

N° 822

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence pour la **protection du pouvoir d'achat**,*

Par Mme Christine LAVARDE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 19, 144 et T.A. 3

Sénat : 817 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT PROPOS.....	13
I. UN TEXTE COMPOSITE ET COÛTEUX QUI RELÈVE POUR L'ESSENTIEL D'UNE LOGIQUE D'EFFET D'ANNONCE	15
A. UNE AGRÉGATION DE MESURES AUX EFFETS INCERTAINS SUR LE POUVOIR D'ACHAT	16
B. UN SOUTIEN À LA VALEUR TRAVAIL QUI PEUT RELEVER DE L'EFFET D'ANNONCE.....	17
1. <i>La prime de partage de la valeur suscite en l'état actuel de sa rédaction plus d'interrogations sur ses effets que de garanties sur un réel gain de pouvoir d'achat</i>	<i>17</i>
2. <i>Un soutien cosmétique à la revalorisation des grilles salariales.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Un allègement modeste des cotisations des travailleurs indépendants</i>	<i>19</i>
C. LA POURSUITE DU QUOI QU'IL EN COÛTE : LA REVALORISATION DES PRESTATIONS SOCIALES.....	19
1. <i>Quelques effets d'annonce.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Un décalage par rapport à la défense de la valeur travail affichée par ailleurs.....</i>	<i>20</i>
D. UN DISPOSITIF DONT LE COÛT PEUT ÊTRE ESTIMÉ A MINIMA À 7,21 MILLIARDS D'EUROS EN 2022.....	20
II. EXAMEN DES ARTICLES	23
A. LA PRIME DE PARTAGE DE LA VALEUR : UN MÉCANISME À MIEUX CALIBRER (ARTICLE 1 ^{ER})	23
1. <i>Présentée comme le relais de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, la prime de partage de la valeur s'en distingue par son caractère pérenne et par son régime social et fiscal.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Telle que proposée, la prime de partage de la valeur ne répond que très partiellement aux objectifs affichés par le Gouvernement et présente d'importants risques d'éviction, au détriment des salariés</i>	<i>27</i>
3. <i>Des ajustements nécessaires</i>	<i>31</i>
B. LA BAISSÉ DE COTISATIONS SOCIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS : UN DISPOSITIF À PRÉCISER (ARTICLE 2).....	34
1. <i>En dépit des exonérations existantes, le niveau des cotisations sociales des indépendants sur les bas revenus atteint un niveau élevé.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Un dispositif pérenne destiné à réduire les cotisations sociales des indépendants disposant d'un revenu inférieur ou égal à 1,6 SMIC</i>	<i>36</i>
3. <i>Un dispositif qui devra être précisé</i>	<i>39</i>

C. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT : UN PARTAGE PLUS DURABLE DE LA VALEUR AVEC LES SALARIÉS (ARTICLE 3)	41
1. La possibilité pour l'employeur de décider unilatéralement et sous certaines conditions la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés : la promesse d'un partage plus durable de la valeur	41
2. Un dispositif bienvenu	43
3. Un impact budgétaire qui serait faible mais probablement pas neutre, compte tenu des exonérations qui entourent le régime de l'intéressement	44
D. L'ENCOURAGEMENT DE LA NÉGOCIATION DES SALAIRES AU NIVEAU DES BRANCHES (ARTICLE 4) : UN DISPOSITIF À LA PORTÉE NORMATIVE TRÈS FAIBLE QUI PEINE À SATISFAIRE L'OBJECTIF VOULU	45
1. Un dispositif originel qui n'aurait qu'un impact très indirect sur les revalorisations salariales	45
2. Le raccourcissement des délais d'engagement de la négociation lorsque le salaire des salariés sans qualification est inférieur au SMIC	46
E. LA REVALORISATION ANTICIPÉE DES PRESTATIONS SOCIALES ET LA QUESTION DE L'INCITATION À L'ACTIVITÉ (ARTICLE 5)	47
1. Une réévaluation de 4 % au 1 ^{er} juillet afin de préserver le pouvoir d'achat	47
2. Un dispositif dont le coût est estimé à 6,6 milliards d'euros en 2022	48
3. Une revalorisation globalement bienvenue mais qui ne doit pas avoir pour effet de fragiliser le retour à l'emploi dans un contexte de tensions sur le marché du travail	51
F. LA DÉCONJUGALISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ (AAH) : UNE VOLONTÉ DE RENFORCER L'AUTONOMIE ENFIN ENTENDUE (ARTICLE 5 BIS)	53
1. La conjugalisation, un frein à l'autonomie	54
2. Un dispositif qui intègre les observations du Sénat	55
G. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE REMBOURSEMENT DES FRAIS EN EXCÈS EN CAS D'INCIDENT DE PAIEMENT (ARTICLE 9 BIS A)	56
1. Une protection des utilisateurs de service de paiement en cas de frais en excès en cas d'incident de paiement qui manque d'effectivité	56
2. Un article qui renforce les droits du payeur et favorable au pouvoir d'achat	57
H. UNE RÉVISION DES AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT AU COÛT RÉDUIT (ARTICLE 6)	57
1. Une revalorisation de 3,5 % des paramètres des aides personnelles au logement	58
2. Le coût budgétaire du dispositif n'est pas pris en compte par le projet de loi de finances rectificative, mais demeure limité	59
3. Des effets différenciés selon la situation des demandeurs	60
I. AMÉLIORER LE REMBOURSEMENT DES SOMMES INDÛMENT PRÉLEVÉES : UNE MESURE DE BON SENS POUR LE POUVOIR D'ACHAT, MAIS À MIEUX CALIBRER (ARTICLE 9 BIS)	60
1. L'obligation incombant aux prestataires de services de paiement de rembourser rapidement les sommes indûment prélevées sur les comptes de leurs clients n'est pas toujours respectée	60
2. Un dispositif de bon sens qui vise à pénaliser financièrement les prestataires de services ne se conformant pas à leurs obligations mais qui gagnerait à être amélioré	62

EXAMEN EN COMMISSION.....65

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES67

L'ESSENTIEL

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

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

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

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

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

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

Cette pérennisation de la PEPA peut interroger. Le nombre de salariés concernés par le dispositif tend, en effet, à décroître depuis 2019 (3,38 millions en 2021 contre 4,91 millions en 2019) quand le montant moyen versé atteint 494 euros en 2022 (572 euros en 2021). Dans ces conditions, la nouvelle prime, dont les plafonds sont portés à 3 000 et 6 000 euros (pour les entreprises mettant en place un dispositif d'intéressement) contre respectivement 1 000 euros et 2 000 euros pour la PEPA, relève plus d'une logique d'affichage que d'une appréciation juste de la situation des entreprises et des rapports salariaux en leur sein.

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

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

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

Concernant l'effet d'aubaine, le **COM-310** conserve la possibilité laissée aux entreprises de procéder au versement de la prime en plusieurs fois, **tout en limitant à quatre le nombre de versements**.

S'agissant de l'effet d'éviction, le **COM-309** propose de laisser aux salariés bénéficiaires de la prime de pouvoir d'achat **le choix soit de bénéficier de la prime immédiatement, soit de percevoir ce montant de manière différée**, sous la forme d'un supplément d'intéressement.

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

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

B. UN SOUTIEN COSMÉTIQUE À LA REVALORISATION DES GRILLES SALARIALES

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

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

C. UN ALLÈGEMENT MODESTE DES COTISATIONS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

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

Un indépendant dont la rémunération atteint le SMIC bénéficierait ainsi d'un gain de pouvoir d'achat effectif d'environ 46 euros par mois, soit une augmentation de son revenu de 3,5 %. Cette progression reste inférieure à l'inflation constatée en 2022. Ce montant devrait cependant être plus faible, la hausse du revenu net entraînant mécaniquement une majoration de l'impôt. **Le gain moyen pour l'ensemble des indépendants concernés - 70 % du nombre total d'indépendants - est chiffré quant à lui à 20 euros par mois, avant impôt. Là encore, le gain de pouvoir d'achat peut relever de l'effet d'annonce. Le rapporteur pour avis rappelle que 44 % des indépendants classiques (hors praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés) et 90 % des auto-entrepreneurs, ont des revenus moyens inférieurs au Smic.**

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

A. DES EFFETS D'ANNONCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Gouvernement a présenté, le 6 juillet dernier, un projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. 20 articles composaient initialement le texte, regroupés au sein de quatre titres :

- le **titre premier**, dédié à la **protection du niveau de vie des Français**, cible la prime de partage de la valeur, appelée à succéder à la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) instituée en 2018 (article 1^{er}), la baisse des cotisations sociales des indépendants (article 2), des mesures de simplification et d'assouplissement visant l'intéressement et la négociation des salaires au niveau des branches (articles 3 et 4), la revalorisation, par anticipation, des prestations sociales, des pensions de retraite et des aides personnelles au logement (articles 5 et 6) mais aussi la déconjugalisation de l'allocation adultes handicapés (article 5 *bis*) ou l'approfondissement des règles en matière de compléments de loyers (article 6 *bis*) ;

- le **titre II**, consacré à la **protection des consommateurs** et centré sur l'extension des possibilités de résiliation de contrats, dont ceux d'assurance, (articles 7, 8 et 8 *bis*), l'extension des sanctions contre les pratiques commerciales trompeuses ou agressives (article 9) ou le remboursement des sommes indûment prélevées sur les comptes bancaires (articles 9 *bis* et 9 *bis A*) ;

- le **titre III**, qui vise à renforcer la **souveraineté énergétique**, en facilitant la constitution de stocks de gaz naturel (article 10), l'extension de la possibilité de contractualisation des capacités interruptibles avec les consommateurs de gaz naturel et l'adoption de mesures en faveur de la protection des consommateurs (articles 11, 11 *bis*, 17 et 18), la prise de mesures par l'État en matière de sécurité d'approvisionnement (articles 12, 15 *bis*, 15 *ter* et 19), l'encadrement de l'installation de terminaux méthaniers flottants sur le territoire et l'accélération du terminal méthanier flottant au large du Havre (articles 13 et 14), la possibilité, pour les énergéticiens, de réembauche de salariés en congés de reclassement pour faire face à d'éventuelles difficultés d'approvisionnement (article 15), l'assouplissement des conditions d'activité des centrales à charbon (article 16), le plafonnement du volume de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (article 18 *bis*), la fixation d'un prix minimum de vente de l'électricité (article 18 *ter*) ;

- le **titre IV**, centré sur le **transport routier de marchandises**, dont les articles proposent de faciliter la révision d'un prix convenu pour une opération afin de prendre en compte la variation du coût du carburant (article 20) ;

- le **titre V**, introduit à l'Assemblée nationale, qui prévoit de reconnaître l'huile de friture comme carburant (article 21) et une demande de rapport sur l'actualisation du zonage des aides personnelles au logement (article 22).

Au regard de ses effets certains sur les finances publiques, la commission des finances a souhaité initialement se saisir pour avis du **titre I** de ce texte. L'adoption, au cours des débats à l'Assemblée nationale, des articles 9 *bis* A et 9 *bis* relatifs à la fraude bancaire et modifiant, à cet effet, le code monétaire et financier, l'a conduit à étendre sa saisine à ces dispositions.

I. UN TEXTE COMPOSITE ET COÛTEUX QUI RELÈVE POUR L'ESSENTIEL D'UNE LOGIQUE D'EFFET D'ANNONCE

Le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat constitue une nouvelle tentative du Gouvernement de répondre au défi du pouvoir d'achat des ménages, fragilisé par l'inflation depuis la fin de l'année 2021. **Le collectif budgétaire de fin de gestion 2021¹** avait déjà conduit à la mise en place :

- d'une **indemnité inflation de 100 euros** pour les personnes gagnant moins de 2 000 euros ;

- d'un **complément de 100 euros au chèque énergie** versé aux ménages bénéficiaires du dispositif.

Le coût de ces mesures était estimé à **4,4 milliards d'euros**.

La **loi de finances pour 2022** prévoyait, de son côté, la mise en œuvre d'un « **bouclier tarifaire** », destiné à contenir les fortes progressions des prix du gaz (gel des prix de vente du gaz à leur niveau d'octobre 2021 et modulation de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel) et de l'électricité (diminution de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité)². Le coût de ce dispositif, censé s'appliquer du 1^{er} février 2022 au 31 janvier 2023 (30 juin 2022 pour le gaz) estimé initialement à **5,9 milliards d'euros a été revu à la hausse à 7,4 milliards d'euros (soit 8,1 milliards d'euros en année pleine) au regard des prix réels de marché**.

La guerre en Ukraine et la crise des approvisionnements qu'elle a générée avaient conduit le Gouvernement à compléter, en mars dernier, ces mesures par un **plan de résilience économique et sociale**, matérialisé, au plan financier, par le décret d'avance du 7 avril dernier dont le montant atteignait **5,9 milliards d'euros³**. Celui-ci permettait notamment de financer :

- la mise en œuvre, jusqu'au 31 juillet 2022, d'une remise des prix sur les carburants pour les ménages et les entreprises et d'un soutien spécifique pour les pêcheurs ;

- une aide en faveur du secteur agricole ;

- une aide forfaitaire exceptionnelle et ponctuelle aux transporteurs routiers (personnes et marchandises) ;

- des dispositifs de soutien pour les entreprises affectées par la volatilité des prix de l'énergie.

¹ Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

² Loi n° 2021-1900 du 31 décembre 2021 de finances pour 2022.

³ Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Le présent projet de loi ne résume pas pour autant l'intégralité de l'effort du nouveau Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat, un certain nombre de dispositions étant contenues au sein du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022. Celui-ci tire en premier lieu les conséquences, pour le budget de l'État, de la revalorisation des prestations sociales prévues à l'article 5 du présent projet de loi. Il prévoit, en outre, diverses mesures présentées comme favorables au pouvoir d'achat :

- la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) dès 2022 ;
- le versement d'une aide exceptionnelle de rentrée aux bénéficiaires de certaines allocations (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé) ;
- le prolongement, jusqu'en septembre 2022, de la remise sur les carburants de 18 centimes mise en place en avril dernier ;
- la mise en place, à compter d'octobre 2022, d'une indemnité carburant ;
- le maintien du bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie sur toute l'année 2022.

A. UNE AGRÉGATION DE MESURES AUX EFFETS INCERTAINS SUR LE POUVOIR D'ACHAT

L'équilibre général du texte tend à distinguer deux grandes orientations : des mesures en faveur du pouvoir d'achat d'une part (titres I, II voire IV) et dix articles centrés sur les questions de souveraineté énergétique, dont certains ont un lien **plus que ténu avec la question du coût de la vie**, d'autre part. Le **titre III relève, en effet, plus d'une logique de mise en œuvre d'une stratégie industrielle** face au risque d'une rupture d'approvisionnement en gaz que de mesures ponctuelles destinées à permettre aux Français de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie.

Des réserves s'imposent également s'agissant des mesures sur la **protection des consommateurs**, contenues dans le **titre II**. Ainsi, en ce qui concerne l'extension des possibilités de résiliation des contrats souscrits par voie électronique (articles 7 et 8), l'étude d'impact annexée au projet de loi se contente de mettre en avant un **supposé effet vertueux sur la concurrence, et donc sur les prix, sans l'étayer d'éléments chiffrés**. Le renforcement des sanctions et les améliorations procédurales prévues à l'article 9 dédié à la lutte contre les pratiques commerciales déloyales participent du même objectif sans que l'impact en matière de pouvoir d'achat ne soit là encore précisé.

Seul, *in fine*, le titre I^{er} et en particulier les **articles 1^{er}** (prime de partage de la valeur), **2** (baisse des cotisations des indépendants), **5** (revalorisation des prestations sociales) et **6** (revalorisation des aides au logement), dont la commission des finances s'est saisie pour avis **pourraient avoir**, à des degrés divers, **un impact réel sur le pouvoir d'achat**.

Le titre I^{er} couvre trois types de mesures aux incidences inégales pour les finances publiques. Il est ainsi possible de distinguer :

- **les mesures qui reposent, en premier lieu, sur la capacité des entreprises à pouvoir les financer**, qu'il s'agisse de la pérennisation de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ou des mesures de simplification et d'assouplissement en faveur des accords de branche ou de l'intéressement (articles 1^{er}, 3 et 4) ;

- **la baisse de cotisations sociales, concentrée sur les indépendants**, qui induit donc un manque à gagner pour les administrations de sécurité sociale (article 2) ;

- **la revalorisation, par anticipation, des pensions et des prestations sociales** à la charge de l'État et des administrations de sécurité sociale (articles 5, 5 bis et 6).

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

1. La prime de partage de la valeur suscite en l'état actuel de sa rédaction plus d'interrogations sur ses effets que de garanties sur un réel gain de pouvoir d'achat

Les articles 1^{er}, qui met en place une prime de partage de la valeur, appelée à prendre la suite de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), et les articles 3 et 4 répondent donc à une **logique de responsabilisation des entreprises et de valorisation du travail**. L'ambition peut être saluée, elle doit cependant être relativisée en termes de gains de pouvoir d'achat.

Le précédent que constitue la PEPA est assez révélateur. Le nombre de salariés concernés par la PEPA tend à décroître depuis 2019 (3,38 millions en 2021 contre 4,91 millions en 2019) quand le montant moyen versé atteint 494 euros en 2022 (572 euros en 2021). Dans ces conditions, la **nouvelle prime, dont les plafonds sont portés à 3 000 et 6 000 euros** (pour les entreprises mettant en place un dispositif d'intéressement) contre respectivement 1 000 euros et 2 000 euros pour la PEPA, **relève plus d'une logique d'affichage** que d'une appréciation juste de la situation des entreprises et des rapports salariaux en leur sein.

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

Le dispositif tel que proposé appelle par ailleurs quatre observations :

- rien n'indique que la prime de partage de la valeur ajoutée ne contribue pas à un **effet d'aubaine**, déjà mis en avant pour la PEPA. Le nouveau dispositif se substituerait alors à des éléments de rémunération habituellement versés ou prévus par un accord d'entreprise ou le contrat de travail ;

- la défiscalisation de la prime, sur une seule base individuelle, conduit inévitablement à des **différences de traitement** entre les ménages ;

- le bénéfice de l'exonération fiscale étant réservé aux seuls salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois le montant annuel du SMIC, il existe un risque d'**effet de seuil** certain ;

- la prime de partage de la valeur présente en outre le risque, relevé notamment par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, de **cannibaliser les dispositifs d'intéressement existant, que le texte entend par ailleurs favoriser**. Il existe bien un **risque d'effet d'éviction** de ces mécanismes, trop faiblement utilisés notamment par les PME, **au profit de la prime désormais pérennisée et présentée comme une réponse à un supposé partage inégal de la valeur**.

Dans ces conditions, il est possible de s'interroger sur l'**efficacité du dispositif** présenté à l'article 1^{er} du présent projet de loi **voire sur sa compatibilité avec l'encouragement à l'intéressement prévu à l'article 3**.

Une réécriture de l'ensemble afin de se prémunir contre les risques d'effet d'aubaine, de rupture d'égalité devant les charges publiques et de disparition des dispositifs d'intéressement apparaît indispensable.

Il ne s'agit pas de freiner le dispositif proposé par le Gouvernement mais de le rendre avant tout utile et cohérent avec la législation existante, en tenant compte de la diversité des situations face à l'inflation. Il convient de rappeler à ce stade que celle-ci se nourrit également de l'afflux de liquidités, auquel la généralisation et la pérennisation d'une prime dédiée au pouvoir d'achat contribuerait inévitablement.

2. Un soutien cosmétique à la revalorisation des grilles salariales

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

Reste que la rédaction initialement proposée par le Gouvernement était dépourvue de valeur normative, voire inefficace, le texte se bornant à renforcer les pouvoirs du ministre en matière de fusion de branches sans pour autant que la question du minimum conventionnel ne soit centrale.

Le texte a été enrichi lors de son examen à l'Assemblée nationale. Il prévoit désormais de réduire le délai imparti aux organisations patronales pour ouvrir des négociations salariales de branche, si les minima conventionnels sont en dessous du niveau du SMIC. Un risque d'**effet pervers** n'est pas à exclure avec la tenue de négociations trop rapides, qui pourraient *in fine* léser les salariés.

3. Un allègement modeste des cotisations des travailleurs indépendants

L'allègement des cotisations des indépendants, prévu à l'article 2, doit être relativisé. Il convient de rappeler à ce stade que le dispositif devra être complété par un décret d'application.

Le législateur ne dispose donc que de l'étude d'impact pour évaluer la portée du mécanisme envisagé. Aux termes de celle-ci, les gains moyens peuvent apparaître plus que relatifs. Un indépendant dont la rémunération atteint le SMIC bénéficierait ainsi d'un gain de pouvoir d'achat effectif d'environ 46 euros par mois, soit une augmentation de son revenu de 3,5 %. Cette progression reste inférieure à l'inflation constatée en 2022. Ce montant devrait cependant être plus faible, la hausse du revenu net entraînant mécaniquement une majoration de l'impôt. **Le gain moyen pour l'ensemble des indépendants concernés - 70 % du nombre total d'indépendants - est chiffré quant à lui à 20 euros par mois, avant impôt.** Là encore, le gain de pouvoir d'achat peut relever de l'effet d'annonce. Il convient de rappeler à ce stade, que 44 % des indépendants classiques (hors praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés) et 90 % des auto-entrepreneurs, ont des revenus moyens inférieurs au Smic.

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

1. Quelques effets d'annonce

L'article 5 dédié à la revalorisation des prestations sociales voire l'article 6 poursuit la logique d'attribution de « chèques » initiée par les précédents gouvernements depuis le début de la crise sanitaire. **Les revalorisations affichées sont, toutefois, à relativiser.**

Le Gouvernement procède tout d'abord par **anticipation** sur les augmentations attendues au 1^{er} janvier et au 1^{er} avril prochains. Le coefficient de revalorisation prévu aux termes du présent projet de loi sera donc imputé sur celui qui serait calculé en 2023, ce dernier ne pouvant conduire à une diminution de la prestation.

Le taux de revalorisation retenu - 3,5 % ou 4 % selon les prestations - demeure inférieur à celui de l'inflation prévu par l'Insee (+ 5,5 %) ou la Banque de France (+ 5,6 %) en 2022.

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

2. Un décalage par rapport à la défense de la valeur travail affichée par ailleurs

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

Alors que l'article 4 du présent projet de loi vise, via l'incitation des branches professionnelles à négocier salaires et classifications, à renforcer l'attractivité du travail, il peut apparaître paradoxal de majorer, dans le même temps, le RSA au même niveau que les pensions des retraités ou les transferts aux personnes dans l'incapacité de travailler, au risque de générer une trappe à inactivité. Dans ces conditions, une réévaluation du RSA à 3,5 % apparaîtrait plus cohérente. Elle serait plus en accord avec la situation du marché du travail, marqué par d'importantes difficultés de recrutement.

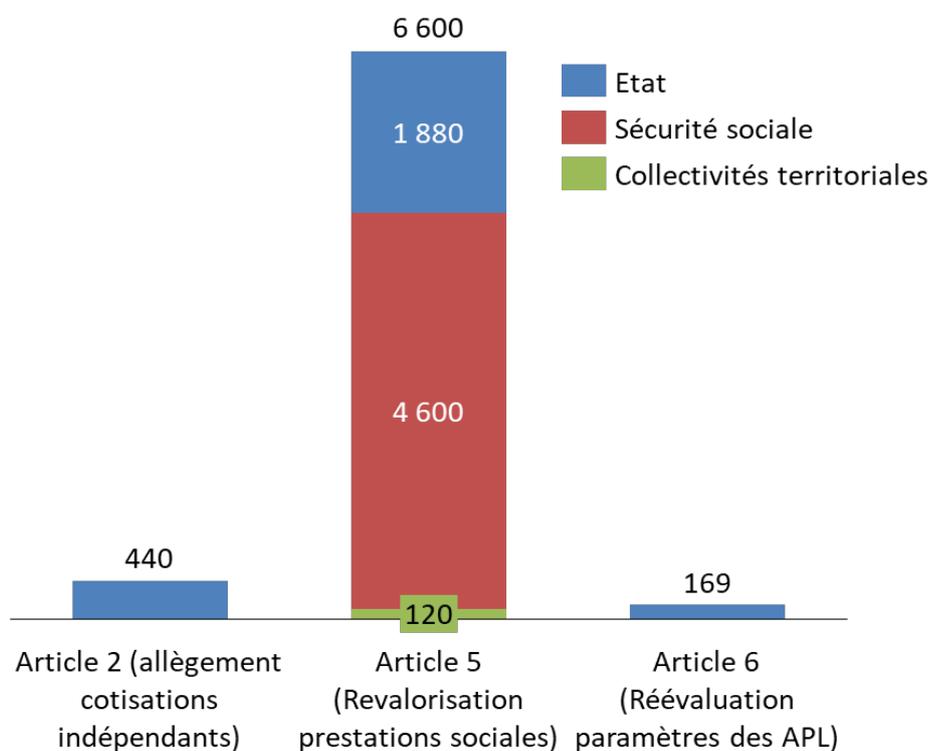
D. UN DISPOSITIF DONT LE COÛT PEUT ÊTRE ESTIMÉ A MINIMA À 7,21 MILLIARDS D'EUROS EN 2022

Les mesures couvertes par le titre I^{er} devraient générer un coût pour les finances publiques de 7,21 milliards d'euros en 2022, dont 6,6 milliards d'euros liés aux seules revalorisations des prestations sociales.

Plus de la moitié des dépenses induites par le projet de loi serait supportée par les organismes de Sécurité sociale : 4,6 milliards d'euros. Les collectivités territoriales seraient sollicitées à hauteur de 120 millions d'euros, au titre du financement du RSA. Dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 en cours de discussion, cette dépense pourrait être prise en charge en tout ou partie par une dotation, reportant la charge sur le budget général.

Coût pour les administrations publiques des mesures contenues au titre I^{er} du projet de loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

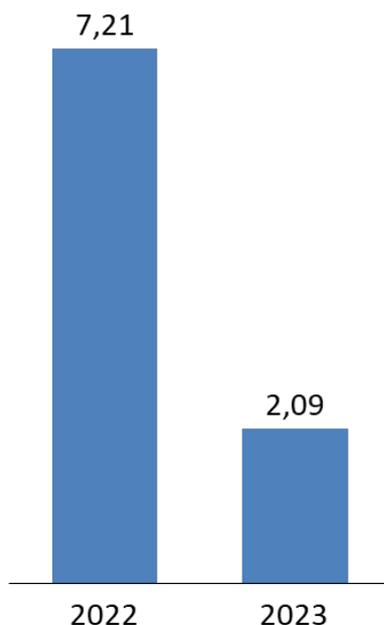
Ce calcul n'intègre pas l'évaluation de l'effet inévitable de substitution de la prime de partage de la valeur à des éléments de rémunération qui devaient être, quoiqu'il en soit, attribués. L'Insee avait évalué la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale par cet effet d'aubaine à 600 millions d'euros s'agissant de la première version de la PEPA, versée entre décembre 2018 et mars 2019, le montant moyen de la prime atteignant alors 400 euros (5 millions de salariés concernés au sein de 408 000 entreprises, la prime étant alors plafonnée à 1 000 euros).

Une partie de la revalorisation des prestations sociales étant non pérenne, le coût des mesures prévues par le présent projet de loi devrait être ramené à **2,09 milliards d'euros en 2023**, dont 550 millions d'euros à la charge de l'État au titre de la baisse des cotisations sociales sur les indépendants, dont la montée en charge est esquissée par l'étude d'impact. L'exercice 2023 sera également marqué par la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à compter du 1^{er} octobre, prévue à l'article 5 bis du présent projet de loi. Le coût pour les finances publiques peut être évalué à 140 millions d'euros sur les trois derniers mois de l'année et à 560 millions d'euros en année

pleine. Cette estimation ne prend pas en compte une évaluation de l'effet de substitution lié à la pérennisation de la prime de partage de la valeur.

**Coût pour les administrations publiques des mesures contenues au titre I^{er}
du projet de loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat en 2022 et 2023**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

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

Le rapporteur pour avis regrette également **l'absence de précision** quant au coût pour les collectivités territoriales et l'État de chacune des prestations sociales qu'ils financent. Il relève que des échanges sur ce sujet ont eu lieu à l'Assemblée nationale dans le cadre de la discussion du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, sans que des éléments précis sur le montant réel des coûts à la charge des uns et des autres ne soit disponible.

II. EXAMEN DES ARTICLES

A. LA PRIME DE PARTAGE DE LA VALEUR : UN MÉCANISME À MIEUX CALIBRER (ARTICLE 1^{ER})

1. Présentée comme le relais de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, la prime de partage de la valeur s'en distingue par son caractère pérenne et par son régime social et fiscal

a) La pérennisation d'une prime initialement conçue comme temporaire et exceptionnelle

La possibilité, pour les employeurs éligibles¹, de verser **une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA)** faisait partie des mesures législatives et temporaires adoptées pour répondre au mouvement dit des « Gilets jaunes »². Il revenait à chaque entreprise de décider de la verser et de définir son montant, étant entendu que ce dernier pouvait être modulé selon des critères tels que la rémunération, le niveau de classification, la durée de présence effective dans l'entreprise ou encore la durée de travail du salarié.

Le principe de cette prime était de **soutenir le pouvoir d'achat en apportant aux salariés un complément de rémunération entièrement exonéré d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales**. Dans le dispositif original, cette prime pouvait être versée une fois, sur la seule année 2019. Le bénéfice des exonérations fiscale et sociale n'était ouvert que dans la **limite de 1 000 euros et pour les salariés dont la rémunération était inférieure à trois fois la valeur annuelle du salaire minimum de croissance (SMIC)**.

L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020³ a prolongé le dispositif de la PEPA **jusqu'au 30 juin 2020, mais en restreignant son versement aux seules entreprises ayant conclu un accord d'intéressement**. L'objectif était en effet, au-delà du dispositif temporaire, **d'inciter les entreprises à mettre en place des dispositifs de participation et d'intéressement** pour les salariés. Dans le contexte de l'épidémie de covid-19 et de l'état d'urgence sanitaire, il a été décidé d'assouplir **les conditions de versement de la PEPA jugées trop rigides et peu adaptées à la crise, et de prolonger son versement notamment pour valoriser le travail de certains personnels pendant le confinement et la crise sanitaire**.

¹ À savoir les entreprises privées, les entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, les établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire, les chambres de métiers, de commerce et d'industrie et d'agriculture, Orange et les entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières.

² [Article 1^{er} de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.](#)

³ [Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.](#)

Par ordonnance¹, le Gouvernement a donc repoussé la date limite de versement au 31 août 2020, levé la condition de l'existence d'un accord d'intéressement pour le versement de la prime dans la limite du plafond de 1 000 euros et **relevé le plafond à 2 000 euros pour les entreprises disposant d'un accord d'intéressement**². Le délai de versement a une nouvelle fois été prolongé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020³, **au 31 décembre 2020**.

Enfin, **l'article 4 de la première loi de finances rectificative pour 2021⁴ a conduit à une nouvelle reconduction de la PEPA**, qui pouvait être versée par les employeurs éligibles **du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022**. Le **double plafond de 1 000 euros et de 2 000 euros** était conservé, avec toutefois l'ajout d'une autre situation dans laquelle les employeurs pouvaient verser une prime allant jusqu'à 2 000 euros : s'ils avaient conclu un accord de branche ou un accord d'entreprise identifiant les **salariés dits de « la deuxième ligne »**⁵. À l'initiative du Sénat, une troisième situation avait été ajoutée : **les entreprises de moins de 50 salariés pouvaient verser jusqu'à 2 000 euros**, sans condition.

Les données disponibles sur le versement de la PEPA, sous ses diverses formes, témoignent d'un **essoufflement significatif après la crise sanitaire en 2020** : le montant moyen perçu ne se maintient que parce que le montant total versé et le nombre de bénéficiaires baissent conjointement.

¹ *Habilitation donnée à l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.*

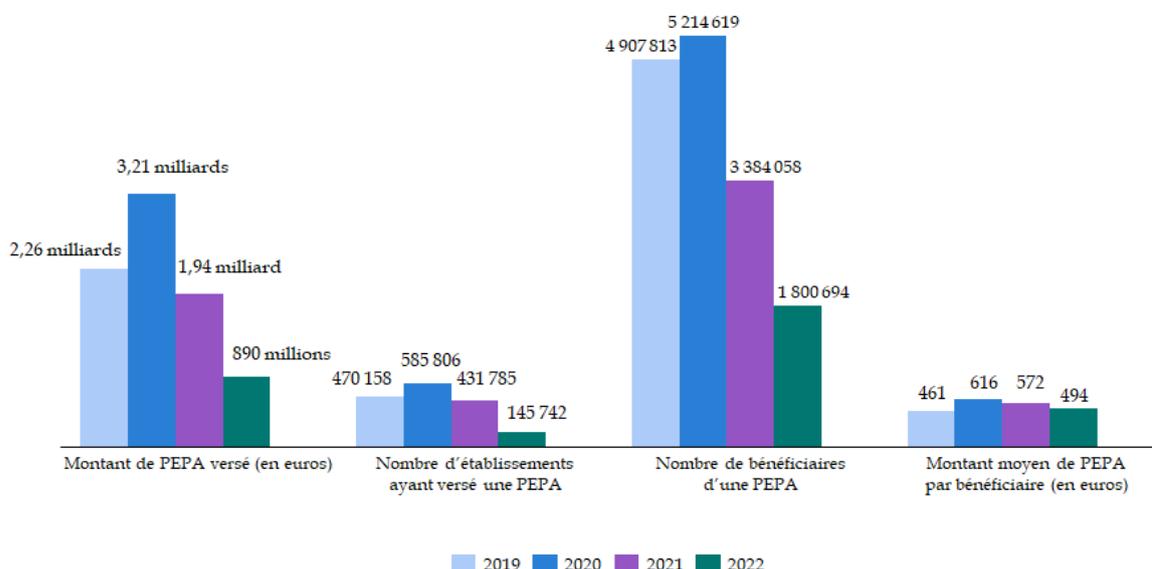
² *Cette condition ne s'appliquant pas, comme c'était d'ores et déjà le cas pour le dispositif adopté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général.*

³ *Article 2 de la [loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020](#).*

⁴ *Article 4 de la [loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021](#).*

⁵ *Cette expression désignait ceux qui « en raison de leurs tâches ont contribué directement à la continuité de l'activité économique et au maintien de la cohésion sociale, et dont l'activité s'est exercée, en 2020 ou 2021, uniquement ou majoritairement sur site pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire ».*

**Montant total et moyen de PEPA versé entre 2019 et 2022,
nombre d'entreprises ayant versé une PEPA et nombre de bénéficiaires**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données disponibles dans l'étude d'impact annexée au projet de loi

Au regard des renouvellements successifs de la PEPA, toujours conçue comme un dispositif temporaire, la prime de partage de la valeur se distinguerait du dispositif privilégié depuis 2019 en ce qu'elle serait pérenne.

b) Un dispositif complexe, dont le régime fiscal et social varie selon la date de versement de la prime

L'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit la **création d'une prime de partage de la valeur**, qui viendrait prendre le relais de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), sous la réserve d'ajustements majeurs relatifs à son caractère pérenne et à son régime social et fiscal.

Les bénéficiaires et les conditions d'octroi de la prime de partage de la valeur seraient les mêmes que pour la PEPA. La prime de partage de la valeur bénéficierait aux salariés, aux intérimaires, aux agents publics relevant d'un établissement public et aux travailleurs handicapés employés dans des établissements d'aide et des services d'aide par le travail. **Son montant pourrait être modulé en fonction de la rémunération, du niveau de classification, de la durée de présence effective, de la durée de travail et de l'ancienneté¹ des bénéficiaires.** À l'instar de la PEPA, elle ne pourrait se substituer à aucun des éléments de rémunération, ni à des augmentations de rémunération ou à des primes prévues par un accord salarial, par le contrat de travail ou par les usages en vigueur dans l'entreprise ou dans l'établissement public. Le montant de la prime devrait enfin faire l'objet d'un accord d'entreprise ou de groupe ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur.

¹ Critère ajouté à l'initiative de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

En revanche, le **régime fiscal et social** de la prime de partage de la valeur diffère de celui qui était prévu pour la PEPA. De plus, et il s'agit là d'une source de **complexité supplémentaire**, ce régime varie selon que la prime sera versée avant ou après le 31 décembre 2023 et selon que la rémunération des salariés est ou non inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC (soit 59 241 euros brut au 1^{er} mai 2022 avant l'augmentation prévue le 1^{er} août 2022).

Comparaison des dispositifs de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et de prime de partage de la valeur

	Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	Prime de partage de la valeur - dispositif « temporaire »	Prime de partage de la valeur - dispositif « permanent »
Durée de versement	<i>Dans la dernière version, du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022</i>	Du 1 ^{er} août 2022 au 31 décembre 2023	Pérenne
Montant maximal exonéré d'impôt sur le revenu, de CSG-CRDS et de cotisations sociales	1 000 euros pour les entreprises de cinquante salariés ou plus n'ayant pas mis en place d'accord d'intéressement 2 000 euros pour les entreprises de moins de cinquante salariés et pour les entreprises de plus de cinquante salariés ayant mis en place un accord d'intéressement ou couverte par un accord de branche ou d'entreprise prévoyant la valorisation des métiers dits de « deuxième ligne » dans le cadre de la crise sanitaire	3 000 euros par défaut 6 000 euros pour les entreprises mettant soit en place un accord d'intéressement, soit un accord d'intéressement ou de participation lorsqu'elles ne sont pas soumises à l'obligation de mise en place de la participation (entreprises de moins de 50 salariés) ¹ Assujettissement au forfait social pour les entreprises de plus de 250 salariés	<u>Exonération des seules cotisations sociales</u> , dans les mêmes plafonds que ceux définis dans le cadre du dispositif temporaire Assujettissement au forfait social pour les entreprises de plus de 250 salariés Assujettissement à l'IR et à la CSG-CRDS (9,7 %)
Conditions de versement	Employés dont la rémunération annuelle est inférieure à trois fois la valeur du SMIC annuel	Employés dont la rémunération annuelle est inférieure à trois fois la valeur du SMIC annuel. Pour les employés situés au-dessus de ce seuil, ce sont les conditions d'exonération du dispositif pérenne qui s'appliquent	Aucune

Source : commission des finances du Sénat

¹ Sont également déliées de la condition d'intéressement les associations, les fondations reconnues d'utilité publique ainsi que les établissements ou les services d'aide par le travail pour les primes versées aux travailleurs handicapés.

Dans le dispositif nouveau et permanent de prime de partage de la valeur, les principales différences avec la PEPA tiennent à l'absence d'exonération d'impôt sur le revenu et de CSG-CRDS - sauf pour les primes versées du 1^{er} août 2022 au 31 décembre 2023 aux salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC - ainsi qu'à l'assujettissement au forfait social pour les entreprises de plus de 250 salariés.

2. Telle que proposée, la prime de partage de la valeur ne répond que très partiellement aux objectifs affichés par le Gouvernement et présente d'importants risques d'éviction, au détriment des salariés

a) Des plafonds de 3 000 euros et de 6 000 euros qui relèvent d'une seule logique d'affichage

Il convient tout d'abord de rappeler que **ce dispositif de prime de partage de la valeur**, régulièrement mis en avant par le Gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés, **n'est pas une mesure qui dépend de l'État mais des entreprises**. Ce sont les entreprises qui supporteront cet effort et qui devront la proposer à leurs salariés, parfois au détriment d'autres dispositifs qu'ils auraient pu vouloir privilégier, tels que l'intéressement (cf. *infra*).

La prime de partage de la valeur, comme la PEPA auparavant, ne présente en effet théoriquement pas de coût net pour les finances publiques, puisqu'il s'agit d'un « manque à gagner » liées aux exonérations fiscale et sociale, mais sur des sommes qui auraient pu ne pas être versées en l'absence d'un tel dispositif. S'il est très difficile de disposer d'une estimation sur le montant d'impôt sur le revenu qui aurait été acquitté au titre du versement de cette prime, un exercice similaire a pu être conduit sur les cotisations sociales.

En 2019, il avait ainsi été estimé que les cotisations sociales non-perçues sur les versements de la PEPA représentaient **environ 600 millions d'euros**. Un amendement de M. Pierre Dharréville (Gauche démocrate et républicaine - NUPES), adopté à l'Assemblée nationale, précise que les exonérations de cotisations sociales prévues par le présent article seront entièrement compensées à la Sécurité sociale par le budget de l'État. Le rapporteur pour avis note que cet amendement était déjà satisfait, puisque, par défaut, lorsque la loi ne prévoit pas une dérogation explicite au principe de compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales, celle-ci est obligatoire.

Au-delà de la question du « manque à gagner », le rapporteur pour avis s'interroge surtout **sur la portée des plafonds proposés dans le présent article**, portés de respectivement 1 000 et 2 000 euros dans le cadre de la PEPA à 3 000 et 6 000 euros pour la prime de partage de la valeur. Comme les données présentées précédemment l'ont montré, **ces plafonds sont très largement supérieurs au montant moyen de prime perçu par les salariés bénéficiaires. Leur triplement relève donc d'une logique d'affichage**, qui ne tient compte ni des capacités des entreprises, ni des rapports salariaux en leur sein, ni de l'expérience des précédentes PEPA.

Le plafond de 6 000 euros, applicable en cas d'existence d'un accord d'intéressement ou d'engagement à en conclure un, apparaît lui aussi **très élevé par rapport au montant moyen perçu par un salarié au titre de l'intéressement et de la participation, de 1 409 euros en moyenne par bénéficiaire pour la participation et de 1 850 euros en moyenne par bénéficiaire pour l'intéressement en 2020**, contre respectivement 1 499 euros et 1 909 euros en 2019¹. Pour les années 2021 et 2022, et selon les premières données collectées par le gestionnaire d'actifs Amundi auprès de 115 000 entreprises, le montant moyen perçu au titre de ces deux dispositifs serait de 1 447 euros en 2021 et 1 702 euros depuis le début de l'année 2022.

Il est donc fort probable que les sommes versées au titre de la prime de partage de la valeur s'avèrent finalement bien inférieures aux plafonds affichés par le Gouvernement, à qu'il ne revient pas d'en déterminer le montant finalement versé.

b) Un dispositif qui interroge quant à une éventuelle rupture d'égalité devant les charges publiques

La prime de partage de la valeur, et notamment dans son dispositif transitoire, présente **plusieurs difficultés au regard du principe d'égalité devant les charges publiques**. Le rapporteur pour avis partage, à ce titre, la position du Conseil d'État. Dans son avis sur le projet de loi, celui-ci avait préconisé au Gouvernement de **ramener la date limite du dispositif transitoire au 31 décembre 2023**, alors que le projet initial prévoyait une date limite au 31 décembre 2024.

La première difficulté tient au fait que le dispositif temporaire fait **dépendre l'avantage fiscal qu'il établit de décisions unilatérales des employeurs**, sans apporter de garantie suffisante à la réalisation de l'objectif poursuivi de protection du pouvoir d'achat. Il n'est par exemple pas indiqué dans quel sens les critères d'attribution doivent jouer, dans la perspective par exemple de soutenir le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Le rapporteur pour avis note que **l'État fait donc une nouvelle fois peser sur les entreprises la tâche de réaliser les arbitrages nécessaires au soutien du pouvoir d'achat des moins aisés**. À cet égard, il apparaît nécessaire de conserver dans les critères d'attribution de la prime celui de la modulation en fonction du niveau de rémunération.

La deuxième difficulté résulte de la **différence de traitement qui procède de l'octroi d'une prime défiscalisée**, et potentiellement de 6 000 euros, **entre les ménages**. Par définition, l'exonération d'impôt sur le revenu s'appliquant sur la prime reçue par le seul salarié, **elle ne tient pas compte des revenus des autres membres du foyer, des personnes à charge au sein de celui-ci ou encore des autres revenus que ceux tirés de l'activité salariée**. Concrètement, une personne célibataire percevant un salaire de 2 500 euros par mois et une prime de partage

¹ Dares, [Participation, intéressement et épargne salariale en 2020](#), 28 avril 2022.

de la valeur de 1 000 euros bénéficiera de la même exonération qu'une personne percevant 4 000 euros par mois, le même montant de prime et marié à une personne percevant un salaire de 5 000 euros par mois. La réintégration du montant de la prime exonérée dans le revenu fiscal de référence¹ ne suffit pas à remédier à cette différence de traitement.

La troisième difficulté est liée à **l'absence de tout dispositif de lissage visant à prévenir des effets de seuil**. Dans le dispositif transitoire, le bénéfice de l'exonération fiscale est en effet réservé aux seuls salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois le montant annuel du SMIC. Cette difficulté est toutefois pour partie résolue par le fait que la prime peut être versée, avec exonération des seules cotisations sociales, à l'ensemble des salariés, sans condition de rémunération.

c) Le risque non négligeable d'effets de substitution des éléments de rémunération

Comme pour la PEPA, **il est expressément prévu que la prime de partage de la valeur ne puisse se substituer à aucun des éléments de rémunération** versés par l'employeur ou qui deviennent obligatoires en vertu de règles légales, contractuelles ou d'usage. Son versement ne peut pas non plus se substituer à des augmentations de rémunération ni à des primes prévues par un accord salarial, par le contrat de travail ou par les usages en vigueur dans l'entreprise ou l'établissement public.

Ces dispositions semblent toutefois **d'avantage relever d'une déclaration d'intention qu'être pourvues d'une réelle portée normative**. Il serait par ailleurs impossible d'aller vérifier, à l'occasion de chacun des versements, que la prime respecte bien cette condition de non-substitution.

Dans une étude sur le versement de la PEPA sur le premier trimestre de l'année 2019², l'Insee relevait ainsi **l'existence probable d'effets d'aubaine** : « *des établissements auraient sans doute versé, sous une forme différente, au moins une partie du montant de cette prime en l'absence de cette mesure. Net de cet effet d'aubaine, l'effet de la prime exceptionnelle sur la hausse des salaires est donc sans doute inférieur au montant versé par les entreprises au titre de cette prime* ». L'Insee précisait que le salaire moyen par tête avait augmenté de 2,7 % sur le premier trimestre 2019, mais seulement de 1,3 % retranché du versement de la PEPA, soit un niveau de progression inférieur à celui constaté les trimestres précédents ou suivants (progressions supérieures à 1,5 %).

¹ Il sera donc tenu compte du montant de prime perçu par le salarié pour le calcul de dispositifs d'aide ou de soutien, tels que celui de la prime d'activité.

² Insee, [Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises](#), 2 juillet 2020.

La pérennisation du dispositif de prime « exceptionnelle » ne pourrait que **contribuer à accroître ces effets de substitution des hausses de salaire par le versement de la prime et ces effets d'aubaine**. Cette substitution se traduirait également par **un coût net pour l'État** : si le dispositif de la prime de partage de la valeur est présenté comme neutre budgétairement, tel n'est pas le cas s'il vient à se substituer à des éléments de rémunération auparavant soumis à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Didier Martin (Renaissance) prévoyant que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2024, un **rapport d'évaluation** de la prime de partage de la valeur, intégrant des données quantitatives sur le recours au dispositif et sur le **respect du principe de non-substitution** des éléments de rémunération et des augmentations de rémunération par la prime de partage de la valeur.

d) Le danger de « cannibaliser » les dispositifs d'intéressement et de remettre en cause tout le système de partage de la valeur promu depuis plusieurs décennies

Surtout, et c'est le **principal risque** sur lequel souhaite insister le rapporteur pour avis, la prime instaurée par l'article 1^{er}, si elle était pérennisée, se traduirait nécessairement par **une substitution des dispositifs éprouvés de participation et d'intéressement par le versement d'une prime dénuée, en dépit de son nom, de tout lien avec le partage de la valeur**.

L'Institut Montaigne parle ainsi, dans un rapport publié au mois de juillet 2022¹, du **risque « de cannibalisation [de] l'intéressement et de la participation par des dispositifs conjoncturels »**. C'est un **constat entièrement partagé par le rapporteur pour avis**, ainsi que par les trois ambassadeurs à l'intéressement et à la participation² nommés par le Gouvernement, Mme Agnès Bricard, MM. Thibault Lanxade et François Perret.

Alors que, depuis la loi dite « Pacte »³, le Gouvernement a porté ses efforts sur la simplification des dispositifs existants en matière d'intéressement et de participation, un objectif partagé par la commission des finances, **il est surprenant qu'il défende maintenant un dispositif qui risque de les faire disparaître**. L'article 1^{er} du présent projet de loi opère une **confusion dommageable entre ce qui relève du court-terme**, la préoccupation pour le pouvoir d'achat des moins aisés du fait de la hausse brutale et prolongée des prix à la consommation, et **ce qui relève du plus long terme**, le partage de la valeur au sein des entreprises.

¹ Institut Montaigne, [« Partage de la valeur : entreprises, salariés, tous gagnants ! »](#), juillet 2022.

² Entendus en audition par le rapporteur pour avis.

³ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#).

Il n'y aura plus aucune incitation à mettre en place des accords de participation et d'intéressement si les entreprises peuvent recourir à un dispositif de prime certes plus facile à mettre en œuvre, mais sans effet sur la **cohésion des salariés au sein de l'entreprise** et sur le **partage d'objectifs communs**. Les sommes perçues au titre de l'intéressement, si elles peuvent être facilement débloquées, présentent aussi l'avantage de **permettre aux salariés de se constituer une épargne de long terme**, placée, ce qui est un **gage de protection en période de forte inflation**.

Le risque d'éviction et de confusion est d'autant plus élevé que le régime fiscal et social prévu pour le versement de la prime de partage de la valeur dans son dispositif pérenne est le même que celui prévu pour les **primes d'intéressement**, avec un taux de CSG-CRDS de 9,7 % et l'exonération des cotisations sociales et patronales. Les sommes reçues au titre de l'intéressement ne sont par ailleurs pas soumises à l'impôt sur le revenu si elles sont affectées à un plan d'épargne d'entreprise, un plan d'épargne individuel ou un plan d'épargne pour la retraite collectif dans les 15 jours à compter de leur versement et dans la limite de 30 852 euros en 2021.

3. Des ajustements nécessaires

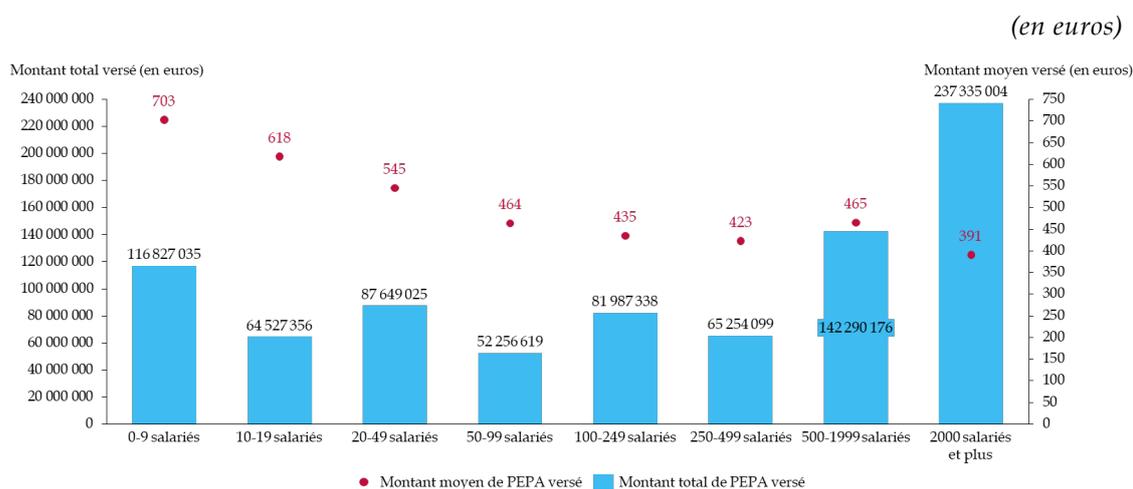
Les amendements adoptés par la commission des finances répondent à **deux objectifs : éviter d'instaurer un dispositif pérenne en réponse à un événement conjoncturel et préserver les dispositifs de participation et d'intéressement**, les plus à mêmes de conduire à un véritable partage de la valeur au profit des salariés.

Il est ainsi proposé de **ne conserver que la partie « temporaire » du dispositif de prime de partage de la valeur, avec un bornage au 31 décembre 2023, à l'exception des entreprises de moins de 50 salariés, pour qui la possibilité de verser une prime sous les conditions précédemment décrites serait pérennisée**.

Les salariés concernés auraient également le choix **soit de bénéficier de la prime immédiatement, soit de percevoir ce montant de manière différée, sous la forme d'un supplément d'intéressement (amendement COM-309)**. Ce dispositif ne pénaliserait pas les salariés les plus modestes et ayant besoin d'un **soutien immédiat**, tout en permettant à ceux qui le souhaitent de **se constituer une épargne de plus long terme**, qu'ils pourraient par exemple débloquer pour l'achat de leur résidence principale ou à l'occasion de la naissance d'un enfant. Selon l'étude d'Amundi précitée, en 2022, le ratio de salariés demandant un versement immédiat des sommes reçues au titre de la participation et de l'intéressement est resté stable à 30 %, contre 70 % des bénéficiaires préférant les placer sur un dispositif d'épargne salariale.

Les données disponibles tendent en effet à démontrer que **les plus petites entreprises se sont davantage appuyées sur la PEPA que les plus grandes**, avec un montant moyen par bénéficiaire plus élevé.

Montant total et moyen de PEPA versé en 2022 selon la taille des entreprises



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données disponibles dans l'étude d'impact de l'article 1^{er} du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

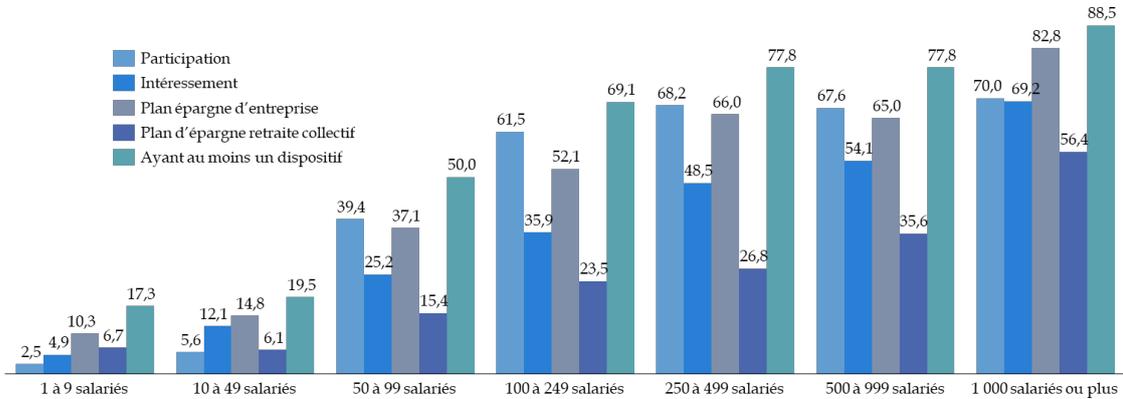
Il est en revanche proposé de **borner le dispositif au 31 décembre 2023** pour les entreprises de plus de 50 salariés, et pour deux raisons. D'abord, le soutien au pouvoir d'achat ne peut prendre la forme que d'un dispositif temporaire, pour répondre à une situation conjoncturelle, en l'occurrence celle de la hausse brutale et persistante de l'inflation (**amendement COM-308**). **Pour remédier aux difficultés en matière de partage de la valeur, un problème structurel, c'est davantage une approche de long terme qui doit être privilégiée**, appuyée sur les dispositifs anciens et éprouvés que sont la participation et l'intéressement.

Ensuite, il convient de **laisser le temps aux petites et moyennes entreprises (PME) de prendre pleinement la mesure des dispositions proposées à l'article 3** du présent projet de loi, et qui visent justement et plus particulièrement à encourager la conclusion d'accords d'intéressement dans les PME.

La Dares¹ a publié le 28 avril 2022 les derniers résultats de son enquête sur la participation, l'intéressement et l'épargne salariale, qui porte sur l'année 2020 : **la part des PME ayant conclu un accord d'intéressement ou disposant d'un instrument d'épargne salariale demeure en effet encore faible.**

¹ Dares, [Participation, intéressement et épargne salariale en 2020](#), 28 avril 2022.

Part des salariés ayant accès à un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale en 2020



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'enquête 2020 de la Dares sur la participation, l'intéressement et l'épargne salariale

Au total, **9,5 millions de salariés ont accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou à un plan d'épargne salariale** en 2020. Le taux des salariés du secteur privé non agricole (52,8 %) bénéficiaires de ces dispositifs **progresses ainsi de 1,4 point entre 2019 et 2020, avec une hausse plus marquée au sein des entreprises de moins de cinquante salariés (+ 1,9 point)**, bien que le taux de salariés bénéficiaires demeure encore faible – 18,5 % en 2020 – et d'autant plus s'il n'est tenu compte que des seuls dispositifs de participation (4,2 %) ou d'intéressement (8,8 %).

Par ailleurs, la commission des finances propose **deux autres ajustements qui ont trait aux problématiques d'égalité devant les charges publiques et des effets de substitution** précédemment évoqués.

Pour **remédier au risque de rupture d'égalité devant les charges publiques**, souligné par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, la commission des finances propose qu'il **soit tenu compte des revenus du foyer pour l'application ou non de l'exonération d'impôt sur le revenu (amendement COM-311)**. Ainsi, une personne seule dont les revenus totaux excéderaient trois fois la valeur annuelle du SMIC ou un couple marié ou pacsé dont les ressources annuelles totales excéderaient six fois ce montant ne pourraient bénéficier de l'exonération de la prime de partage de la valeur.

Concernant les effets de substitution, le rapporteur pour avis relève que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Christine Le Nabour (Renaissance), modifié en séance par un amendement de la rapporteure, Mme Charlotte Parmentier Lecocq, visant à **autoriser le versement de la prime en une ou plusieurs fois au cours de l'année civile, à la condition qu'elle ne soit pas versée mensuellement**.

Le versement fractionné de la prime de partage de la valeur présente l'intérêt d'ajouter de la flexibilité pour les entreprises, et notamment pour les plus petites d'entre elles : **le versement en une fois de la prime peut en effet représenter un effort de trésorerie important, qui doit pouvoir être lissé.** Toutefois, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale n'est pas entièrement satisfaisant en ce qu'il présente le **risque d'encore accroître les effets de substitution des éléments de rémunération par la prime** : tel qu'écrit, il serait tout à fait envisageable que la prime soit versée en onze fois par exemple, soit quasiment sur une base mensuelle. **La commission des finances propose ainsi de limiter le nombre de versements, à quatre par an, soit une fois par trimestre (amendement COM-310).**

Enfin, sur un aspect plus symbolique, le rapporteur pour avis propose de **revenir à la dénomination de prime « de pouvoir d'achat »** : le partage de la valeur passe par des dispositifs tels que l'épargne salariale, et non par le versement, à la discrétion de l'employeur, d'une prime exceptionnelle, en réponse à une crise conjoncturelle (**amendement COM-308**).

B. LA BAISSÉ DE COTISATIONS SOCIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS : UN DISPOSITIF À PRÉCISER (ARTICLE 2)

1. En dépit des exonérations existantes, le niveau des cotisations sociales des indépendants sur les bas revenus atteint un niveau élevé

La catégorie professionnelle des indépendants se définit par la négative : ils se distinguent des salariés par l'absence de contrat de travail et par le fait qu'ils n'ont pas de lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre. Au sein de cette catégorie, l'on retrouve différentes professions, parmi lesquelles **les commerçants, les artisans, les professions libérales et les non-salariés agricoles**

Selon le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), **3,4 millions de cotisants relevaient du champ de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants^{1,2} en 2020 : 36 % sont commerçants, 33 % sont artisans, 19 % sont des professionnels libéraux et 11 % sont en profession libérale non réglementée. Par ailleurs, 56 % sont auto-entrepreneurs, soit 1,9 million de micro-entreprises³.**

¹ C'est-à-dire hors praticiens et auxiliaires médicaux (PAMC).

² « Les travailleurs indépendants et leur protection sociale en chiffres, édition 2021, données 2020 », CPSTI.

³ Les termes d' « auto-entrepreneurs » et de « micro-entrepreneurs » sont synonymes.

Les cotisations sociales des indépendants ne sont pas uniformes, en raison de la multiplicité des statuts, ce qui génère un système de prélèvement social complexe, avec des règles de calcul de l'assiette différentes et des taux très disparates. À titre d'exemple, sont présentés ci-dessous¹ les **taux de cotisations applicables pour un revenu annuel égal au SMIC, soit 15 632 euros net**, pour les professionnels libéraux.

Cotisations applicables à un revenu égal au SMIC en 2022

Risques	Taux réglementaires (%)	Taux effectifs après exonérations (%)	Montant en euros
Maladie maternité	6,50	3,23	504
IJ maladie	0,30	0,30	49
Vieillesse plafonnée (1 PASS)	8,23	8,23	1 287
Vieillesse déplafonnée	1,87	1,87	292
Vieillesse complémentaire	Selon sections professionnelles		
Invalidité décès	Forfaitaire selon sections professionnelles		
Famille	3,10	0,00	0
Total cotisations (hors retraite complémentaire et inval. décès)	20	13,63	

Source : étude d'impact annexée au projet de loi

Des exonérations de cotisations sociales ont déjà été mises en place s'agissant des indépendants, parmi lesquelles :

- l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE), qui concerne l'ensemble des indépendants² et qui consiste en une exonération partielle de charges sociales ;

- l'exonération ou la réduction du taux de cotisations d'allocations familiales, qui s'applique lorsque le revenu annuel est inférieur à 140 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS)³ ;

- l'exonération de cotisations d'assurance maladie et maternité lorsque le revenu annuel est inférieur à 110 % du PASS ;

- les exonérations temporaires mises en œuvre en 2020, 2021 et début 2022 dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19.

¹ Source : étude d'impact du présent projet de loi.

² y compris les auto-entrepreneurs.

³ Le PASS s'établit pour 2022 à 41 136 euros.

En dépit de ces exonérations, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFi-PS)¹ relève que **le taux effectif de prélèvement social pour les indépendants aux faibles revenus est lourd en comparaison de celui dû par les salariés disposant d'un salaire comparable²**, étant rappelé que la protection sociale des salariés est en partie financée par les cotisations de l'employeur.

Les dispositifs d'allègements généraux applicables aux salariés, en particulier sur les bas salaires jusqu'à 1,6 SMIC, ont contribué à réduire fortement les cotisations sociales tant des salariés que des employeurs. **Il en résulte, selon le HCFi-PS, des inégalités de prélèvements au détriment des indépendants à ces niveaux de salaires.** En outre, le Haut Conseil souligne un **moindre retour sur prélèvements pour les indépendants par rapport aux salariés**, le poids des prélèvements non contributifs dans l'assiette des cotisations étant supérieur pour les indépendants par rapport aux salariés.

Cette situation s'inscrit dans un contexte structurel de fortes disparités de revenu chez les indépendants, qui se matérialise par une proportion élevée de bas revenus. Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *pour près d'un quart des travailleurs indépendants non agricoles (22 %), comme pour plus d'un tiers des travailleurs indépendant agricoles, les revenus net d'activité annuels sont en effet inférieurs à la moitié du SMIC annuel* ».

2. Un dispositif pérenne destiné à réduire les cotisations sociales des indépendants disposant d'un revenu inférieur ou égal à 1,6 SMIC

a) Le présent article se contente d'une modification du cadre législatif existant sans préciser le niveau de la baisse des cotisations sociales

Le présent article procède à différentes clarifications et modifications de dispositions législatives au sein du livre VI du code de la sécurité sociale (CSS), qui concerne les travailleurs indépendants, et du code rural et de la pêche maritime, concernant les non-salariés agricoles.

Il est ainsi prévu :

- l'établissement de **bornes à l'écart entre les taux applicables pour ces cotisations entre les cotisations maladie et maternité dues par les commerçants et artisans, d'un côté, et par les professionnels libéraux, d'un autre, en-dessous d'un seuil de revenu fixé par décret : cet écart doit être compris entre 0,3 à 0,7 point.** Il prévoit par ailleurs que les taux sont identiques pour les revenus supérieurs audit seuil ;

¹ Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants, HCFi-PS, septembre 2020.

² au niveau du SMIC, le taux effectif de prélèvements sociaux est de 31 % pour un artisan/commerçant contre 22 % pour un salarié

- **une définition du seuil de revenu en-dessous duquel les cotisations maladie et maternité des travailleurs indépendants font par principe l'objet d'une réduction, à savoir 1,1 fois la valeur du PASS.** En outre, le présent article prévoit que **pour les artisans et commerçants disposant d'un revenu inférieur à un seuil défini par décret, ce taux de cotisations est nul ;**

- l'encadrement par décret des modalités d'appréciation de l'équivalence des taux entre les travailleurs indépendants « classiques » et les micro-entrepreneurs, dont le principe est déjà inscrit à l'article L. 613-7 du code.

Reste que le pouvoir réglementaire est seul compétent pour la fixation des taux de cotisations sociales applicables aux travailleurs indépendants. Le dispositif proposé sera donc mis en œuvre par décret.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, outre plusieurs amendements rédactionnels et de coordination, a été adopté un amendement clarifiant les modalités de calculs des cotisations maladie des conjoints collaborateurs dans le cadre du dispositif proposé.

b) Un dispositif détaillé dans l'étude d'impact

Le dispositif proposé est, en fait, présenté dans l'étude d'impact du présent article. **Il vise à baisser les cotisations d'assurance maladie pour les revenus jusqu'à 60 % du PASS, soit environ 1,6 fois le SMIC.**

Le dispositif proposé, qui a vocation à être pérenne, répond à deux objectifs.

En premier lieu, il a vocation à **soutenir le pouvoir d'achat des indépendants disposant d'un revenu faible ou modéré.** La mesure s'inscrit ainsi en cohérence avec celles déjà mises en places ou proposées dans le présent projet de loi et dans le projet de loi de finances rectificative pour 2022, qui ne s'appliquent pas, par nature, aux indépendants, telles que l'indexation du SMIC sur l'inflation et la revalorisation de l'indice des fonctionnaires et des prestations sociales. **Elle vise les indépendants disposant d'un revenu faible ou modeste¹** et qui ont le plus besoin du soutien de leur pouvoir d'achat.

Le second objectif du dispositif proposé est davantage structurel. En baissant les cotisations d'une partie des indépendants, il tend à renforcer la convergence entre l'effort contributif des travailleurs indépendants et celui des salariés pour l'acquisition des mêmes droits, dans un contexte d'inégalité de prélèvements et d'un moindre retour sur prélèvements en défaveur des premiers².

¹ Voir supra.

² Voir supra.

Concrètement, le **taux de cotisation maladie deviendrait nul¹ jusqu'à un niveau de revenu comparable au SMIC (40 % du PASS)² puis serait réduit par rapport au droit existant jusqu'à un revenu de 60 % du PASS**, tout en restant progressif entre les deux seuils de 40 % et 60 %. Pour les revenus supérieurs à 60 % du PASS, le dispositif proposé n'apporte pas de changement³. Par ailleurs, la cotisation au titre des indemnités journalières serait abaissée de 0,85 à 0,50 point pour les artisans et commerçants (et maintenue à 0,30 point pour les professions libérales, et à un niveau forfaitaire pour les travailleurs non-salariés agricoles)⁴.

Le dispositif toucherait, selon l'étude d'impact du présent article, toutes les catégories de travailleurs indépendants « classiques »⁵ (artisans, commerçants, professions libérales, exploitants agricoles) et concernerait 70 % des indépendants. Il bénéficierait ainsi à 83 % des artisans, commerçants et professionnels libéraux non-réglementés, à 47 % des professionnels libéraux et à 79 % des exploitants agricoles.

Pour un indépendant ayant un revenu net au niveau du SMIC, soit 15 632 euros net, le gain apparent serait, selon le Gouvernement, d'environ 550 euros par an, le gain effectif étant un peu plus faible en raison de la hausse du revenu net engendrant des effets retour d'imposition. Le gain moyen est quant à lui estimé à 240 euros pour les indépendants dont la rémunération ne dépasse pas 60 % du PASS. À titre illustratif, un artisan ou un commerçant connaîtrait une baisse de 105 euros pour un revenu légèrement inférieur à 60 % du PASS.

Le dispositif proposé serait applicable pour le calcul des **cotisations dues au titre de 2022, et ultérieurement**, selon des modalités qui diffèreraient en 2022 entre les catégories d'indépendants du fait de périodicités des prélèvements variables.

¹ Hors cotisations d'indemnités journalières.

² Pour mémoire, pour les salariés, aucune cotisation salariale maladie et aucune cotisation famille n'est due au niveau du SMIC.

³ Le taux applicable s'échelonnant de 4,5 % à 60 % du PASS à 7,2 % au-dessus de 110 % du PASS (puis 6,5 % au-dessus de 5 fois le PASS).

⁴ Au total, pour les artisans et commerçants, la cotisation d'assurance maladie (indemnités journalières comprises) croît de 0,50 à 4,5 points entre 40 % et 60% du PASS, puis de 4,5 à 7,20 points entre 60 % et 110 % du PASS. Pour les professionnels libéraux et les exploitants agricoles, la cotisation maladie (hors IJ) croît de 0 à 4 % entre 40 et 60 % du PASS, puis de 4 à 6,50 % entre 60 % et 110 % du PASS.

⁵ Hors micro-entrepreneurs donc, voir infra.

3. Un dispositif qui devra être précisé

Le rapporteur pour avis souscrit au dispositif proposé et à ses objectifs de soutien du pouvoir d'achat des indépendants aux revenus modestes et d'amélioration de l'équité des prélèvements entre salariés et non-salariés. Toutefois, il constate la nécessité d'éclaircissements sur la compensation de la perte de recettes pour la sécurité sociale, d'une part, et sur le dispositif envisagé pour les micro-entrepreneurs, d'autre part.

a) Le cas des micro-entrepreneurs appelle une clarification

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que les cotisations des micro-entrepreneurs seront réduites, par décret, en cohérence avec les nouveaux taux de cotisation des indépendants « classiques », conformément à l'obligation de «garantir un niveau équivalent entre le taux effectif des cotisations et des contributions sociales versées et celui applicable aux mêmes titres aux revenus des travailleurs indépendants », posée par l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.

Néanmoins, les modalités concrètes et les conséquences de cette mise en cohérence ne sont pas précisées à ce stade. Les cotisations sociales des auto-entrepreneurs sont soumises à des taux fixes uniques (de 12,8 %, 22 % ou 22,2 % en fonction des statuts), qui s'appliquent de manière globale sur le chiffre d'affaires ou les recettes sans différence en fonction du niveau de ces derniers. Dès lors, si le Gouvernement abaisse ces taux de manière uniforme, cette baisse bénéficiera y compris et particulièrement aux micro-entreprises générant un revenu supérieur à 60 % du PASS, parfois très largement¹, ce qui n'est pas cohérent avec l'ambition du dispositif de cibler les bas revenus. À l'inverse, si le Gouvernement souhaite cibler la baisse de taux sur les micro-entreprises ayant les plus faibles chiffres d'affaires, il en résulterait que plusieurs taux s'appliqueraient à des entreprises du même type, ce qui modifierait la nature du régime microsocial, par principe simple avec un seul taux par statut.

b) La question du financement du dispositif reste entière

(1) La baisse des cotisations sociales représenterait une perte annuelle de recettes établie entre 500 et 550 millions d'euros pour la Sécurité sociale

Le dispositif proposé aurait un coût estimé par l'étude d'impact du présent article à 440 millions d'euros par an à compter de 2022, dont 320 millions d'euros pour les indépendants « classiques »² et 120 millions d'euros pour les micro-entrepreneurs.

¹ Le plafond de chiffre d'affaires pour une micro-entreprise est de 176 200 euros hors taxes pour une activité d'achat/revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement et de 72 600 euros hors taxes pour les prestations de services et les professions libérales

² Dont 200 millions d'euros pour les artisans, commerçants et professionnels libéraux non-réglés, 54 millions d'euros pour les professions libérales et 66 millions d'euros pour les non-salariés agricoles.

Ce coût pourrait mécaniquement être augmenté en cas d'augmentation du PASS en 2023, dont l'étude d'impact indique « *qu'il est possible [d'en] anticiper le principe* ». Dans l'hypothèse d'une hausse de 7,5 % du PASS, le Gouvernement estime que le coût (hors micro-entrepreneurs) augmenterait de 320 millions à 400 millions d'euros (soit une hausse de 25 %). En conséquence, le coût pour le dispositif applicable aux micro-entrepreneurs pourrait augmenter à son tour.

Le coût annuel du dispositif pourrait donc, à terme, se situer entre 500 et 550 millions d'euros.

(2) Une compensation envisagée mais non prévue

Aux termes de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi dite « Veil » de 1994¹, **toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale donne lieu à compensation intégrale** aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application, sauf disposition législative contraire.

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont, cependant, été **profondément renouvelées** à l'occasion de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019². Ainsi, les baisses de prélèvements obligatoires sont, depuis 2019, supportées par l'État ou la sécurité sociale en fonction de leur affectation³. Il en découle une **renovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale** dont les modalités impliquent notamment que **les allègements généraux de charges, du type du dispositif proposé, sont intégralement compensés par affectation de recettes de l'État à la sécurité sociale pour solde de tout compte, sous la forme d'un versement d'une fraction de TVA, sauf en cas de dérogation législative annuelle.**

L'affectation d'une fraction de TVA à la sécurité sociale doit être prévue par une loi de finances, l'article 36 de la LOLF disposant que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.* »

Reste que cette compensation n'est pour l'heure pas prévue. L'étude d'impact indique que « *la mesure serait compensée aux régimes de sécurité sociale concernés par l'affectation d'une fraction de TVA correspondant à la perte de rendement en loi de finances* ». **Or, le projet de loi de finances rectificative pour 2022, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2022, ne prévoit pas de disposition en ce sens, ce alors qu'il est également censé tirer les conséquences financières du présent projet de loi.**

¹ Article 5 de la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

² Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

³ La participation de la sécurité sociale au financement du coût de certains allègements de charges est justifiée par l'effet bénéfique de ces mesures pour l'emploi et donc pour la masse salariale sur laquelle sont assises ces cotisations.

En tout état de cause, une telle disposition devra être adoptée rapidement, en évitant tout décalage avec la publication du décret mettant en œuvre le dispositif proposé.

C. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT : UN PARTAGE PLUS DURABLE DE LA VALEUR AVEC LES SALARIÉS (ARTICLE 3)

1. La possibilité pour l'employeur de décider unilatéralement et sous certaines conditions la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés : la promesse d'un partage plus durable de la valeur

L'intéressement est un dispositif facultatif d'épargne salariale lié aux résultats ou aux performances de l'entreprise. Les sommes reçues au titre de l'intéressement sont automatiquement placées sur un plan d'épargne salariale – plan d'épargne d'entreprise (PEE), plan d'épargne inter-entreprise (PEI), plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) – sauf si le salarié demande leur versement immédiat ou leur placement sur un compte épargne-temps.

Il est **normalement décidé par convention ou accord** collectif de travail, par accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise, par accord conclu au sein du comité social économique (CSE) **ou bien à la suite de la ratification, à la majorité des deux tiers du personnel, d'un projet d'accord** proposé par l'employeur. Cet accord fixe notamment les conditions de versement et les modalités de calcul de la prime d'intéressement. Depuis la promulgation de la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2020¹, qui a pérennisé une expérimentation lancée le 1^{er} janvier 2020² et prorogée jusqu'au 31 août de la même année par ordonnance en avril 2020³, **les accords d'intéressement, qui auparavant étaient conclus pour trois ans, le sont désormais pour une durée comprise entre un an et trois ans**⁴.

¹ Article 121 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

² I. B. de l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

³ Ordonnance n° 2020-385 du 1^{er} avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

⁴ Article L. 3312-5 du code du travail.

La loi dite « Pacte »¹ avait, auparavant, permis de procéder à de premières simplifications du cadre légal pour faciliter la mise en œuvre d'accords d'intéressement. Parmi les dispositions votées, peuvent être citées :

- l'obligation des branches de négocier des accords-types d'intéressement avant le 31 décembre 2020, accords susceptibles d'être repris par les entreprises ;

- la sécurisation du bénéfice des exonérations associées aux primes d'intéressement pour toute la durée de l'accord ;

- la facilitation du développement de l'intéressement de projet, qui permet de définir un objectif commun à tout ou partie des salariés de l'entreprise ;

- l'amélioration de l'information des salariés sur les sommes épargnées et les modalités d'investissement de ces sommes.

Le droit en vigueur, issu de l'article 18 de la loi du 17 juin 2020², prévoit par ailleurs une **possibilité de dérogation au droit commun, qui permet à l'employeur de décider unilatéralement de la mise en place d'un dispositif d'intéressement, mais seulement dans les entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégué syndical ou de membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique.** Cette décision unilatérale n'est possible que dans le cas où aucun accord d'intéressement n'est applicable ni n'a été conclu dans l'entreprise depuis au moins cinq ans avant la date d'effet de sa décision. **Le dispositif d'intéressement ainsi déterminé ne peut être reconduit dans l'entreprise, au terme de la période de validité, que sous la forme d'un accord,** l'objectif étant d'amorcer un mouvement susceptible de conduire, pour la mise en place du dispositif suivant, à des discussions avec les représentants du personnel.

Estimant que ces possibilités sont insuffisantes compte tenu de la faiblesse des structures représentatives du personnel – 31,9 % seulement des entreprises de 10 à 49 salariés avaient un élu syndical en 2019 et 3,2 % d'entre elles disposaient de délégués syndicaux³ – et malgré la possibilité de recours au référendum, **le Gouvernement souhaite donc élargir encore les possibilités de dérogation au droit commun.**

L'article 3 du présent projet de loi prévoit ainsi de modifier en particulier l'article L. 3312-5 du code du travail afin d'**assouplir les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés et d'autoriser leur adoption par décision unilatérale de l'employeur, lorsque les délégués syndicaux ou les instances représentatives**

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

³ Chiffres retenus dans l'étude d'impact annexé au présent projet de loi.

du personnel sont inexistant, ou bien en cas d'échec des négociations¹ portant sur la mise en place d'un accord d'intéressement. Par ailleurs, **le dispositif d'intéressement décidé unilatéralement pourrait être reconduit par cette même voie**, à la différence du régime actuel où la reconduction doit obligatoirement faire l'objet d'un accord. Enfin, un dispositif d'intéressement pourrait durer entre un an et cinq ans, contre un à trois ans actuellement, afin de donner davantage de flexibilité et, si elles en ont besoin, de visibilité aux entreprises.

L'article 3 s'attache également à alléger les modalités de contrôle des accords d'intéressement et de participation, ainsi que des règlements de plans d'épargne d'entreprise qui, dans le régime actuel, font l'objet d'un contrôle de forme donnant lieu à un récépissé délivré par l'autorité administrative compétente (les directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités) et d'un contrôle de fond exercé par les organismes de recouvrement². Il est ainsi prévu de **supprimer le contrôle de forme exercé par les DDETS, jugé contraignant - voire dissuasif - par de nombreux employeurs**, mais de conserver celui pratiqué par les organismes de recouvrement, qui pourront toujours demander le retrait ou la modification des clauses contraires aux dispositions légales.

2. Un dispositif bienvenu

Le rapporteur pour avis souscrit aux orientations déterminées par l'article, qui sont autant de simplifications qui devraient **permettre la diffusion des dispositifs d'intéressement** dans notre pays. S'il ne s'agit certainement que d'une **première étape vers la mise en œuvre de solutions plus pérennes de partage de la valeur**, elle est néanmoins nécessaire.

En effet, si l'on en croit les théories microéconomiques de l'agence, les dispositifs d'intéressement permettraient d'**inciter les salariés** (les « agents ») qui, en situation d'asymétrie d'information seraient disposés à faire moins d'efforts que ce qui est attendu d'eux par leur employeur (le « principal »), à **être plus productifs**, puisqu'un élément de leur rémunération dépend de la performance de l'entreprise. Si la réalité est probablement plus complexe, **il fait peu de doutes que l'intéressement constitue un élément de motivation supplémentaire susceptible d'entraîner une hausse de la productivité**.

¹ Lorsqu'elles s'attachent à aboutir sur une convention ou un accord collectif de travail, à un accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ou sur un accord conclu au sein du CSE.

² Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, caisses générales de sécurité sociale et caisses de mutualité sociale agricole.

Deux bénéfices essentiels pour l'économie française peuvent donc être attendus de la promotion de l'intéressement : une **augmentation de la productivité**, d'une part, et un **partage plus équitable et pérenne de la valeur** allant vers plus de justice sociale, d'autre part. Le placement des sommes versées au titre de l'intéressement constitue, par ailleurs, une épargne de long terme susceptible d'être utilisée par les entreprises pour leur financement.

Le rapporteur pour avis souligne par ailleurs la nécessité de réaffirmer que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui prévoyaient que les sommes versées au titre de l'intéressement n'étaient pas assujetties au forfait social au taux de 20 % si l'entreprise comptait moins de 250 salariés, n'ont pas vocation à évoluer. L'inquiétude des entreprises demeure en effet vive à cet endroit.

3. Un impact budgétaire qui serait faible mais probablement pas neutre, compte tenu des exonérations qui entourent le régime de l'intéressement

Si l'adoption de l'article 3 débouchait sur une réelle diffusion des dispositifs d'intéressement, malgré la mise en œuvre de la prime de partage de la valeur, il est probable que l'impact d'une telle disposition ne serait pas neutre budgétairement, compte tenu de l'ensemble des exonérations qui entourent le régime de l'intéressement.

En effet, selon le 18 *bis* de l'article 81 du code général des impôts (CGI), **les sommes reçues au titre de l'intéressement et affectées à la réalisation de plans d'épargne salariale sont affranchies de l'impôt** dans la limite de trois quarts du plafond annuel moyen de la Sécurité sociale (PASS)¹, soit 30 852 euros en 2022². On peut donc estimer que l'augmentation du nombre d'entreprises mettant en place un dispositif d'intéressement, telle qu'elle devrait logiquement découler de l'entrée en vigueur de l'article 3, devrait conduire à l'accroissement des sommes dont l'exonération d'impôt est prévue par l'article 81 du CGI. Il en résulterait un manque à gagner pour les finances publiques.

Toutefois, **cet effet serait faible et, en tout cas incertain**. Le manque de recul dont l'on dispose pour évaluer l'article 18 de la loi du 17 juin 2020 et le défaut de loquacité de l'étude d'impact pour juger de l'efficacité du dispositif proposé par l'article 3 pour augmenter le nombre des entreprises mettant en œuvre un dispositif d'intéressement empêchent d'estimer, même à gros traits, cet impact. En tout état de cause, l'article 3 ne devrait avoir qu'un effet marginal sur les montants versés au titre de l'intéressement et donc sur les finances publiques.

¹ Il faut remarquer que ce montant de trois quarts du PASS est également la limite fixée pour le plafond de la prime d'intéressement.

² Le PASS, qui constitue la base de calcul du montant de nombreuses prestations sociales, est réévalué chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution des salaires. Il est fixé pour 2022 à 41 136 euros (valeur annuelle).

D. L'ENCOURAGEMENT DE LA NÉGOCIATION DES SALAIRES AU NIVEAU DES BRANCHES (ARTICLE 4) : UN DISPOSITIF À LA PORTÉE NORMATIVE TRÈS FAIBLE QUI PEINE À SATISFAIRE L'OBJECTIF VOULU

1. Un dispositif originel qui n'aurait qu'un impact très indirect sur les revalorisations salariales

Modifié par la loi dite « Travail » du 8 août 2016¹, l'article L. 2261-32 du code du travail prévoit que le ministre chargé du travail peut engager une procédure de fusion du champ d'application des conventions collectives d'une branche avec celui d'une branche de rattachement présentant des conditions sociales et économiques analogues lorsque la première branche a une activité conventionnelle caractérisée par la faiblesse du nombre des accords ou avenants signés ainsi que celle du nombre des thèmes de négociations couverts. Or, selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, *« la rédaction actuelle n'apparaît pas suffisamment précise pour utiliser la difficulté à signer des accords garantissant des minima au niveau du SMIC comme indice de faiblesse de la vie conventionnelle, permettant ainsi de restructurer des branches sur cette base »*.

Ainsi, il apparaît que, lorsque le nombre d'accords et d'avenants signés est normal, **le faible niveau de ceux assurant un minimum conventionnel au moins égal au SMIC n'est pas un critère suffisant pour estimer que l'activité conventionnelle de la branche est faible, et donc pour enclencher une restructuration.**

L'article 4 du présent projet de loi vise ainsi à préciser que sont comptés parmi les accords et avenants signés *« ceux assurant un salaire minimum national professionnel au sens du 4^o du II de l'article L. 2261-22 au moins égal au salaire minimum interprofessionnel de croissance »*. Le but affiché de cette disposition est d'inciter les branches, dont 120 sur les 171 suivies par le ministère du travail avaient, au 1^{er} juillet, une convention collective contenant au moins un coefficient de rémunération inférieur au SMIC, à négocier pour corriger ces anomalies. Selon la direction générale du travail, seules deux branches auraient de véritables difficultés à négocier.

Néanmoins, si le ministre ne peut pas, aujourd'hui, engager de fusion de branche **sur le seul fondement de la faiblesse du nombre d'accords assurant un minimum conventionnel au moins égal au SMIC**, ce n'est pas non plus ce que permet l'article. Cette voie a pourtant été envisagée, mais elle n'a pas été retenue. En effet, selon l'étude d'impact, *« la restructuration des branches demande de mobiliser tout un faisceau d'indices et il semblait disproportionné de faire de ce seul critère un motif de restructuration »*.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Dans ces conditions, l'intention du Gouvernement semble être de permettre au ministre du travail, pour déterminer que l'activité conventionnelle d'une branche est faible, de **pondérer davantage le critère du nombre d'accords assurant un minimum conventionnel égal au SMIC**. Toutefois, la **rédaction retenue par le Gouvernement, de par son imprécision, ne garantit pas que cela soit possible à l'avenir, et ne permet pas de savoir dans quelle mesure interviendrait cette pondération.**

Or, si l'objectif du Gouvernement est réellement de permettre au ministre chargé du travail de faire pression sur les branches pour les pousser à engager des négociations susceptibles de placer le minimum conventionnel à un niveau au moins égal au SMIC, il paraîtrait précisément plus opportun de faire de ce seul critère un motif de restructuration, la fin visée par l'article n'étant pas tant la restructuration en elle-même que la revalorisation salariale.

Dans la mesure où l'article L. 2261-32 du code du travail prévoit qu'il ne s'agit que d'une possibilité pour le ministre, et non d'une obligation¹, le rapporteur pour avis estime, à la différence du Gouvernement, que **faire de ce seul critère un motif de restructuration ne serait pas disproportionné.**

Reste que le mécanisme proposé demeure par trop indirect pour conduire mécaniquement à une revalorisation des grilles salariales des branches de sorte que le salaire minimum national des salariés sans qualification soit au moins égal au SMIC. Une telle revalorisation permettrait pourtant une augmentation du montant total des cotisations sociales, suivant celle des salaires, et contribuerait, de la sorte, au rééquilibrage des comptes sociaux, tandis que le surcroît de consommation qui pourrait résulter de ces revalorisations serait de nature à préserver le pouvoir d'achat, à rendre l'activité plus dynamique et à générer *in fine* un surcroît de recettes fiscales.

2. Le raccourcissement des délais d'engagement de la négociation lorsque le salaire des salariés sans qualification est inférieur au SMIC

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de MM. Paul-André Colombani (LIOT) et Stéphane Viry (LR) modifiant l'article L. 2241-10 du code du travail, afin de **ramener de trois mois à quarante-cinq jours le délai imparti à la partie patronale pour ouvrir des négociations salariales de branche lorsque les minima conventionnels sont fixés à un niveau inférieur au SMIC.**

¹ Si les services du ministère du travail estiment que le faible nombre d'accords assurant un minimum conventionnel au moins égal au SMIC n'est pas un critère suffisant pour engager une restructuration, ils peuvent évidemment ne pas faire usage de la possibilité offerte par l'article L. 2261-32 du code du travail.

À la différence de la procédure de fusion laissée à la discrétion du ministre du travail, cette disposition est pourvue d'une réelle portée opérationnelle et normative et permet de rendre concret l'objectif de revalorisation des bas salaires.

Il convient, cependant, de ne pas écarter le risque que **le dispositif s'avère trop contraignant et aboutisse à l'organisation de négociations trop rapides** qui pourraient *in fine* léser les salariés.

Au regard de ces éléments, le rapporteur pour avis s'interroge sur l'intérêt et la pertinence de cet article.

E. LA REVALORISATION ANTICIPÉE DES PRESTATIONS SOCIALES ET LA QUESTION DE L'INCITATION À L'ACTIVITÉ (ARTICLE 5)

1. Une réévaluation de 4 % au 1^{er} juillet afin de préserver le pouvoir d'achat

L'article 5 du présent projet de loi prévoit une revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de certaines prestations sociales à hauteur de 4 %, afin de soutenir le revenu de ses bénéficiaires, notamment ceux de condition modeste. Pour mémoire, de droit commun, les prestations sociales sont revalorisées chaque année en fonction de l'inflation selon des modalités encadrées par l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Selon les cas, cette revalorisation peut intervenir à deux dates :

- au 1^{er} janvier de l'année N sur la base de l'évolution moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) sur la période allant de novembre de l'année N-2 à novembre de l'année N-1. Les prestations concernées ont ainsi été revalorisées de 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 ;

- au 1^{er} avril de l'année N sur la base de l'évolution moyenne de l'IPCHT sur la période allant de février de l'année N-1 à janvier de l'année N. Les prestations concernées ont ainsi été revalorisées de 1,8 % au 1^{er} avril 2022.

Cette revalorisation de 4 %, qui s'ajouterait à celles déjà intervenues au 1^{er} janvier ou au 1^{er} avril, permet de tenir compte de la forte accélération de l'inflation au premier semestre de l'année 2022 (+ 5,3% en glissement annuel à fin mai), par anticipation de celle qui n'aurait dû intervenir qu'au 1^{er} janvier ou au 1^{er} avril 2023.

L'article prévoit également un **mécanisme de garantie** : le coefficient de revalorisation qu'il prévoit s'imputerait sur celui qui serait calculé en 2023 pour autant que celui-ci ne conduise pas à une diminution de la prestation (sous l'hypothèse improbable que l'évolution des prix serait *in fine* négative sur la période de référence). Le cas échéant, la prestation serait stabilisée à son niveau de 2022.

2. Un dispositif dont le coût est estimé à 6,6 milliards d'euros en 2022

Le coût global de ce dispositif pour les finances publiques, dont les effets sont étalés sur les exercices 2022 et 2023, est estimé à 8 milliards au total, dont 6,6 milliards d'euros au titre de l'année 2022 et 1,4 milliard d'euros au titre des premiers mois de l'année 2023¹.

Si ce coût serait principalement supporté par la sécurité sociale (4,6 milliards d'euros en 2022), l'impact pour l'État et les collectivités territoriales, évalué à 2 milliards d'euros en 2022, serait également massif.

a) Une progression des dépenses de la Sécurité sociale de 4,6 milliards d'euros

Les pensions de retraite font partie des prestations concernées par la revalorisation, conformément à l'article L161-23-1 du code de la sécurité sociale. L'application de ce dispositif a néanmoins fait l'objet de plusieurs exceptions lors de la décennie précédente. Entre 2014 et 2016, les pensions de retraite avaient été gelées pour les pensions de plus de 1 200 euros. En 2019 et en 2020, les retraites ont à nouveau été sous-revalorisées ou partiellement sous-revalorisées. Ainsi l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 avait fixé la revalorisation des retraites à 0,3 %, ce qui est un niveau inférieur à l'inflation constatée en 2018 (1,7 %). L'article 81 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avait fixé la revalorisation à 1 % pour les retraites inférieures à 2 000 euros bruts (équivalent à l'inflation constatée), et à 0,3 % pour les autres. Un mécanisme de sous-indexation progressive avait été mis en place pour éviter les effets de seuil, ce qui fait que la revalorisation de 0,3 % n'a en réalité été appliquée que pour les pensions supérieures à 2 014 euros.

Outre ces sous-revalorisations, la date de la revalorisation a fait l'objet de deux reports au cours de la dernière décennie. Elle a été premièrement repoussée du 1^{er} avril au 1^{er} octobre par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, puis du 1^{er} octobre au 1^{er} janvier par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. La somme des deux reports aboutit à une économie de 9 mois de revalorisation depuis 2014.

18 millions de retraités sont aujourd'hui concernés par la revalorisation. **Le coût pour 2022 de la revalorisation des pensions de retraite est estimé à 3,7 milliards d'euros pour la sécurité sociale.** En ajoutant les pensions d'invalidité, les prestations d'accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP) et les prestations familiales également à sa charge, **le coût global pour la sécurité sociale de la réévaluation attendue est porté à 4,6 milliards d'euros en 2022.**

¹ Dans l'hypothèse plausible où le mécanisme de garantie ne trouverait pas à s'appliquer en 2023. Si tel était le cas, le surcroît de revalorisation représenterait un coût pérenne pour les finances publiques.

Dans son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'État relève que bien que la mesure « *modifiera les grandes lignes de l'équilibre financier de la Sécurité sociale* », le Gouvernement n'est pas tenu de présenter dans le même temps un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale. En revanche, il devra tenir compte des effets de cette mesure sur les conditions générales de l'équilibre financier des comptes sociaux dans la deuxième partie du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

b) Une dépense supplémentaire pour l'État estimée à 1,88 milliard d'euros

En combinant majoration des pensions de retraite servies par des régimes équilibrés par l'État, via le compte d'affectation spéciale « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraites » et réévaluation des prestations sociales financées directement par l'État, notamment au travers des missions « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Travail et emploi » et « Recherche et enseignement supérieur », l'impact du dispositif présenté pour le budget général est estimé à **1,88 milliard d'euros (dont 1,2 milliard d'euros pour les seules pensions de retraite)**.

S'agissant des prestations sociales, l'essentiel de l'impact est supporté par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Celui-ci regroupe les crédits dédiés au financement de plusieurs dispositifs appelés à être revalorisés :

- la **prime d'activité**, qui bénéficie aux travailleurs modestes (9,8 milliards d'euros prévus en loi de finances pour 2022). Le montant forfaitaire de la prime d'activité pour une personne seule passerait ainsi de 564 à 586 euros (+ 22 euros)¹ ;

- le **revenu de solidarité active (RSA)** versé aux jeunes parents² ainsi qu'aux bénéficiaires du RSA et du revenu de solidarité Outre-mer (RSO) dans les départements où son financement a été recentralisé de façon pérenne³ ou à titre expérimental⁴. Le montant plafond du RSA pour une personne seule serait porté de 576 à 599 euros (+ 23 euros) ;

¹ Le montant de la prime d'activité est calculé sur la base d'un montant forfaitaire variable en fonction de la composition du foyer (dont le nombre d'enfants à charge), auquel s'ajoutent les revenus professionnels pris en compte à hauteur de 61 % afin de favoriser l'activité. Un bonus individuel est également ajouté pour chaque personne en activité, membre du foyer, dont les revenus d'activité sont compris entre 0,5 SMIC et 1 SMIC. Le montant du bonus est croissant entre 0,5 SMIC et 1 SMIC et atteint son maximum dès 1 SMIC (soit 161,14 euros par mois au 1^{er} avril 2021), plafond au-delà duquel son montant est fixe. De ce total est déduit l'ensemble des ressources du foyer (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

² Le RSA jeune parents peut être versé sous conditions de ressources à des personnes de moins de 25 ans parents d'enfants nés ou à naître.

³ Guyane, Mayotte, La Réunion.

⁴ Seine-Saint-Denis, Pyrénées Orientales.

- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, minimum social qui est versé aux personnes en situation de handicap sous condition de ressources et de niveau d'invalidité (11,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2022). Le montant plafond de l'AAH pour une personne seule passerait ainsi de 920 à 957 euros (+ 37 euros) ;

- **l'aide à la vie familiale des anciens travailleurs migrants (AVFS)**, qui bénéficie, sous conditions de ressources, aux retraités de nationalité étrangère souhaitant résider dans leur pays d'origine (2,1 millions d'euros en loi de finances pour 2022).

Sur le champ de la mission « Travail et emploi », il est proposé de revaloriser :

- **les prestations bénéficiant aux demandeurs d'emploi versées par Pôle emploi** : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) attribuée aux personnes ayant épuisé leurs droits au chômage, l'allocation équivalent retraite (AER) destinée aux demandeurs d'emploi n'ayant pas atteint l'âge de la retraite mais justifiant des trimestres requis pour avoir une retraite à taux plein¹ ainsi que l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui était attribuée à certaines personnes non couvertes par l'allocation chômage ou d'autres minima sociaux² (2,2 milliards d'euros en loi de finances pour 2022) ;

- **les prestations bénéficiant aux jeunes en parcours d'insertion** : allocation mensuelle versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune (CEJ), de l'ancienne Garantie jeunes et du parcours en établissement public d'insertion (EPIDE) ;

- **la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.**

Enfin, sur le champ de la mission « Recherche et enseignement supérieur », il est proposé de revaloriser les **bourses nationales du second degré**, ce qui représente un coût de **50 millions d'euros**.

Le rapporteur pour avis ne peut cependant que regretter le manque de détail de l'impact budgétaire de la revalorisation de chaque mesure prise individuellement.

¹ Seules les personnes dont les droits à l'AER ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 2011 continuent à la percevoir jusqu'à l'expiration de leurs droits.

² Anciens détenus, travailleurs salariés expatriés, apatrides inscrits comme demandeurs d'emploi, bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il est à noter que l'ATA a été supprimée depuis le 1^{er} septembre 2017. Aussi, seules les personnes bénéficiaires de l'ATA avant septembre 2017 continuent de percevoir cette allocation dans la limite de sa durée réglementaire.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi se borne, en effet, à indiquer le **coût global de la revalorisation cumulée du RSA, du RSO et de la prime d'activité alors même que ces dispositifs ne sont pas financés par les mêmes personnes publiques**. Elle ne documente aucunement le **coût des mesures relevant de la mission « Travail et emploi »**, l'étude d'impact se bornant à renseigner le nombre de bénéficiaires (988 492 personnes au total).

c) Un coût pour les collectivités territoriales estimé à 120 millions d'euros

Les départements sont les principales collectivités territoriales concernées par la mesure, du fait de la revalorisation du RSA et du RSO, dont ils ont en principe la charge (hors les cas énumérés ci-dessus où ces prestations sont prises en charge par l'État). L'étude d'impact estime le coût de cette mesure à environ 120 millions d'euros en 2022.

La mesure constitue une nouvelle illustration du refus de l'État d'appliquer, dans ses relations financières avec les collectivités territoriales, le principe « qui décide paie ».

Il est à noter que les régions sont marginalement affectées par la mesure au titre du financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, dont elles partagent la charge avec l'État.

3. Une revalorisation globalement bienvenue mais qui ne doit pas avoir pour effet de fragiliser le retour à l'emploi dans un contexte de tensions sur le marché du travail

Le rapporteur pour avis considère, premièrement, que l'effort budgétaire en faveur du pouvoir d'achat doit prioritairement viser les travailleurs, qui sont particulièrement exposés à la hausse des prix, en particulier compte tenu de leurs dépenses contraintes de carburant.

En outre, si le soutien aux retraités et à certaines catégories de personnes se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité apparaît plus que légitime, **le dispositif ne doit pas cependant avoir pour effet de diminuer le coût d'opportunité de ne pas prendre un emploi** dans un contexte marqué par de fortes tensions sur le marché du travail.

En effet, **il est important de veiller à ce que nos politiques sociales restent cohérentes avec la situation de l'économie et du marché du travail en particulier**.

En effet, bien que l'emploi salarié reste dynamique au premier semestre 2022 et dépasse ainsi nettement son niveau d'avant crise (+ 717 000 emplois) et que le taux de chômage reste bas (7,3 %), on constate de **très importantes tensions de recrutement sur le marché du travail** : en juillet 2022 selon l'INSEE, 67 % des entreprises du secteur de l'industrie manufacturière et 60 % des entreprises du secteur des services déclaraient rencontrer des difficultés de recrutement, soit aux plus hauts niveaux depuis la création de ces

indicateurs. Cette proportion s'élève même à 82 % dans le secteur de la construction, soit le plus haut niveau observé depuis 15 ans¹.

Les causes de l'insuffisance de l'offre de travail sont diverses et bien connues : défaut d'attractivité des salaires ou des conditions de travail, faible adéquation des compétences disponibles aux besoins de l'économie, contraintes sur la mobilité *etc.* **Le contexte de la crise et de la relance a pu également intensifier le phénomène** du fait, d'une part, de la rétention de main d'œuvre de certaines entreprises en prévention de la reprise mais également, d'autre part, de l'intensification des recrutements liée à la reprise et générant des phénomènes de concurrence pour l'embauche entre les entreprises. La crise a en outre provoqué une prolongation des études des jeunes, retardant leur entrée sur le marché du travail, et aurait également pu contribuer à accélérer une tendance sociétale plus lourde d'évolution des aspirations professionnelles de ces publics, notamment en matière de conditions de travail.

Dans un tel contexte de tensions sur le marché du travail, qui pèse sur la croissance économique potentielle de notre pays comme sur sa capacité à financer son modèle social, il est impératif que le travail puisse être encouragé et valorisé. Pour cette raison, il convient de veiller à ce que les revenus de la solidarité nationale ne constituent pas un facteur supplémentaire de désincitation à l'accès ou à la reprise d'un emploi pour les actifs.

Dans son récent rapport fait au nom de la mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la paupérisation et la précarisation d'une partie des Français², le sénateur Frédérique Puissat rappelait en outre que « *la situation face à l'emploi constitue le déterminant clé de la pauvreté en France puisque en 2018 le taux de pauvreté des chômeurs de plus de 18 ans s'élève à 37,8 % (...) contre 8,4 % pour les personnes en emploi* », et en déduisait que « *l'accès à un emploi durable et de qualité constitue le moyen le plus efficace de se protéger de la pauvreté et de la précarité* ».

Le RSA et de l'ASS bénéficiant en principe à des personnes aptes au travail, la question de l'efficacité économique et sociale réelle de leur revalorisation à hauteur de 4 % est donc posée dans ce contexte.

La mesure pose en outre à cet égard une question d'équité, par comparaison à la revalorisation qui est appliquée au point d'indice de la fonction publique, limitée à 3,5 %, et à l'allègement des cotisations prévu par l'article 2 du présent projet de loi qui conduit également à majorer le revenu d'un indépendant qui se rémunère au SMIC avant impôt d'un taux de 3,5 %.

Ces points de vigilance méritent d'autant plus d'être soulevés que le **projet de loi de finances rectificative pour 2022**, en cours d'examen au Parlement, prévoit de surcroît le versement d'une **aide exceptionnelle de rentrée** d'un montant de 100 euros et majoré de 50 euros par enfant à charge, **à tous les**

¹ INSEE, *Informations rapides n° 187, n° 188 et n° 191*, 21 juillet 2022.

² *Rapport d'information n° 830 (2020-2021) de Mme Frédérique PUISSAT, fait au nom de la MI Lutte contre la précarisation et la paupérisation, déposé le 15 septembre 2021.*

bénéficiaires de minima sociaux. Cette mesure, dont le coût pour l'État est estimé à 1 milliard d'euros, exclurait ainsi de son bénéfice les salariés et les agents publics les plus modestes. Il conviendra, dans ces conditions, de revoir son format.

F. LA DÉCONJUGALISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ (AAH) : UNE VOLONTÉ DE RENFORCER L'AUTONOMIE ENFIN ENTENDUE (ARTICLE 5 BIS)

Introduit par voie d'amendements déposés par huit groupes politiques de l'Assemblée nationale (Les Républicains, Socialistes et apparentés, Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires, Gauche démocrate et républicaine - NUPES, Écologistes - NUPES, Horizons, La France Insoumise - NUPES, Démocrate, Renaissance) et la rapporteure de la commission des affaires sociales, après avis favorable du Gouvernement, l'article 5 *bis* du présent projet de loi prévoit une mesure de « déconjugalisation » de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

L'allocation aux adultes handicapés

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un **minimum social versé, sous conditions de ressources, aux personnes handicapées** de plus de vingt ans¹. Elle est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle peut se cumuler avec des ressources personnelles, y compris des revenus d'activité², dans la limite d'un plafond fixé à 919,86 euros par mois pour une personne seule sans enfant depuis le 1^{er} avril 2020³.

Afin de bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (« AAH 1 ») ;
- soit d'un **taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et présenter une restriction substantielle et durable⁴ pour l'accès à l'emploi (RSDAE)** ne pouvant être compensée par des mesures d'aménagement du poste du travail (« AAH 2 »).

Ces conditions sont appréciées par les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) après instruction par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Les crédits prévus en loi de finances pour 2022 au titre de l'AAH s'élevaient à 11,8 milliards d'euros.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Ou plus de 16 ans pour un jeune qui n'est plus considéré à la charge des parents pour le bénéfice des [prestations familiales](#).

² Les modalités de cumul de l'allocation avec des revenus d'activité sont précisées par le décret n° 2010-1403 du 12 novembre 2010, et visent à encourager l'accès durable à l'emploi : pendant six mois au maximum à compter de la reprise d'un emploi, puis partiel sans limite dans le temps.

³ Ce plafond est multiplié par 1,81 pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

⁴ Elle est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande.

1. La conjugalisation, un frein à l'autonomie

Comme les autres minima sociaux, l'AAH est en effet « conjugalisé » au sens où les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation sont celles du ménage. Ainsi, en application de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, il est précisé que l'AAH *« peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge »*.

Il est toutefois à noter que l'article 202 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 avait remplacé le mécanisme existant d'abattement proportionnel de 20 % sur les revenus perçus par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui n'est pas allocataire de l'AAH par un dispositif d'abattement forfaitaire de 5 000 euros, auquel s'ajoute un abattement de 1 100 euros par enfant du foyer. Cette mesure avait représenté un coût estimé à 185 millions d'euros pour l'État. Comme l'avaient cependant relevé les rapporteurs spéciaux Arnaud Bazin et Éric Bocquet¹, ce dispositif *« ne saurait en aucun cas être assimilé à une réelle déconjugalisation de l'AAH, soit l'absence totale de prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation »*.

Les rapporteurs spéciaux ajoutaient qu' *« une telle évolution est défendue par les associations représentant les personnes en situation de handicap – entendues sur ce point par les rapporteurs spéciaux. Celle-ci témoignerait de la pleine reconnaissance de la spécificité du public ciblé par l'AAH, qui, en raison de son montant et de ses conditions d'accès plus favorables, ne saurait être regardée comme un minimum social comme un autre. Elle permettrait de clarifier la nature du dispositif en faisant de l'AAH une véritable prestation de compensation de l'éloignement de l'emploi provoqué par le handicap, et d'accès à l'autonomie. En risquant d'accroître la dépendance de la personne handicapée aux revenus de son conjoint, la conjugalisation constitue en effet un frein à cette logique d'autonomie »*.

¹ Annexe « Solidarité, insertion et égalité des chances » au Rapport général n° 163 (2021-2022) de MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021

2. Un dispositif qui intègre les observations du Sénat

La proposition de déconjugalisation de l'AAH a fait l'objet de la première pétition à recueillir plus de 100 000 signatures sur la plateforme dédiée du Sénat en février 2021. L'atteinte de ce seuil a entraîné l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale¹. Le Sénat a adopté dans ce cadre une disposition tendant à la déconjugalisation de l'AAH en première lecture le 9 mars 2021. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a ensuite modifié le texte en adoptant un dispositif d'abattement forfaitaire identique à celui de l'article 202 de la loi de finances initiale pour 2021, avant que le Sénat ne rétablisse sa version dans le texte adopté le 12 octobre 2021.

L'application automatique de la déconjugalisation peut s'avérer cependant problématique. En effet, comme le souligne le rapport de Philippe Mouiller sur la proposition de loi précitée²: *« alors qu'environ 270 000 bénéficiaires de l'AAH sont aujourd'hui en couple, un grand nombre de ménages, de l'ordre de 196 000, gagneraient certes à la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint, mais cette mesure ferait aussi un grand nombre de ménages perdants, environ 44 000, dont 21 % perdraient totalement le bénéfice de la prestation. De plus, la déconjugalisation creuserait les inégalités de niveau de vie puisque les ménages perdants se trouvent dans tous les déciles de niveau de vie jusqu'au septième, tandis que les gains seraient plus concentrés entre les troisième et cinquième déciles. Les gagnants appartenant aux neuvième et dixième déciles de niveau de vie, quoique peu nombreux - 13 000 -, seraient même les plus grands bénéficiaires de la mesure, avec un gain moyen mensuel de 500 euros. »*.

Le texte adopté par le Sénat le 12 octobre 2021 prévoyait, pour cette raison, la mise en place d'un mécanisme transitoire en faveur des actuels bénéficiaires de l'AAH qui perdraient à la déconjugalisation de la prestation : pendant dix ans, ils pourront choisir de continuer à bénéficier de l'AAH, tant qu'ils en remplissent les conditions, selon les modalités de calcul applicables aujourd'hui.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'article 5 bis intègre ce mécanisme de droit d'option. Ses modalités sont même légèrement plus favorables puisque ce droit s'appliquerait jusqu'à extinction des droits des bénéficiaires. **Après s'y être opposée tout au long du précédent quinquennat, la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale a donc fini par se rallier à la position du Sénat, dans l'intérêt des personnes en situation de handicap.**

¹ Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale déposée par les députés Jeanine Dubié, Charles de Courson, Yannick Favennec et plusieurs de leurs collègues le 30 décembre 2019.

² Rapport n° 400 (2020-2021) de M. Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 3 mars 2021.

D'après les estimations du Gouvernement, le coût global de la mesure pour l'État serait de **560 millions d'euros en année pleine**, dont 160 millions d'euros liés à l'application du droit d'option. Le dispositif serait opérant au 1^{er} octobre 2023.

G. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE REMBOURSEMENT DES FRAIS EN EXCÈS EN CAS D'INCIDENT DE PAIEMENT (ARTICLE 9 BIS A)

1. Une protection des utilisateurs de service de paiement en cas de frais en excès en cas d'incident de paiement qui manque d'effectivité

En cas d'incident de paiement, lequel s'entend de tout rejet de l'ordre de paiement reçu par le prestataire de services de paiement (PSP) en raison d'un défaut ou d'une insuffisance de provision et ce quel que soit le moyen de paiement utilisé¹, le montant des frais que doit supporter l'utilisateur du service de paiement, lorsque l'incident n'est pas un rejet de chèque, est plafonné à 20 euros².

Il est précisé, à l'article D. 133-6 du code monétaire et financier, que si plusieurs demandes de paiement concernant la même opération de paiement ont été rejetées par le PSP, le payeur peut demander le remboursement des frais perçus au titre de ces incidents au-delà du montant facturé par le premier rejet. Le payeur peut en effet croire que le rejet de sa demande de paiement est dû à un problème informatique quelconque et la réitérer. Toutefois, l'article précise que c'est au payeur qu'incombe la charge de la preuve que ces demandes de paiement concernent bien la même opération, et non au PSP.

Si ces dispositions protègent l'utilisateur du service de paiement, il apparaît qu'elles ne sont pas toujours pleinement effectives. Ainsi, selon l'association UFC-Que choisir, 20 % des frais de rejet de prélèvements relèveraient de trop-perçus au profit des banques³. Ceux-ci sont au demeurant particulièrement élevés, puisque tous les opérateurs bancaires fixeraient, selon cette même association, les frais d'incident de paiement au niveau du plafond de 20 euros.

Par ailleurs, les moyens technologiques dont dispose désormais le secteur bancaire lui permettent d'identifier facilement si plusieurs demandes de paiement se rapportent ou non à la même opération. Dans ces conditions, faire supporter la charge de la preuve au payeur ne paraît plus adapté.

¹ Article D. 133-5 du code monétaire et financier.

² Articles L. 133-26 et D. 133-6 du code monétaire et financier.

³ L'association s'appuie sur une statistique du Comité consultatif du secteur financier de 2018 selon laquelle un prélèvement rejeté est à nouveau présenté par le créancier dans un délai allant de quatre à dix jours. Si le compte n'a pas été alimenté entre temps, les doublons de frais

2. Un article qui renforce les droits du payeur et favorable au pouvoir d'achat

Introduit par deux amendements identiques respectivement présentés par M. Daniel Labaronne (Renaissance) et certains de ses collègues et par Mme Julie Laernoès et les membres du groupe Écologiste-Nupes, et ayant recueilli l'avis favorable de la rapporteure et du Gouvernement, l'article 9 *bis* A prévoit que lorsque **plusieurs demandes de paiement concernant la même opération de paiement ont été rejetées, le PSP rembourse à l'utilisateur les frais perçus au titre de ces incidents au-delà du montant prélevé au titre du premier rejet.**

Cette disposition permettra **d'éviter des prélèvements excessifs** auprès de personnes qui, manifestement, se trouvent déjà en difficulté du fait d'un défaut de provision de leur compte. Dans ces conditions, leur faire supporter des frais supplémentaires pour une même opération qui fait l'objet de plusieurs demandes et plusieurs rejets paraît particulièrement déplacé et injuste.

Le rapporteur pour avis approuve cette proposition, qui vise à mettre clairement l'obligation de remboursement à la charge du PSP et à l'inscrire dans la loi.

H. UNE RÉVISION DES AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT AU COÛT RÉDUIT (ARTICLE 6)

L'article 6 du présent projet de loi comprend **deux séries de dispositions**. D'une part, **il plafonne à 3,5 % la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) sur une durée d'un an**, de juillet 2022 à juin 2023. Des amendements déposés par M. Charles de Courson (Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires) abaissent ce plafond à 1,5 % au sein des zones de revitalisation rurale et à 2,5 % au sein des collectivités d'Outre-mer. Un amendement du député Michel Castellani (Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires) prévoit un plafond de 1,5 % au sein de la collectivité de Corse.

D'autre part, **il revalorise de 3,5 % les paramètres des aides personnelles au logement (APL), anticipant par la même occasion la majoration prévue au 1^{er} octobre.**

L'impact de la revalorisation des paramètres des APL sur les dépenses de l'État a conduit la commission des finances à se saisir pour avis de cet article.

L'article 6 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale, à la suite d'un amendement de M. William Martinet, au nom du groupe La France Insoumise – NUPES, n'appelle pas d'observation particulière. En précisant que le complément de loyer, prévu par le dispositif d'encadrement des loyers, ne peut être demandé au sein de logements classés par l'Insee comme des logements « privés de confort », il n'a aucune incidence sur les finances publiques.

Le circuit de financement des aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement (APL) sont versées à leurs bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales et par la mutualité sociale agricole. Leur coût est compensé à ces organismes par le fonds national d'aide au logement (FNAL).

Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022, les charges prévisionnelles du FNAL en 2022 sont de 15 831 millions d'euros, correspondent au paiement des trois catégories d'aides personnelles au logement¹ à hauteur de 15 521 millions d'euros et à des frais de gestion pour 310 millions d'euros.

Le financement du FNAL est assuré en 2022, d'une part, par des ressources dédiées (contributions des employeurs pour 2 695 millions d'euros et taxe sur les bureaux pour 66 millions d'euros) et, d'autre part, par une contribution d'équilibre d'un montant de 13 070 millions d'euros versée par le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires ».

Source : commission des finances

1. Une revalorisation de 3,5 % des paramètres des aides personnelles au logement

Le mode de calcul des APL est particulièrement complexe. L'aide versée est égale à la **différence** entre, d'une part, **le loyer et un montant des charges forfaitaires** et, d'autre part, la « **participation minimale du ménage** », qui dépend elle-même de plusieurs paramètres, notamment les ressources du ménage. En outre le montant résultant est **diminué de cinq euros**, en application de la mesure prise en ce sens en 2017.

Les paramètres de calcul de l'aide sont ainsi relatifs, pour les uns, à la dépense de logement et, pour les autres, aux ressources du ménage.

En premier lieu, les **paramètres relatifs à la dépense de logement** sont fixés par l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoit qu'ils sont revalorisés chaque année, au 1^{er} octobre, en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Il s'agit notamment des plafonds de loyers ouvrant droit aux aides et d'un montant, estimé forfaitairement, des charges. Certains de ces paramètres dépendent de la zone² et de la composition du ménage.

L'article 6 **revalorise de 3,5 %, à compter du 1^{er} juillet 2022, l'ensemble des paramètres relatifs à la dépense de logement.**

¹ Aide personnalisée au logement, allocation de logement à caractère social et aide de logement à caractère familial.

² Le plafond de ressources dépend de la localisation du logement en quatre zones : I bis (Paris et petite couronne), I (grande couronne francilienne), II (métropoles) et III (reste du territoire).

En second lieu, les **paramètres relatifs aux ressources** sont fixés par voie réglementaire. Il s'agit des forfaits de ressource étudiants, revalorisés au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution de l'IRL, et du paramètre forfaitaire R0, revalorisé également le 1^{er} janvier mais en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Le Gouvernement indique dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi qu'il envisage de revaloriser également le forfait étudiant de 3,5 % et du paramètre R0 de 4 %, à compter du 1^{er} juillet 2022.

2. Le coût budgétaire du dispositif n'est pas pris en compte par le projet de loi de finances rectificative, mais demeure limité

Le **coût pour l'État** de la mesure est estimé par l'étude d'impact à **169 millions d'euros**, dont 114 millions d'euros pour la mesure législative, relative aux paramètres de dépense, et **55 millions d'euros** pour la mesure réglementaire, portant sur les paramètres de ressources.

Ce coût prévisionnel dépend toutefois de l'écart, sur le dernier trimestre, entre la revalorisation qui aurait eu lieu en application du droit existant et celle fixée à 3,5 % par l'article 6. Dans la mesure où l'IRL du deuxième trimestre 2022, publiée au Journal officiel le 14 juillet 2022, donc postérieurement au dépôt du projet de loi, est de + 3,6 % et non de + 3,5 %, la revalorisation au dernier trimestre pourrait être légèrement supérieure en vertu du droit existant qu'en application de l'article 6 ; la différence paraît toutefois faible par rapport à l'effet lié à l'anticipation de trois mois de la revalorisation.

Le rapporteur pour avis note que **le projet de loi de finances rectificative** déposé le 7 juillet 2022 et discuté en parallèle au présent projet de loi, **n'ouvre pas de crédits supplémentaires pour financer cette mesure**, sans que ce fait soit justifié dans les documents accompagnant l'un et l'autre projet de loi.

Le **coût** de la mesure est toutefois **limité par rapport au coût global des APL**, puisque le coût global estimé de 169 millions d'euros représente 1,1 % des charges d'aides au logement du fonds national d'aide au logement (FNAL), telles que prévues en loi de finances initiale pour 2022, ou 1,3 % des crédits ouverts sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires », qui contribue à l'équilibre de ce Fonds.

Il s'agit, en outre, d'une dépense de guichet, dont le montant ne peut être prévu avec une précision absolue, car il dépend du nombre des demandeurs et du niveau de leurs besoins, qui varient en fonction, notamment, de la situation économique.

En tout état de cause, la rapporteur pour avis souligne que **cette mesure ne devra pas avoir pour effet d'accroître la dette du FNAL à l'égard des organismes de sécurité sociale** qui versent les APL aux bénéficiaires, ce qui pourrait nécessiter un ajustement des crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

3. Des effets différenciés selon la situation des demandeurs

Contrairement à la diminution de cinq euros décidée en 2017, qui affecte de manière identique l'ensemble des bénéficiaires, **l'effet de la revalorisation anticipée des APL a un effet très différencié selon les profils**. Compte tenu de la complexité du mode de calcul, **une revalorisation de 3,5 % des paramètres (ou de 4 % du paramètre R0) ne signifie pas que l'aide augmente dans la même proportion pour tous les bénéficiaires**.

Selon l'étude d'impact, l'avantage en zone II serait, en incluant la mesure législative et la mesure réglementaire, de 23 euros par mois pour un couple avec deux enfants dont le loyer est de 635 euros par mois et les ressources prises en compte de 14 000 euros par an, mais il est très faible pour les étudiants et même nul pour un étudiant boursier en foyer.

L'étude d'impact reste toutefois partielle, puisqu'elle ne propose des cas types qu'en zone II, c'est-à-dire dans les métropoles hors Paris, et elle ne doit être prise qu'à titre d'information en raison de la sensibilité des aides aux paramètres de dépense et de ressources.

I. AMÉLIORER LE REMBOURSEMENT DES SOMMES INDÛMENT PRÉLEVÉES : UNE MESURE DE BON SENS POUR LE POUVOIR D'ACHAT, MAIS À MIEUX CALIBRER (ARTICLE 9 BIS)

1. L'obligation incombant aux prestataires de services de paiement de rembourser rapidement les sommes indûment prélevées sur les comptes de leurs clients n'est pas toujours respectée

a) Un remboursement censé être rapide

Le régime de **la contestation des opérations de paiement non autorisées ou mal exécutées** a été modifié par une ordonnance du 15 juillet 2009. Son article 1^{er}, codifié à l'article L. 133-18 du code monétaire et financier, prévoyait qu'**en cas d'opération de paiement non autorisée, le prestataire de services de paiement (PSP) du payeur remboursait immédiatement au payeur le montant de l'opération non autorisée** et, le cas échéant, rétablissait le compte débité dans l'état où il se serait trouvé en l'absence d'une telle opération.

Une ordonnance du 9 août 2017, transposant la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, **est venue préciser ces dispositions**. Il est désormais prévu que **le remboursement intervient** aussitôt après que le PSP a pris connaissance ou a été informé de l'opération et **en tout état de cause au plus tard à la fin du premier jour ouvrable suivant, sauf s'il a de bonnes raisons de soupçonner une fraude de l'utilisateur du service de paiement et s'il communique ces raisons par écrit à la banque de France**. Ces dispositions sont également valables lorsque l'opération de paiement non autorisée est initiée par l'intermédiaire d'un PSP fournissant un service d'initiation de paiement, auquel cas la date de valeur à laquelle le compte de paiement du payeur est crédité n'est pas postérieure à la date à laquelle il avait été débité.

S'agissant des **modalités pratiques** dans lesquelles s'effectue ce remboursement, l'article L. 133-23 précise que **lorsqu'un utilisateur de services de paiement nie avoir autorisé une opération de paiement qui a été exécutée, il incombe à son PSP de prouver que l'opération en question a été authentifiée, dûment enregistrée et comptabilisée et qu'elle n'a pas été affectée par une déficience technique ou autre**. Cet article prend le soin de souligner que **l'utilisation de l'instrument de paiement** telle qu'enregistrée par le PSP **ne suffit pas nécessairement en tant que telle à prouver que l'opération a été autorisée par le payeur ou que celui-ci n'a pas satisfait intentionnellement ou par négligence grave aux obligations lui incombant** en la matière. Le PSP fournit des éléments afin de prouver la fraude ou la négligence grave commise par l'utilisateur de services de paiement. L'article L. 133-23-1 du code monétaire et financier applique des dispositions comparables lorsque l'ordre de paiement est initié par l'intermédiaire d'un PSP fournissant un service d'initiation de paiement à la demande du payeur.

b) Des pratiques bancaires parfois contestables voire illégales

Certains PSP paraissent parfois méconnaître les dispositions légales en la matière.

Ainsi, l'association de consommateurs UFC-Que Choisir, qui a analysé près de 4 300 signalements pour refus de remboursement de fraude de la part des banques estime que « *tous posent problème* ». Elle a en conséquence déposé une plainte, le 28 juin dernier, contre 12 d'entre elles pour pratiques commerciales trompeuses.

Il peut en effet arriver que certains PSP fassent tout d'abord preuve de bonne volonté et respectent la loi en cas, par exemple, de faille informatique, mais qu'ils se ravissent ensuite devant l'ampleur des sommes à rembourser. **Des clients peuvent dès lors se trouver indûment débités de sommes** atteignant parfois des dizaines de milliers d'euros sans être remboursés par leur banque.

Selon UFC-Que choisir, **le motif invoqué le plus souvent est la négligence ou le manque de prudence du client** – qui ne semble que très rarement prouvé alors même que, selon l’article L. 133-23 du code monétaire et financier, la charge de la preuve incombe au PSP. Certains PSP refusent également systématiquement de rembourser en cas d’authentification renforcée, ce qui est également contraire aux dispositions de l’article L. 133-23¹.

L’ACPR et la Banque de France avaient pourtant dès avril 2021 alerté sur le fait que les modalités de traitement des demandes de remboursement des opérations non autorisées par carte bancaire devaient être améliorées. Elles rappelaient à cette occasion que la charge de la preuve de la négligence grave ou de la fraude du client repose uniquement sur le PSP².

Selon *Le Canard enchaîné*, qui s’est récemment fait l’écho de ces pratiques chez LCL et la BNP et qui relaye les propos de M. Michel Guillaud, président de l’association France Conso Banque³, les remboursements interviendraient souvent jusqu’à ce que les plafonds de l’assurance souscrite par la banque soient atteints. Par ailleurs, les procédures engagées contre les banques sont très fréquemment perdues par ces dernières, ce qui semble indiquer que celles des banques qui mettent en œuvre ces pratiques douteuses comptent sur l’inaction de leurs clients. Ces deux éléments laissent à penser que **les banques auraient plus à perdre en se conformant à leurs obligations de remboursement immédiat des sommes indûment prélevées sur les comptes bancaires de leurs clients qu’en ne respectant pas la loi.**

2. Un dispositif de bon sens qui vise à pénaliser financièrement les prestataires de services ne se conformant pas à leurs obligations mais qui gagnerait à être amélioré

a) Un dispositif introduit au cours des débats à l’Assemblée nationale

Introduit par trois amendements identiques respectivement présentés en commission des affaires économiques par M. Sébastien Jumel, Mme Soumya Bourouaha et M. Giovanni William (Gauche démocrate et républicaine – Nupes), par Mme Julie Laernoès et les membres du groupe Écologiste-Nupes et par M. Nicolas Meizonnet et les membres du groupe Rassemblement national, et adopté en commission des affaires économiques avec avis de sagesse de la rapporteure, Mme Sandra Marsaud, l’article 9 *bis* prévoit qu’en cas de non-remboursement d’une opération de paiement non autorisée ou, le cas échéant, de

¹ Pour rappel, il dispose que « l’utilisation de l’instrument de paiement telle qu’enregistrée par le PSP ne suffit pas nécessairement en tant que telle à prouver que l’opération a été autorisée par le payeur ou que celui-ci n’a pas satisfait intentionnellement ou par négligence grave aux obligations lui incombant en la matière. »

² « [Remboursement des opérations par carte bancaire contestées par les clients : les prestataires de services de paiement doivent améliorer leurs pratiques](#) », communiqué de presse de l’ACPR et de la Banque de France, 26 avril 2021.

³ « Face aux fraudes, LCL manque de crédit », *Le Canard enchaîné*, mercredi 13 juillet 2022, Fanny Ruz-Guindos.

non-rétablissement du compte bancaire objet de ce prélèvement indu dans les délais prévus par la loi, un utilisateur de service de prestation de paiement peut prétendre obtenir le paiement d'intérêts légaux majorés.

La rapporteure de la commission des affaires économiques, estimant qu'il subsistait une incertitude sur les conditions dans lesquelles les PSP et établissements gestionnaires devaient se conformer à leurs obligations, en a proposé une nouvelle rédaction, adoptée en séance publique par l'Assemblée nationale, et qui reprend les niveaux de pénalité prévus par l'amendement.

L'article 9 *bis* complète ainsi l'article L. 133-18 et précise qu'en cas de méconnaissance, par le PSP, des obligations de remboursement prévues par ce même article, les pénalités suivantes s'appliquent : les sommes dues portent intérêt au taux légal majoré de dix points ; au-delà de trente jours, ces pénalités sont majorées de 20 % par mois de retard¹.

Le taux légal étant actuellement de 3,15 %, la somme à rembourser porterait d'abord intérêt au taux de 13,15 %, puis de 15,78 % lors du deuxième mois, puis le 18,94 % lors du troisième mois, etc.

b) Un dispositif intéressant qu'il convient de simplifier et de proportionner

Si le rapporteur pour avis partage l'objectif affiché de cet article, qui vise à rendre le non-remboursement des sommes indûment prélevées plus coûteux pour la banque qu'un versement direct et conforme à la loi aux utilisateurs lésés, il s'interroge sur sa rédaction et sur la proportionnalité de la pénalité.

D'une part, la **succession d'un vocabulaire en termes de « points » puis de « pourcentage » peut induire l'administré en erreur**. Le calcul de la pénalité à partir du deuxième mois, s'il est faisable, induit une forme de complexité.

D'autre part, le rapporteur pour avis note une **absence de progressivité dans la pénalité**. On peut estimer que certains PSP, de bonne foi, ne remboursent pas les sommes assez rapidement puisqu'ils estiment qu'une négligence, dont il leur reste à apporter la preuve, a été commise par le client. En revanche, la pénalité doit probablement augmenter davantage que prévu à partir de trente jours, sans qu'une nouvelle augmentation – dérisoire – de la pénalité s'applique à chaque mois de retard. L'objectif est en effet plus d'aboutir au remboursement des sommes indûment prélevées que de pénaliser sur le long terme et de façon récurrente le PSP.

¹ Si l'on nomme S la somme à rembourser et T le taux légal (où un taux de 3 % représente 0,03), en cas de méconnaissance par le PSP de ses obligations, il devra $(1,1+T)S$ au client. Au-delà de trente jours, la pénalité étant majoré de 20 % par mois de retard, le PSP devra au client $(1+1,2(0,1+T))S$, puis le troisième mois $(1+1,2^2(0,1+T))S$, et ainsi de suite.

La commission des finances propose donc d'assurer une **meilleure proportionnalité de la pénalité** pour favoriser le remboursement rapide des sommes indûment prélevées et de **simplifier le dispositif pour le rendre lisible** pour les utilisateurs de services de paiement sans lui faire perdre de sa portée (**amendement COM-312**).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 25 juillet 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis, sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

La commission des finances a donné un avis favorable aux articles du projet de loi qu'elle a examinés pour avis, sous réserve de l'adoption de ses amendements COM-308, COM-309, COM-310, COM-311 et COM-312.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

- Mme Aurore VITOU, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail, direction générale du travail (DGT) ;
- M. Bruno LUCAS, délégué général, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- M. Michel HOUDEBINE, directeur, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Ambassadeurs à la participation et à l'intéressement

- Mme Agnès BRICARD, ambassadrice à l'intéressement et à la participation auprès du Gouvernement ;
- M. Thibault LANXADE, ambassadeur à l'intéressement et à la participation auprès du Gouvernement ;
- M. François PERRET, ambassadeur à l'épargne salariale auprès du gouvernement.

Institut Montaigne

- Mme Emmanuelle BARBARA, senior partner, August Debouzy ;
- M. Boris LÉONE-ROBIN, rapporteur ;
- Mme Sophie LEBEAU, secrétaire générale, ligne métier épargne salariale et retraite, Amundi ;
- M. Jean-Dominique SENARD, président, Renault.

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- M. Éric CHEVÉE, vice-président chargé des affaires sociales ;
- Mme Gwendoline DELAMARE-DEBOUTTEVILLE, directrice des affaires sociales.