



N° 2369

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2014.

PROPOSITION DE LOI

*visant à **améliorer la compétitivité des entreprises françaises en libérant le temps de travail et en réduisant le coût du travail,***

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Christian ESTROSI, Philippe VITEL, Paul SALEN, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Jean-Pierre GORGES, Élie ABOUD, Didier QUENTIN, Étienne BLANC, Denis JACQUAT, Bernard DEFLESSELLES, Charles-Ange GINESY, Jean-Pierre DECOOL, Yves NICOLIN, Bernard PERRUT, Patrick BALKANY, Jean-Pierre DOOR, Philippe BRIAND, Alain MOYNE-BRESSAND, Damien MESLOT, Jean-Claude GUIBAL, Lucien DEGAUCHY, Lionnel LUCA, Édouard COURTIAL, Jérôme CHARTIER, Julien AUBERT, Axel PONIATOWSKI, Jean-Claude MATHIS, Patrick HETZEL, Marc-Philippe DAUBRESSE, Bernard BROCHAND, Marc FRANCINA, Marie-Louise FORT, Dominique TIAN, Valérie LACROUTE, Marcel BONNOT, Alain CHRÉTIEN, Georges FENECH, Sophie DION, Georges GINESTA, Arlette GROSSKOST, David DOUILLET, Jean-Luc REITZER, Patrice VERCHÈRE, Michel HEINRICH et Pierre MORANGE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Gouverner, ce n'est pas plaire. » François Mitterrand.

Cette citation extraite d'une interview de François Mitterrand⁽¹⁾ en 1981 aurait pu donner des espérances à toutes les entreprises françaises. Si les gouvernements socialistes successifs avaient appliqué cette maxime, à l'instar de leurs collègues outre-Rhin, cette proposition de loi n'aurait sûrement aucune raison d'exister.

La retraite à 60 ans a été l'une des mesures les plus emblématiques de son premier septennat. Le passage de la retraite de 65 à 60 ans n'a toutefois pas fait l'objet d'une loi votée par le Parlement mais a été adopté par ordonnance daté du 26 mars 1952 où l'on pouvait lire « L'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite est une aspiration sociale ancienne qui n'a pas reçu jusqu'à présent une réponse satisfaisante ». Cette dernière souligne ainsi que cela « constituera une étape significative de la politique de progrès social mise en œuvre par le gouvernement »⁽²⁾.

C'est dans un second temps qu'interviendra la baisse de la durée légale du travail avec les lois Robien en 1996, Aubry I en 1998 et Aubry II en 2000. Les deux lois Aubry ont bénéficié d'une application en deux phases (2000 et 2002).

Ces deux mesures, mises en œuvre par des majorités socialistes, étaient à contre-sens des réformes socialistes en Allemagne : c'est cet héritage que notre pays doit assumer. L'une a été courageusement modifiée par le précédent Président de la République durant son mandat, grâce à la réforme des retraites, mais l'autre pèse encore durement sur notre économie. Pourtant, les deux dernières majorités ont largement atténué cette limite légale du travail avec différents dispositifs.

Au début des années 2000, l'Allemagne a mis en place une stratégie de compétitivité forte basée sur la maîtrise des finances publiques, une flexibilisation du marché du travail et une politique de modération salariale.

La France a imposé une réduction importante et uniforme de la durée du travail par la loi. Les 35 heures ont fait peser une contrainte quantitative

(1) Extrait d'une interview sur France Inter – 22 Octobre 1991.

(2) http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/France/La-retraite-a-60-ans-a-ete-une-mesure-symbolique-de-Mitterrand-en-1981-_NG_-2010-05-26-603313.

sur la production des entreprises françaises ⁽³⁾. « Alors que la croissance mondiale a connu entre 1999 et 2007 une phase de croissance très forte, avec notamment l'arrivée de la Chine sur le marché de l'offre mais aussi de la demande, la France a choisi avec les 35 heures de brider son offre en baissant sa production » ⁽⁴⁾.

Notre pays a une longue tradition industrielle grâce à de grands visionnaires : Jean-Baptiste Colbert, Charles de Gaulle ou encore Georges Pompidou.

La France disposait, il y a 30 ans, d'un avantage compétitif important sur ses partenaires européens et notamment sur les Allemands. Depuis, les rapports de force se sont complètement inversés et actuellement c'est l'Allemagne qui se trouve à la première place du classement des nations les plus compétitives d'Europe.

Pourtant la France et l'Allemagne sont semblables par leur PIB (respectivement 23 et 27 % du PIB de la zone euro), mais il existe un grand décalage en termes d'exportation. L'hexagone n'a que 13,5 % des parts de marchés contre 32,2 % pour notre voisin outre-Rhin. Pire, la part de l'industrie participe, en 2008, à 14 % de la valeur produite en France contre presque 26 % en Allemagne. Au jeu de la comparaison, la France trouve son industrie bien faible.

Le constat est simple : l'industrie française est en difficulté. Elle a été durement et durablement affaiblie par les majorités socialistes, se basant sur la théorie dangereuse que l'on pouvait être plus compétitif en travaillant moins, que partager le temps de travail en le réduisant pouvait créer des emplois. Cette théorie défendait l'idée que le coût du travail n'était pas un problème dans la compétitivité d'un pays. Il est donc aujourd'hui essentiel d'abroger définitivement la limite légale des 35 heures (I).

Pourtant, la principale raison qui expliquait les mauvaises performances de la France depuis la création de la zone euro tenait au fait que sa compétitivité-coût s'était détériorée tout au long de la décennie. Cette évolution est liée, en particulier, à l'évolution du coût du travail sur la période.

Le coût du travail en France a systématiquement cru à un rythme supérieur à celui de l'Allemagne. De 1998 à 2002, le taux de croissance

(3) Les 35 heures ont-elles nui à la compétitivité de la France? Par Emilie Lévêque.

(4) Jacques Delpla, membre du Conseil d'analyse économique.

annuelle des coûts salariaux horaires est ainsi supérieur de 0,6 % à celui de l'Allemagne, puis cet écart passe à 2,1 % par an entre 2002 et 2005 et 2,7 % par an entre 2005 et 2008 ⁽⁵⁾.

Lors du projet de loi de finances rectificative pour 2012 adopté le 29 Février 2012 par le Parlement, le précédent Gouvernement avait fait adopter une réforme visant à faire baisser le coût du travail.

Cette réforme, dite « TVA compétitivité », a pour effet de conférer un avantage aux entreprises françaises en général, et à celles qui exportent en particulier, en accordant une diminution de la taxation du coût du travail. En parallèle, la hausse de la taxation de la consommation doit permettre de mettre à contribution les entreprises étrangères qui exportent en France.

Dès son élection, les 10 et 17 Juin 2012, la nouvelle majorité socialiste a entrepris l'abrogation récursive et complète de toutes les réformes de l'ancienne majorité dont celle-ci sur le coût du travail.

Il me semble donc nécessaire de trouver rapidement une solution quant à la baisse du coût du travail, même si nous devons faire extrêmement attention à la poursuite de nos objectifs de résorption des déficits publics : l'objectif de 0 % en 2016 doit être sauvegardé.

Ce texte propose d'étudier le système d'assurance chômage mis en place aux États-Unis. Ce système propose une modulation du taux de l'assurance chômage payée par les entreprises en fonction de leur historique de licenciement (II).

En France, ce principe d'indexation des cotisations n'est pas pratiqué, mais il a été proposé à plusieurs reprises comme outil supplémentaire dans la lutte contre le chômage, notamment dans le cadre du rapport sur les cotisations sociales à la charge des employeurs remis par Edmond Malinvaud.

I. – Abroger les lois dites lois « 35 heures »

Lors de la présentation de la première loi sur les 35 heures, le Premier ministre de 1997 à 2002 et sa ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle promettaient la création de 800 000 emplois.

(5) Rapport n° 4339 fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012 (n° 4332) – Gilles Carrez.

Cette affirmation a depuis été largement démentie et un nombre important d'études démontre que la loi dite loi sur les « 35 heures » n'a pas créé d'emplois.

Les 35 heures sont un échec car elles n'ont pas généré les emplois promis et elles ont conduit des entreprises à la faillite ⁽⁶⁾.

Les 35 heures ont accéléré la désindustrialisation de notre pays, de nombreuses entreprises ayant été contraintes de se délocaliser pour échapper à la liquidation. Elles ont également désorganisé le secteur. Les services publics n'arrivent plus à assumer leurs missions correctement.

Les 35 heures pèsent également lourdement sur les finances de l'État du fait des mécanismes complexes d'exonérations de charges sociales mis en œuvre. Enfin, les 35 heures n'ont pas amélioré, si l'on prend en compte les études réalisées par des instituts de sondages, les conditions de vie de l'ensemble des actifs. Pire, elles semblent avoir affecté en profondeur les relations qu'entretiennent les Français avec le travail et contribué à sa désaffection.

Le passage aux 35 heures résulte de l'adoption de plusieurs lois successives : l'article 39 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle - dit aussi « amendement Chamard » - qui établissait un dispositif expérimental.

La loi du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail, dite loi de Robien, qui procédait à une rédaction nouvelle de la loi du 20 décembre 1993 ; les lois du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite loi Aubry I, et du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite loi Aubry II, qui ont organisé le passage aux 35 heures ; la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite loi Fillon, dont l'objet principal consiste à assouplir les dispositifs antérieurs.

Au total, quatre strates successives - si l'on excepte la première loi, expérimentale - constituent donc le socle de ce passage aux 35 heures ⁽⁷⁾.

(6) Proposition de résolution n° 1104 visant à créer une commission d'enquête sur les conséquences des 35 heures pour l'économie et la société françaises.

(7) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail.

Il existe actuellement en France trois durées du travail, la durée légale du travail fixée par l'article L. 3121-10 du code du travail, la durée conventionnelle fixée par les conventions collectives (plus de 500) et la durée collective fixée à l'intérieur même de l'entreprise, qui rendraient inutile la suppression pure et simple de la durée légale.

Supprimer cette durée légale nous permettrait d'atteindre différents objectifs. Parmi ces objectifs, nous pouvons relever la suppression du tabou des « 35 heures », l'obtention de plus de compétitivité pour nos entreprises, la réalisation d'économie budgétaire pour notre pays ou encore la relance du dialogue social entre les différents partenaires.

Nous avons choisi une solution douce en mettant en place l'exonération complète de charges sociales sur les heures supplémentaires ainsi que leur défiscalisation dans la loi dite « TEPA ». Mais la nouvelle majorité, en supprimant purement et simplement cette réforme, nous impose d'aller plus loin.

Après un travail important de réflexion organisé avec des professionnels du secteur et des partenaires sociaux, il me paraît essentiel de supprimer la référence à une durée légale du travail et de se référer aux échelons inférieurs permettant un travail gagnant/gagnant, pour notre pays, nos entreprises et nos salariés.

En supprimant les 35 heures, ce texte propose aux partenaires sociaux de négocier branche par branche. Pour que les salariés y trouvent aussi leur intérêt, ce texte développe l'idée de redéployer une partie des allègements de charges patronales, dites réduction Fillon, vers les salariés entre 1 et 1,6 SMIC.

Cela permettra de rapprocher le salaire net du salaire brut pour ces salariés. Ces allègements représentent 23 milliards d'euros à répartir entre les salariés et les chefs d'entreprises, en fonction de la nouvelle durée négociée. L'objectif de cette proposition de loi est de permettre, pour les branches où cela est nécessaire, de travailler 39 heures payées sans aucun surcoût pour les entreprises.

II – Modulation de l'assurance chômage en fonction de l'historique de licenciement

« Lorsque le Gouvernement parle de moduler les cotisations chômage en fonction de l'attitude d'une société en matière d'emplois, ce n'est pas pour le plaisir de taxer, c'est pour mettre en place une régulation de

l'activité de l'entreprise. Dans une économie de marché, les décisions sont prises en fonction d'un système de prix. Réguler, c'est aussi modifier le système de prix, notamment par la modulation des cotisations de chômage »⁽⁸⁾ l'ancien ministre de l'économie et des finances du Gouvernement de Lionel Jospin.

L'assurance chômage aux États-Unis a été conçue comme un véritable dispositif d'assurance, le volet d'assistance sociale étant réservé à d'autres programmes. Les indemnisations sur lesquelles les taux de cotisation sont basés sont limitées dans le temps (en général, pas plus de vingt-six semaines sauf cas exceptionnel) et leur versement est soumis à des conditions d'éligibilité strictes. En particulier, les allocations ne peuvent être versées qu'à la suite d'un licenciement pour raison économique, et les employeurs ont le droit de contester toute demande d'indemnisation faite par un de leurs ex-employés. Parce que la modulation des taux de cotisation est au cœur du système de financement de l'assurance chômage, les entreprises profitent de ce droit de contrôle pour tenter de réduire les taux de cotisation auxquels elles seront soumises dans le futur en améliorant la gestion de leur masse salariale et donc en évitant les licenciements.

Ce système intitulé « experience rating » est déjà en place aux États-Unis et, selon plusieurs études⁽⁹⁾, il entraîne une baisse du chômage et des cotisations d'assurance chômage pour la plupart des entreprises.

Actuellement, les cotisations d'assurance chômage représentent 6,4 points sur les feuilles de salaire. Avec cette proposition, une entreprise qui gère de manière stable sa masse salariale et qui licencie peu de personnes payera moins de cotisations. Une entreprise qui licencie énormément et crée du chômage payera plus de cotisations. C'est l'application du principe écologique pollueur-payeur au marché de l'emploi.

Aujourd'hui, il existe principalement trois formules d'application du principe de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage. Ces approches sont le ratio de réserves (reserve ratio), le ratio de versements (benefit ratio) et le ratio des salaires des allocataires (benefit wage ratio). Certains États (notamment la Pennsylvanie) ont adopté des

(8) Le Nouvel Observateur n° 1822, 7 octobre 1999, p. 89.

(9) Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage Le système américain de l'experience rating(*) - David Margolis CNRS, Université de Paris I-TEAM et CREST-INSEE - Denis Fougère CNRS et CREST-INSEE

méthodes de calcul des taux qui mélangent certaines de ces trois modalités ⁽¹⁰⁾.

C'est sur ce système que ce texte propose au Gouvernement de rendre un rapport nous permettant d'évaluer la mise en place de ce dispositif.

L'article 1 consacrera la suppression de la limite légale du travail et permettra donc aux PME de retrouver directement des marges de manœuvres.

L'article 2, demandera au Gouvernement de remettre un rapport sur la possibilité de mise en place de « l'experience rating » en France.

(10) L'Alaska utilise un système fondé sur la « masse salariale décroissante » (declining payroll), dans lequel les taux sont fonction de la taille de la réduction de la masse salariale. Étant donné que l'Alaska est le seul État à proposer un tel système, nous n'en parlerons pas ici. Tous les détails sur le système de l'Alaska sont disponibles sur le site internet http://www.labor.state.ak.us/esd_tax_handbook/taxbook.htm.

PROPOSITION DE LOI

Article 1

L'article L. 3121-10 du code du travail est abrogé.

Article 2

Le Gouvernement remet au Parlement un rapport avant le 30 juin 2015, évaluant les avantages et inconvénients de la mise en place, en France, d'une modulation du taux de l'assurance chômage payée par les entreprises, en fonction de leur historique de licenciement.

