne de la durée d'instruction des dossiers, délai auquel s'ajoute celui du paiement du droit par le demandeur qui seul permet l'accès à l'AME. Il n'est donc pas surprenant que la baisse du nombre de titulaires de l'AME enregistrée sur la période 2011-2012 se combine avec une augmentation des dépenses de soins, essentiellement tirée par les dépenses hospitalières.

Du point de vue de la prise en charge, les titulaires de l'AME se retrouveraient, après adoption de cet article, dans la situation de ceux de la CMU-c avec prise en charge du ticket modérateur et dispense de l'avance de frais. Cette situation, qui était celle antérieure à 2011, n'est pas anormale dès lors que les mêmes conditions de ressources s'imposent aux deux catégories de population.

Il convient de noter que l'ensemble des obligations applicables aux titulaires de la CMU-c s'appliquent à ceux de l'AME. De plus, seule une partie des restrictions portée à l'AME par la loi de finances pour 2011 sont levées par cet article. Ainsi le panier de soins disponibles peut toujours être restreint par décret et l'exclusion de la procréation médicalement assistée demeure. De même la restriction des ayants droit, singulièrement la non-affiliation des parents du fait de celle de leurs enfants, est maintenue.

Votre rapporteur général note la **faible portée pratique des mesures portant sur le droit de timbre et l'agrément préalable pour les soins coûteux programmés**. Celles-ci ne font que retarder la prise en charge et entraînent son report sur des soins urgents souvent plus coûteux. Elles ne peuvent donc être considérées comme une mesure d'économie, ni, *a fortiori*, comme des mesures de santé publique. Ce dernier point mérite d'être souligné car la prise en charge des besoins de santé des étrangers en situation irrégulière répond d'abord à un **souci de pragmatisme sanitaire** afin d'éviter la diffusion de pathologies graves sur le territoire national.

Le seul effet des mesures adoptées en 2010 a été de jeter le soupçon sur deux catégories de personnes :

- les demandeurs, alors que le dispositif est sécurisé et peu sujet à la fraude ainsi que l'a démontré le rapport de l'Igas commandé par Roselyne Bachelot-Narquin et François Baroin ;

- les médecins hospitaliers qui prescrivent des soins lourds rendus nécessaires par l'état du malade et qui se trouvent forcés de justifier leurs choix thérapeutiques devant l'assurance maladie.

Une telle approche ne peut que renforcer les fantasmes. Ainsi celui selon lequel les titulaires de l'AME bénéficieraient de cures thermales. Il convient de rappeler les faits. Pour les cures, seuls les soins sont pris en charge

par l'assurance maladie, les frais d'hébergement restent à la charge du malade. S'agissant de personnes dont le revenu mensuel est inférieur à 648 euros, il est fort peu probable qu'elles puissent financer leur séjour et leurs repas dans une station thermale. Les cures thermales ont en tout état de cause été retirées du panier de soins.

Ainsi les mesures prises à la fin de l'année 2010 étaient inefficaces et de nature à faire peser des soupçons infondés sur les malades et les médecins qui les soignent. Il est de bon sens de les supprimer. **C'est la raison pour laquelle votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*

* *

Réunie le lundi 23 juillet 2012, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi de finances rectificative dont elle s'est saisie pour avis sous réserve des deux amendements qu'elle présente.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le **lundi 23 juillet 2012** sous la **présidence d'Annie David, présidente**, la commission procède à l'examen du rapport pour avis d'**Yves Daudigny** sur le **projet de loi de finances rectificative pour 2012**.*

***Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis.** - Le projet de loi de finances rectificative pour 2012 a été adopté par l'Assemblée nationale la semaine dernière. Ce texte vise à enrayer la détérioration du solde budgétaire afin de respecter l'objectif de déficits publics de 4,5 % du PIB en 2012. La détérioration tient au ralentissement de la croissance, initialement estimée à 0,3 % au lieu de 1 %, mais aussi à certaines surestimations de recettes de l'Etat ou sous-estimations de dépenses. Ce collectif met également en œuvre les orientations du nouveau gouvernement, avec de premières inflexions sur la répartition de l'effort contributif et les moyens des politiques publiques.*

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de six articles. Cinq concernent directement des ressources de la sécurité sociale ; le sixième porte sur les conditions d'accès à l'aide médicale d'Etat (AME). Parmi les articles portant sur les ressources, deux visent à revenir sur des mesures adoptées sous la précédente législature et trois vont dans le sens de la réduction des niches fiscales. L'article 1^{er} abroge le mécanisme de la TVA dite sociale voté dans la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 et qui devait entrer en vigueur au 1^{er} octobre. Notre commission s'était opposée à cette mesure improvisée quelques semaines avant l'élection présidentielle, dont le gouvernement avait clairement écarté le principe dès le début de législature. La question de la TVA « sociale » ou « compétitivité » méritait à l'évidence une réflexion plus globale sur le financement de la protection sociale et une évaluation plus poussée des incidences macro-économiques. A ce sujet, j'approuve la méthode retenue à l'issue de la conférence sociale, visant à saisir le Haut Conseil du financement de la protection sociale en vue d'une éventuelle réforme en 2013.

Sur le fond, il nous avait paru très hypothétique d'en escompter un impact significatif sur la compétitivité des entreprises françaises, d'autant que la réduction des charges devait s'appliquer aussi bien aux entreprises qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale. Nous avons estimé aussi que le transfert de cotisations patronales sur les ménages se traduirait par une ponction immédiate sur le pouvoir d'achat, à la fois malvenue en cette période de croissance à l'arrêt et injuste, frappant davantage les ménages les plus modestes, qui consomment l'intégralité de leurs revenus.

La baisse des cotisations d'allocations familiales, modulée selon le niveau de salaire, devait être compensée par une hausse de 1,6 point du taux normal de TVA et un relèvement de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital. L'article 1^{er} abroge le relèvement programmé de la TVA et rétablit le mode actuel de calcul des cotisations d'allocations familiales. En revanche, il maintient le relèvement de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital, qui est entré en vigueur au 1^{er} juillet. Il en résultera un surcroît annuel de ressources de 2,6 milliards d'euros.

Je vous proposerai d'approuver cet article, en cohérence avec la position adoptée par la commission il y a cinq mois, d'autant plus qu'il permet à la sécurité sociale de bénéficier d'une recette supplémentaire en faisant contribuer les revenus du capital.

La rédaction initiale de l'article 2 visait à réduire à compter du 1^{er} septembre 2012 les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, en les limitant aux cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés. L'Assemblée nationale a modifié l'article pour prévoir la suppression de l'exonération fiscale des heures supplémentaires réalisées à compter du 1^{er} août prochain. En ce qui concerne le volet social, la loi TEPA a prévu une exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires à hauteur de 21,5 % de la rémunération. Pour les cotisations patronales, l'exonération est forfaitaire et s'élève à 0,50 euro par heure. Elle est toutefois portée à 1,50 euro par heure dans les entreprises de moins de vingt salariés. Seule cette dernière exonération serait conservée.

L'article 2 va dans le sens de l'amendement voté par le Sénat dans le dernier PLFSS, sur proposition de notre commission. Les exonérations représentent un coût de 4,9 milliards d'euros pour les finances publiques, dont 3,4 milliards pour les exonérations sociales, compensées par l'Etat. Or les évaluations menées par le Conseil des prélèvements obligatoires et l'inspection des finances ont abouti à des conclusions pour le moins réservées. Le dispositif aurait un effet ambigu sur l'emploi, en décourageant certaines embauches ; il aurait provoqué un effet d'aubaine important, incitant les entreprises à officialiser des heures supplémentaires jusqu'alors sous-déclarées, voire à déclarer sous forme d'heures supplémentaires des rémunérations jusqu'alors attribuées sous d'autres formes. Un rapport bipartisan de l'Assemblée nationale adopté en juin 2011 établissait le même constat. Sur une échelle allant de 0 à 3, l'inspection des finances a attribué la note 1, donc en dessous de la moyenne, à cette niche sociale particulièrement coûteuse.

Si le recours aux heures supplémentaires peut répondre à un besoin, leur subventionnement, à une telle hauteur, se justifie-t-il ? Le Gouvernement ne le pense pas, sauf pour les très petites entreprises, de moins de vingt salariés, qui représentent 44 % des heures supplémentaires réalisées, mais un tiers seulement de l'emploi. Elles ont une moindre propension à embaucher des salariés supplémentaires pour faire face à une hausse de leur activité. Il

paraît donc légitime de maintenir l'exonération forfaitaire des cotisations patronales, qui s'élève à 1,50 euro par heure travaillée.

Un mot sur la compensation par l'Etat de ces exonérations sociales. Celle-ci est effectuée par l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales. Le Gouvernement a considéré que la suppression des exonérations devait entraîner celle de la compensation. La suppression des exonérations sera donc neutre pour les finances de la sécurité sociale, qui recevra un supplément de cotisations mais perdra des recettes fiscales affectées. La compensation continuera toutefois à jouer pour les exonérations des TPE. L'article 2 n'a rien prévu à cet égard. Le gouvernement a indiqué qu'un nouveau mécanisme de compensation serait proposé dans les textes financiers pour 2013 : je souhaite qu'il précise cet engagement.

Au titre de 2010 et 2011, l'Etat a contracté une dette à l'égard de la sécurité sociale. Les recettes fiscales affectées ont été inférieures de 341 millions d'euros, pour ces deux années, à la perte de cotisations pour la sécurité sociale. L'article 2 prévoit que cette dette sera apurée en 2012. Je vous proposerai un amendement destiné à clarifier la rédaction sur ce point.

Les articles 25, 26 et 27 visent à réduire trois niches sociales. Les revenus immobiliers - revenus fonciers et plus-values - des non-résidents seront soumis aux prélèvements sociaux sur le capital, dès lors qu'ils proviennent d'une source française. Ces revenus sont déjà soumis à l'impôt sur le revenu, il est logique qu'ils contribuent aussi aux dépenses de solidarité de la sécurité sociale. C'est l'objet de l'article 25.

L'article 26 majore le taux des contributions sociales sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions. La contribution patronale initiale sera portée de 14 à 30 % ; la contribution salariale, due à la cession des titres, de 8 à 10 %. Ces avantages, très inégalement répartis et généralement attribués aux salariés les mieux rémunérés, supportent aujourd'hui des prélèvements sociaux anormalement inférieurs à ceux applicables aux salaires.

Enfin, l'article 27 majore le forfait social à la charge de l'employeur sur les avantages accessoires aux salaires qui ne sont pas soumis à cotisations sociales mais sont assujettis à la CSG - intéressement et participation, épargne retraite et prévoyance, jetons de présence. Depuis l'instauration du forfait social en 2009, le taux a été progressivement passé de 2 à 8 %. Il est proposé de le porter à 20 %, sauf pour la prévoyance complémentaire, pour lesquelles le taux de 8 % serait maintenu. L'Assemblée nationale a anticipé d'un mois, en la fixant au 1er août, l'entrée en vigueur de cette mesure.

Les dispositifs entrant dans l'assiette du forfait social sont surtout utilisés par les grandes entreprises, offrant les salaires les plus élevés. L'assiette du forfait social évolue de manière particulièrement dynamique. Entre 1999 et 2007, les sommes versées au titre de l'épargne salariale ont été multipliées par plus de deux alors que la masse salariale augmentait de moins de 40 %. L'écart de prélèvement favorise très certainement un effet de

substitution, au détriment des salaires. La Cour des comptes et l'inspection des finances ont suggéré de réduire ces niches sociales ; le Sénat avait du reste, dans le dernier PLFSS, adopté des amendements sur les stock-options et le forfait social.

La Cour des comptes a proposé de porter le taux du forfait social à 19 %, soit à peu près l'équivalent des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales. De la même façon à l'article 27, il est proposé de retenir un taux de 20 %, qui garantit une plus juste participation au financement de la sécurité sociale sans menacer l'attrait de ces dispositifs, le taux global de prélèvement demeurant très inférieur à celui opéré sur les salaires.

Ces trois mesures vont dans le sens d'une limitation dont la nécessité a été soulignée notamment par la Cour des comptes – le mouvement avait du reste été amorcé sous la précédente législature pour certains dispositifs. Elles reprennent pour partie les votes du Sénat dans le dernier PLFSS. Je vous proposerai un article additionnel portant sur l'assujettissement des indemnités de rupture les plus élevées - les « parachutes dorés » - en reprenant un amendement que notre Haute Assemblée avait adopté en novembre dernier.

Parmi les cinq mesures que je viens d'exposer, celle relative aux exonérations sociales sur les heures supplémentaires n'aura pas d'incidence financière sur la sécurité sociale, la compensation étant réduite à due concurrence. Les quatre autres, réduction de trois niches sociales et maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital, auront un impact financier très sensible : 1,5 milliard de recettes supplémentaires dès 2012 et 5,5 milliards par an à compter de 2013.

L'essentiel des ressources ira à la branche vieillesse, pour un montant d'environ 4,5 milliards par an, réparti entre la Cnav et le fonds de solidarité vieillesse. On prévoit, je le rappelle, un maintien d'un déficit structurel de 10 milliards par an pour cette branche, à l'horizon 2020. Avec le relèvement progressif des cotisations d'assurance vieillesse de 0,5 point en 2016, qui fait plus que compenser les mesures relatives à la retraite anticipée à soixante ans, ce seront plus de 5 milliards de recettes nouvelles pour l'assurance vieillesse, soit une contribution significative à la réduction du déficit. La branche famille bénéficiera d'un surcroît de ressources de 400 millions par an, qui couvrira la majoration de l'allocation de rentrée scolaire - environ 372 millions d'euros. Un peu plus de 500 millions se répartiront entre les autres branches. Un redressement des finances sociales est ainsi amorcé, l'effort portant sur des revenus trop peu sollicités et des niches de plus en plus difficiles à justifier.

J'en viens à l'article 29 sur l'aide médicale d'Etat. L'AME assure l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière sous une double condition de résidence ininterrompue en France de plus de trois mois - à l'exception des mineurs, pour lesquels aucune condition de résidence n'est exigée - et de ressources inférieures au seuil d'admission à la CMU-c,

648 euros mensuels. Elle est accordée pour une période d'un an renouvelable. Il s'agit d'un principe très ancien inscrit dans notre droit sous la Révolution et confirmé dans une loi de 1893. L'article 29 revient sur deux dispositions adoptées fin 2010 par amendement à l'Assemblée nationale : acquittement, pour les bénéficiaires majeurs, d'un droit de timbre annuel de 30 euros ; agrément préalable de l'assurance maladie pour les soins hospitaliers coûteux - plus de 15 000 euros - et non urgents. En revanche, l'article 29 maintient une troisième disposition adoptée en 2010 excluant du panier de soins AME les frais relatifs aux cures thermales et à l'assistance médicale à la procréation. En 2010, le Sénat avait rejeté tant le droit de timbre que la procédure d'agrément, sur proposition du rapporteur pour avis de la mission « santé », Alain Milon. Notre argument de l'époque est précisément celui qu'invoque le gouvernement. Pourquoi retarder des soins qui seront en tout état de cause réalisés, au risque de conséquences préjudiciables pour l'état de santé du patient et le coût définitif des soins ? Cette suspicion d'abus n'est pas justifiée : un rapport de l'Assemblée nationale de juin 2011 a relativisé la croissance des dépenses d'AME et a démontré que la hausse résultait de facteurs bien identifiés, notamment le mode de facturation à l'Etat par les hôpitaux. La suppression du droit de timbre privera l'Etat d'une recette de 5,2 millions par an. Quant à l'agrément préalable, ses initiateurs en attendaient 1 million d'économies par an, montant non vérifié.

L'impact financier direct de l'article 29 est donc mesuré. Comme la commission en 2010, je pense en outre que les obstacles administratifs ou financiers instaurés pour l'accès aux soins peuvent in fine engendrer des surcoûts. Je vous propose donc un avis favorable sur cet article 29.

Catherine Procaccia. - Bon nombre des dispositions de ce texte ne nous conviennent pas. En particulier l'abrogation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires, qui pénalisera, dans les entreprises, les salariés les plus modestes : ceux qui gagnent le plus, les cadres supérieurs, étant soumis au forfait-jour, ne sont pas touchés. Et les entreprises ne sont pas les seules concernées, comme vous le laissez à penser : que faites-vous des enseignants et du personnel des collectivités ? En dépit du tour idéologique que vous donnez ainsi à votre présentation, j'observe qu'il vous faut bien donner un satisfecit au précédent gouvernement pour avoir relevé le prélèvement social sur les revenus du capital.

L'intéressement et la participation, Mme Debré ne me démentirait pas, sont faits pour associer les salariés aux efforts de l'entreprise vers plus de compétitivité. Or, augmenter les cotisations, c'est réduire, pour les grandes entreprises qui en distribuent, la progression de ces revenus qui sont distribués à tout le personnel et sont proportionnellement plus importants pour les faibles salaires.

Une question sur les attributions gratuites d'actions : lorsque c'est aux salariés qu'elles bénéficient, rien n'est-il donc prévu pour moduler le taux en fonction du niveau de rémunération ?

La suppression de la franchise sur l'aide médicale d'Etat est conforme au programme du Président de la République mais je comprends mal, en revanche, la suppression de l'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux. Quid des assurés ordinaires, qui y sont soumis ? A suivre votre logique, il faudrait supprimer la procédure pour tout le monde. Quant au problème de la facturation par les hôpitaux, entendez-vous faire des propositions pour y remédier ? Pour ma part, je déposerai un amendement sur ce point.

Je voterai, vous l'aurez compris, contre les conclusions de votre rapport.

Ronan Kerdraon. - *Je remercie notre rapporteur général pour la qualité de son argumentation. Les six articles qui relèvent de notre commission répondent aux engagements de campagne du candidat François Hollande. On y retrouve le principe qui désormais nous guidera : concilier justice sociale et efficacité économique.*

La fin des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires est, de ce point de vue, une mesure emblématique. Le Gouvernement entend privilégier l'emploi plutôt que subventionner le chômage. Nous nous en réjouissons, d'autant que les entreprises de moins de vingt salariés ne seront pas touchées. Les enseignants, madame Procaccia ? Je l'ai été et puis vous dire que les couples de professeurs sont nombreux : pour un foyer, les heures supplémentaires représentent jusqu'à huit ou neuf heures hebdomadaires, soit l'équivalent d'un demi poste, ou d'un poste d'agrégé avec les décharges de service attachées. Autant dire que le précédent gouvernement a cherché à faire ainsi des économies : c'est encore une forme de révision générale des politiques publiques (RGPP).

Nous nous réjouissons de la suppression de la TVA sociale, adoptée dans la précipitation en mars dernier pour n'entrer en vigueur qu'en octobre, et qui aurait pesé sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens sans empêcher en rien les délocalisations. Nous nous félicitons, de même, de la hausse du forfait social et de la contribution sur les stock-options.

Quant à la franchise de 30 euros qui avait été instituée pour l'accès à l'aide médicale d'Etat, elle allait bien dans le sens de l'ensemble des dispositions de la loi de 2011 sur l'immigration, qui interdisait aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale de recevoir les dossiers. Sa suppression est une excellente mesure.

Notre groupe votera des deux mains ce texte qui décline les engagements du Président de la République.

Hervé Marseille. - *On était en droit d'attendre, compte tenu des enjeux, des mesures d'une autre ampleur. La suppression des exonérations sur les heures supplémentaires va pénaliser les neuf millions de salariés qui en bénéficiaient. Enseignants inclus, à l'heure du gel des salaires. Ce sont quatre salariés sur six qui vont ainsi pâtir de cette disposition.*

Catherine Génisson. - Pensez à ceux que cette exonération condamne au chômage !

Hervé Marseille. - Il est vrai que vous maintenez l'exonération dans les entreprises de moins de vingt salariés, mais que signifie ce seuil ? Pour employer trente ou cinquante salariés, n'en est-on pas moins une PME ? Où est la rationalité ? On ne peut pas d'un côté déplorer leur situation fâcheuse et les charges qui pèsent sur elles et les pénaliser ainsi.

Quant à la hausse du forfait social, les lettres de témoignage que nous recevons, émanant de salariés des PME qui bénéficiaient du dispositif, sont éloquentes : ils vont perdre des avantages.

Annie David, présidente. - L'avantage demeurera.

Hervé Marseille. - Pas dans un certain nombre de cas.

Pour toutes ces raisons, nous ne pourrions pas voter ce texte.

Muguette Dini. - Le groupe centriste, qui a toujours milité en faveur de la TVA sociale, estimant même que la hausse de 1,6 % prévue par le précédent gouvernement restait insuffisante, ne peut souscrire à sa suppression.

Ce texte entend alourdir la participation des « riches » à l'effort collectif. Soit, mais il nous semble qu'il touche beaucoup les classes moyennes, voire les ménages modestes. Ainsi, pour nombre de nos concitoyens, l'augmentation de la cotisation d'assurance vieillesse, aussi modérée soit-elle, se fera sentir : 0,5 %, répété sur quatre ou cinq ans, ce n'est pas rien.

Quant au seuil de vingt salariés retenu pour le maintien de l'exonération Tapa, il n'appelle qu'une observation : ces PME ne sont pas près d'embaucher le vingt et unième...

Enfin, ce collectif n'agit que sur les recettes. Où sont les économies en dépense ? Nous ne pouvons être d'accord.

Isabelle Pasquet. - Le groupe CRC a toujours dénoncé une politique ne visant qu'à réduire les dépenses sans jamais agir sur les recettes. Il se réjouit donc de voir ce Gouvernement s'engager dans la recherche de nouvelles recettes. Surtout lorsque l'on sait combien la part de richesses qui revient aux salaires a reculé au bénéfice de celle reversée à la finance.

La suppression de la TVA sociale, qui aurait pesé sur les ménages, est une bonne chose. La charge pour les entreprises ? Il serait temps de regarder de près celle que fait peser sur elles le coût de la finance.

La suppression du droit de timbre sur l'AME est bienvenue : on sait les risques sanitaires qui découlent d'un renoncement à se soigner.

Nous proposerons des amendements pour aller plus loin dès ce collectif.

Annie David, présidente. - Nos débats font apparaître des divergences qui ne datent pas d'hier, notamment sur l'intéressement et la participation. Mais n'est-ce pas le propre de la démocratie ?

Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis. - Ce collectif vient corriger des dispositifs particulièrement injustes, et rendre des recettes à notre système de protection sociale, que le manque de financement met, année après année, en péril.

Il n'est pas ici prévu, madame Procaccia, de régime spécifique pour les attributions d'actions gratuites inférieures à un certain plafond.

La présentation que vous avez faite de l'agrément préalable me surprend, car vous savez bien qu'il n'existe pas pour le commun des assurés : l'entente préalable est tout autre chose, puisqu'elle n'existe que pour les interventions de confort, les soins dentaires et le transport sanitaire, jamais pour une intervention chirurgicale. Or, le forfait AME prévoyait un agrément pour toute intervention à l'hôpital d'un coût supérieur à 15 000 euros. Si donc il y a lieu de parler de discrimination, c'était bien l'agrément lié à l'AME qui en créait une.

Catherine Procaccia. - Que faites-vous des soins dentaires ?

Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis. - L'agrément va bien au-delà, soyez honnête. Votre appréciation aurait mérité un peu de nuance.

Merci à M. Kerdraon de son soutien.

M. Marseille évoque le pouvoir d'achat. Mais l'exonération des heures supplémentaires représentait une dépense de 4,2 milliards d'euros au profit de certains salariés, quand ce projet de loi de finances entend rendre 10,6 milliards au profit de tous les Français. La TVA sociale, particulièrement injuste, aurait pénalisé les ménages les plus modestes, qui consomment tout leur revenu. On leur rend ici un peu de pouvoir d'achat. Votre argument n'est pas recevable si l'on remet ainsi les choses en perspective.

La TVA sociale n'est pas pour nous, madame Dini, le Président de la République s'en est largement expliqué, le bon moyen, techniquement, pour rendre de la compétitivité à nos entreprises. Et votre groupe l'estimait inopérant !

Si nous avons fixé à 20 % le forfait social, monsieur Marseille, c'est pour le faire équivaloir au taux de cotisations sociales qui n'ouvrent pas de droits individuels, comme les cotisations d'allocations familiales ou d'assurance maladie. C'est une valeur de référence. La Cour des comptes proposait 19 % : nous ne nous en écartons guère. Vous trouverez dans le rapport écrit des précisions sur le sujet - le forfait social est pour les entreprises l'équivalent de la CSG payée par les salariés, il est donc logique qu'il soit à la même hauteur que d'autres cotisations. Et cela ne détruit aucun avantage. Au-delà, on est en droit de s'interroger sur la part qui revient au

salaires dans la rémunération, au regard des avantages accessoires, non soumis à cotisations, qui tendent à augmenter plus vite.

Pas d'économies sur les dépenses, dites-vous, madame Dini ? Mais supprimer des niches, n'est-ce pas mettre fin à une dépense fiscale ? Quant aux réformes de structure, chacun comprendra qu'elles ne pouvaient trouver place dans ce collectif d'été.

***Annie David, présidente.** - Monsieur le rapporteur général, nous en venons à l'examen de vos amendements.*

Article 2

***Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis.** - Mon amendement porte sur l'alinéa 34 de cet article, relatif au reversement des sommes dues par l'Etat à la sécurité sociale au 31 décembre 2011, soit 341 millions d'euros. La rédaction initiale peut laisser supposer qu'il vient en déduction totale ou partielle d'autres compensations. La rédaction que je vous propose lève l'ambiguïté.*

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 25

***Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis.** - Cet amendement concerne les « parachutes dorés ». Il vise à abaisser à dix fois la valeur du plafond de la sécurité sociale, contre trente précédemment, le seuil déclenchant l'assujettissement dès le premier euro des indemnités de rupture les plus élevées à la CSG, à la CRDS et aux cotisations sociales. Le Sénat avait déjà voté en ce sens dans le PLFSS pour 2012. Le seuil serait ainsi porté de 1 091 160 à 363 720 euros.*

***Catherine Procaccia.** - J'y suis défavorable : passer d'un million d'euros à 300 000, cela manque de nuance !*

La commission adopte l'amendement.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi de finances rectificative dont elle s'est saisie pour avis sous réserve des deux amendements qu'elle a adoptés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Alinéa 34

I - Après les mots :

Pour l'année 2012,

insérer les mots :

après affectation préalable de la fraction mentionnée au A du III du présent article,

II - Après le mot :

affectée

supprimer les mots :

, après déduction de la fraction mentionnée au A du III du présent article,

Article additionnel après l'article 25

Après l'article 25, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Dans les 5^o et 5^{o bis} du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, le mot « trente » est remplacé par le mot « dix ».

II - A la deuxième phrase du douzième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, le mot « trente » est remplacé par le mot « dix ».

III - Le I et le II s'appliquent aux indemnités versées à compter du 1^{er} septembre 2012.