

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires sociales

- Examen de la proposition de loi de M. Éric Woerth visant à alléger temporairement les cotisations sociales à la charge des entreprises afin de remplacer progressivement le dispositif d'activité partielle (n° 3001) ..... 2
- Information relative à la commission..... 13
- Présences en réunion..... 14

Jeudi

4 juin 2020

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de  
Mme Brigitte  
Bourguignon,  
*présidente***



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Jeudi 4 juin 2020**

*La séance est ouverte à neuf heures trente*

*La commission procède à l'examen de la proposition de loi de M. Éric Woerth visant à alléger temporairement les cotisations sociales à la charge des entreprises afin de remplacer progressivement le dispositif d'activité partielle (n° 3001).*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Je souhaite la bienvenue au président Éric Woerth dans notre commission, dont il est d'ordinaire le voisin...

Je précise que sa proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour des séances publiques réservées au groupe Les Républicains, le jeudi 11 juin.

**M. Éric Woerth, rapporteur.** Je suis heureux d'être devenu membre, à titre temporaire, de la commission des affaires sociales pour vous rapporter ce texte qui s'inscrit dans un ensemble de propositions de loi formant un plan global de relance pour notre économie, dans le but de gérer la sortie de crise sanitaire et d'éviter qu'elle ne se transforme en crise économique et sociale.

C'est devenu une sorte d'évidence ou de truisme : la crise que nous traversons est sans précédent, tout le monde en est convaincu. Je ne reviendrai pas sur ses aspects sanitaires ; je me concentrerai sur ses aspects économiques. La crise économique et sociale est déjà là. Les seules données produites cette semaine par les ministres donnent le tournis : le déficit public est désormais attendu non plus à 9 % mais à 11 % du produit intérieur brut (PIB) – nous avons déjà annoncé des chiffres du même ordre il y a plusieurs semaines. Leur ampleur même les rend difficiles à appréhender. Selon le ministre de l'économie et des finances lui-même – nous verrons ce qu'il en est exactement –, la récession devrait également se situer aux alentours de 11 % pour l'année 2020. Sans parler de l'endettement public ni de l'endettement privé, qui atteignent aussi des sommets, ou plutôt des abysses.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et Pôle emploi ont également estimé la semaine dernière que le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, autrement dit la plus éloignée du monde du travail, était en augmentation de près de 850 000 personnes en avril 2020. Sur trois mois, plus d'un million de demandeurs d'emploi supplémentaires ont été inscrits dans cette catégorie. Le chômage pourrait atteindre rapidement des niveaux encore inconnus.

L'ouverture du dispositif dérogatoire auprès des entreprises qui ont souffert d'une baisse sans précédent de leurs chiffres d'affaires pour accéder à l'activité partielle – passé dans le vocabulaire commun sous le terme de chômage partiel –, tout comme la communication appuyée faite en faveur de son usage, ont été de bonnes mesures. Le consensus des économistes estime que le recours à des formes de travail partiel, à court terme, inspiré du système allemand du *Kurzarbeit*, doit permettre de lisser les effets les plus délétères de la crise.

Mais ne nous y trompons pas : l'impact social de la crise du covid-19 est devant nous. Les chaînes de valeur internationales restent perturbées, et la consommation intérieure ne redémarre pas rapidement. Pour reprendre les termes de l'INSEE, l'économie française s'efforce de reprendre son souffle. Mais elle refait surface dans un monde qui n'est plus exactement le même qu'avant la crise sanitaire. Et tout porte à croire que l'économie ne reviendra pas à la normale avant de longs mois, voire de longues années pour certains secteurs. C'est une crise sectorisée, dont la gravité varie considérablement d'un domaine d'activité à l'autre.

Cette crise nous frappe donc tout autant que nos partenaires, mais nous ne nous trouvons malheureusement pas sur la même ligne de départ. La comparaison avec l'Allemagne, qui affichait un taux de chômage de 3 % en février quand le taux français dépassait encore les 8 %, risque d'être encore plus cruelle après qu'avant la crise économique. Avec un déficit public qui comptait dès avant la crise parmi les plus importants de l'ensemble de l'Union européenne, et une dette publique qui avoisinait déjà les 100 % du PIB – la moyenne dans l'Union européenne est à 80 % –, l'effort que nos finances publiques doivent consentir est d'autant plus douloureux et nos marges de manœuvre très inférieures à celles des pays qui ont abordé cette crise dans une position relativement moins fragile que la nôtre.

Dans ce contexte, nos entreprises ont massivement recouru au dispositif d'activité partielle ; largement commenté, il est encore largement utilisé. Selon les dernières statistiques de la DARES, 8,6 millions de salariés en ont bénéficié au mois d'avril – le chiffre de 12 millions qui circule correspond aux demandes – dont 20 % ont utilisé le dispositif en totalité. Lorsqu'on ajoute à ces données le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, les chiffres donnent le vertige : un salarié français sur deux qui a cessé temporairement ou définitivement de travailler.

Cette « nationalisation » des salaires par le chômage partiel ne peut durer éternellement ; c'est bien le sens des mesures que commence à prendre le Gouvernement pour en réduire le coût. Depuis le 1<sup>er</sup> juin, les entreprises contribuent, dans la plupart des secteurs, à hauteur de 15 % du coût du dispositif, alors qu'elles n'y participaient pas – en tout cas jusqu'à hauteur de 4,5 SMIC – jusqu'alors. J'ai bien conscience que l'exonération proposée dans cette proposition de loi ne fera pas disparaître par magie le recours à l'activité partielle ; mais elle constituera un signal très fort en faveur de l'accélération du retour au travail pour les salariés français, et d'un retour à la normale pour notre tissu économique, déjà très désorienté. Enfin, il revient au Gouvernement de décider lui-même du rythme d'extinction du dispositif d'activité partielle.

Au-delà de la demande faite aux entreprises de participer plus fortement à ce dispositif, des projets de raboutage assez violents circulent d'ores et déjà dans la sphère gouvernementale, sans doute parce que le subventionnement public de l'économie a déjà très durablement grevé les finances publiques : les prévisions du Gouvernement sur le coût du chômage partiel, à savoir 24 milliards d'euros pour la durée du confinement selon le deuxième projet de loi de finances rectificative, seront sans doute, d'après le Haut Conseil des finances publiques, sensiblement dépassées. D'autant que ce chiffre n'intègre pas les pertes de cotisations sociales qui viennent s'ajouter aux indemnités versées aux salariés : le montant cumulé tourne autour de 18 à 20 milliards d'euros par mois soit, sur la durée du confinement jusqu'au 1<sup>er</sup> juin, un total plus proche de 38 à 40 milliards d'euros.

Ajoutons que l'activité partielle, qui a été une bonne mesure à un moment donné, emporte des effets pervers : la sortie trop rapide et uniforme du dispositif entraîne une

multiplication des faillites ; le phénomène d'accoutumance des entreprises à la situation les dissuade de reprendre des salariés tant qu'elles ne sont pas certaines de l'augmentation de leur chiffre d'affaires, ce qui est bien naturel ; enfin, le salarié lui-même n'est pas incité à retourner au travail dans la mesure où il reçoit une indemnité très proche de son salaire réel : il préfère attendre le risque zéro sanitaire pour retourner travailler. Nous entrons donc dans une période très délicate, celle du rebascullement vers la vie normale, pendant laquelle les millions de personnes en activité partielle risquent de devenir des millions de personnes en chômage réel. C'est cela que nous devons nous efforcer de contingenter.

Le Gouvernement a certes inscrit dans le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 des formes spécifiques d'activité partielle, mais c'est parce qu'il prévoit la prolongation de ce dispositif pour des mois, voire pour des années – comme il l'explique lui-même – pour un certain nombre de secteurs. Cette course en avant n'est ni responsable ni nécessaire, et conduit à une impasse en matière de finances publiques.

La proposition de loi que je soutiens avec Les Républicains constitue un chemin alternatif de sortie de crise pour notre pays, permettant à la fois de préserver la cohésion sociale, de nous garantir contre l'explosion du chômage, et de limiter l'impact de l'épidémie sur nos finances publiques, déjà durement éprouvées. L'objectif est d'inciter les salariés à temps partiel à retourner à leur poste, et surtout d'accélérer la reprise de leurs salariés par les entreprises, avant même que leur chiffre d'affaire n'ait retrouvé son niveau d'avant la crise, par une baisse exceptionnelle et temporaire du coût du travail. Autrement dit, il s'agit de faire baisser le niveau du chômage partiel pour faire diminuer le coût du travail.

Son article unique établit un dispositif d'exonération des cotisations patronales, à l'exception de la branche accidents du travail et maladies professionnelles, pour les salariés dont la rémunération est inférieure à 4,5 SMIC par an. Après la promulgation de cette loi, les entreprises auraient cinq jours – une sorte de délai de carence, afin de leur laisser le temps de s'adapter – pour reprendre leurs salariés et ainsi bénéficier pour six mois de cette exonération qui constituerait donc un levier puissant de retour des salariés au sein de nos entreprises.

Ce dispositif a de nombreux avantages par rapport à l'inertie ou, à l'inverse, à la sortie brutale du dispositif d'activité partielle.

Il a d'abord l'avantage de la simplicité : il est bien connu, tous les gouvernements ont participé à la baisse des cotisations patronales. Ce fut le cas avec les allègements « Fillon » sur les rémunérations n'excédant pas 1,6 SMIC par an, puis avec le pacte de responsabilité et de solidarité sous François Hollande, pour les salaires inférieurs à 2,5 ou 3,5 SMIC moyennant certains critères, et enfin avec l'élargissement du périmètre de la réduction « Fillon » par le président Macron. On sait le faire, et on sait que c'est efficace et utile : hors période exceptionnelle comme celle que nous vivons, 1 % de baisse de cotisations entraîne à terme, en un an mais avec des effets dès les trois premiers mois, une augmentation de 2 % du nombre d'emplois. Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales ont d'ailleurs montré qu'elles maîtrisaient très bien ces outils.

Il conduirait ensuite à encourager le maintien dans l'emploi des millions de Français aujourd'hui en proie à l'incertitude. Les mois que nous venons de traverser portaient suffisamment d'angoisses pour ne pas en ajouter au moment de la sortie du confinement. Les employeurs qui, à la date de publication de la loi, seront pleinement informés des conditions d'éligibilité à ce dispositif, auront cinq jours pour en profiter et permettre à leurs salariés de

retrouver plus rapidement leurs véritables contrats de travail – certes, les entreprises reprennent progressivement leurs salariés, mais il s’agit d’aller plus vite : sinon, au rythme naturel des choses, un million de personnes supplémentaires sont promises au chômage. Cette réintégration est contractuelle : il va de soi que le maintien des salariés en télétravail ou de tous les aménagements nécessaires au respect des conditions sanitaires seront intégrés. Le délai de cinq jours est par ailleurs aménagé pour les secteurs qui subissent encore des mesures de fermeture administrative.

Le champ des exonérations, qui est celui des allègements généraux renforcés par la majorité actuelle, est le plus pertinent. C’est le seul susceptible d’avoir un véritable effet incitatif sur la sortie de l’activité partielle. Le texte initial était ambigu à ce sujet, et le périmètre était à l’origine plus restreint que celui des allègements généraux ; c’est pourquoi j’ai proposé un amendement visant à les aligner. C’est la même raison qui a présidé au choix d’un champ étendu jusqu’à 4,5 SMIC : ce chiffre correspond à celui que la majorité a choisi et que nous avons voté pour la prise en charge de l’allocation d’activité partielle.

Au fond, l’objectif de cette proposition de loi est de permettre qu’à mesure que le dispositif d’activité partielle s’éteint, les entreprises soient véritablement accompagnées dans la sortie de crise. Le coût total de cette mesure est estimé à 24 milliards d’euros sur six mois, soit la moitié de ce qu’a coûté, selon l’Observatoire français des conjonctures économiques, le dispositif d’activité partielle depuis le début du mois de mars. Il s’agirait ainsi de dépenser la moitié de ce que coûte l’activité partielle pour activer une mesure par essence passive, puisqu’elle consistait à conserver les salariés au chômage, afin de remettre les salariés au travail et inciter les entreprises à les reprendre plus rapidement. Et cela coûte 50 % de moins...

Il y a bien une autre solution, l’arrêt brutal du dispositif de chômage partiel, mais ce serait socialement insupportable. Je doute que le Gouvernement s’y résolve, à moins que l’activité ne reprenne miraculeusement son cours – mais ce n’est pas ce que prévoient les ministres. Jamais il n’acceptera quelque chose qui mettrait un million ou un million et demi de personnes au chômage. Il prolongera donc d’une manière ou d’une autre le dispositif. Cependant, faire perdurer le système d’activité partielle pendant de longs mois serait socialement supportable, mais financièrement insupportable. Il faut donc une troisième voie, celle que nous proposons, pour éviter de nous retrouver avec 1,5 million de chômeurs supplémentaires dans les mois qui viennent.

**Mme Catherine Fabre.** Dans cette période de sortie du confinement, l’accompagnement des entreprises est effectivement un sujet crucial, un défi majeur que nous nous employons à relever. Depuis le 11 mai, nous sommes entrés dans une nouvelle phase, et il s’agit maintenant pour l’État d’accompagner et de favoriser la reprise d’activité. Je voudrais saluer le volontarisme dont le Gouvernement a fait preuve pour aider les entreprises à maintenir l’emploi depuis le 1<sup>er</sup> mars. Plus de 445 000 entreprises ont obtenu des prêts garantis par l’État pour renflouer leur trésorerie, et 110 milliards d’euros ont été investis dans les reports de charge et le fonds de solidarité pour les très petites entreprises, indépendants et professions libérales. L’activité partielle, dispositif le plus protecteur d’Europe, a permis de puissamment protéger les emplois et les salariés.

Nous pouvons donc collectivement reconnaître que le Gouvernement a été au rendez-vous face à ce tsunami économique ; avec la majorité, il continuera à l’être pour sécuriser la phase de relance de l’activité.

Monsieur le rapporteur, vous proposez ici une mesure d'incitation à la reprise du travail pour les entreprises mettant fin au chômage partiel de leurs salariés, qui prend la forme d'une exonération de charges sociales pendant six mois. L'intention est louable et nous la partageons. Cependant, cette solution comporte à nos yeux des limites importantes, d'abord en raison de son automaticité : cette aide serait proposée indifféremment aux entreprises, quels que soient leur situation et leur secteur d'activité, ce qui conduirait à une dépense conséquente et mal ciblée. La diversité des situations appelle selon nous des mesures plus adaptées aux besoins de chacun.

Une telle solution vient d'ailleurs d'être proposée par le Gouvernement ; elle a été adoptée au Sénat puis à l'Assemblée hier. Dorénavant, les entreprises pourront bénéficier d'un régime d'activité partielle spécifique, nommé « activité réduite pour le maintien de l'emploi », à condition de conclure un accord collectif d'entreprise ou de branche étendu. L'objectif est d'assurer le maintien de l'emploi dans les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable. L'État comblera une partie de la perte du revenu du salarié engendrée par la diminution de son temps de travail, et l'employeur prendra des engagements de maintien de l'emploi. Ce dispositif nous semble plus agile, apte à produire des solutions sur mesure et à relever le défi de l'activité et de l'emploi.

Pour ces différentes raisons, le groupe La République en Marche votera le rejet de cette proposition de loi.

**Mme Brigitte Kuster.** Le soutien à nos entreprises et au maintien de nos emplois est un sujet qui me tient particulièrement à cœur. Le groupe Les Républicains a décidé d'inscrire à sa prochaine niche plusieurs textes en soutien à notre économie, et la proposition de loi d'Éric Woerth, que nous étudions ce matin, en est l'un des principaux. Cette priorité est d'autant plus importante que notre pays voit se profiler une des pires crises économiques de son histoire. Elle a d'ailleurs commencé : en deux mois, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A a augmenté de plus d'un million ; jamais notre pays n'avait connu une hausse aussi brutale.

La proposition d'Éric Woerth, dont les qualités en matière financière ne sont plus à vanter, vise à utiliser le budget dédié au chômage partiel pour le transformer en allègement de charges temporaire pour les entreprises. Si le chômage partiel a été un levier important dans la crise du covid-19, et s'il a été utile afin de sauver des centaines de milliers d'entreprises et des millions d'emplois, il ne peut perdurer dans le temps. Il nous est donc proposé de transformer ce dispositif – plus de 25 milliards d'euros – afin de soutenir directement l'emploi à travers la baisse du coût du travail. Les employeurs ne pourront plus bénéficier directement du chômage partiel, mais ils ne paieront pas non plus de cotisations patronales de sécurité sociale pendant six mois après la reprise du travail de l'employé. Pour cela, il faudra que le salarié soit remis au travail dans les cinq jours après la promulgation de la loi – trente jours après la fin de l'interdiction de fermeture pour les entreprises encore concernées par la fermeture administrative –, et ce dans la limite de 4,5 SMIC, plafond identique à celui retenu pour le chômage partiel.

À travers cette proposition de loi, l'objectif est de baisser le coût du travail et de favoriser le retour des salariés dans leurs entreprises. Nous sommes convaincus de sa pertinence ; Les Républicains la soutiendront avec conviction.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Ce texte a le mérite de poser des questions pertinentes alors que l'activité économique reprend petit à petit dans le pays, en particulier

celle de l'extinction du dispositif d'activité partielle, plébiscité par de nombreux employeurs – plus d'un million d'entreprises l'ont demandé pour près de 12,5 millions de salariés –, et celle de l'incitation pour les entreprises et les salariés à reprendre le travail à un rythme normal.

Si l'activité partielle a constitué un filet de sécurité permettant de sauvegarder autant que faire se peut l'emploi et les compétences au sein des entreprises, il s'agit aujourd'hui de lever ce dispositif pour les employeurs qui le peuvent. Nous partageons à ce sujet le constat du rapporteur.

Par ailleurs, la participation de l'État au dispositif a diminué au 1<sup>er</sup> juin, et le Gouvernement doit présenter un plan d'extinction progressif de l'activité partielle pour les entreprises qui le peuvent dès la fin de cette semaine. Il a en outre fait adopter par voie d'amendement au Sénat la semaine dernière un dispositif spécifique d'activité partielle longue durée pour les entreprises qui ne pourront reprendre une activité normale suite à la paralysie de leur secteur, comme celui de la construction automobile. Ce nouveau mécanisme fait la part belle au dialogue social et nous nous en félicitons.

Ainsi, il ne nous semble pas opportun d'appliquer à ce stade une baisse des charges patronales, alors même que des discussions sont en cours entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pour favoriser des accords collectifs et proposer de nouvelles mesures, dans le but d'éviter des licenciements et de favoriser la préservation des compétences des salariés. Plutôt que de multiplier les dispositifs, nous avons besoin d'une feuille de route concrète et efficace, précisément est en cours de construction.

Pour toutes ces raisons, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés ne votera pas cette proposition de loi.

**M. Philippe Vigier.** Nous venons de vivre un énorme séisme. Nous sommes en train de surmonter une crise sanitaire d'une violence extrême ; nous voilà maintenant face à une crise économique et sociale tout aussi terrible. Éric Woerth a rappelé les chiffres, effectivement abyssaux. Celui qui m'a le plus frappé, c'est le nombre de chômeurs supplémentaires enregistrés au mois d'avril : 850 000 ! C'est comme si tous les efforts que nous faisons depuis des années pour lutter contre le chômage avaient été annihilés en un mois.

François Mitterrand estimait que, dans la lutte contre le chômage, on avait tout essayé. Pour ma part, je crois qu'il faut toujours explorer de nouvelles voies ; aussi le groupe Libertés et Territoires soutiendra-t-il cette proposition de loi, pour plusieurs raisons.

Nous avons voté le dispositif massif de chômage partiel proposé par le Gouvernement parce qu'il était nécessaire, mais nous entrons maintenant dans une deuxième phase. Le dispositif proposé par le président Woerth est intéressant, d'abord parce qu'il est limité dans le temps, ensuite parce qu'il a le mérite de faire comprendre à nos concitoyens que l'activité économique doit repartir – sans production, par de redistribution –, enfin parce qu'il évitera des déconvenues aux salariés. Avec la baisse de la prise en charge du chômage partiel par l'État, le retour dans l'entreprise est l'assurance d'une rémunération : c'est donc une bonne chose pour le pouvoir d'achat. Par ailleurs, le chômage partiel a certainement donné lieu à des abus de la part de certains employeurs : la présidente Brigitte Bourguignon a posé une question très pertinente à ce sujet ; il nous faudra vérifier tout cela.

Au début de la crise, nous nous sommes félicités de ce que notre pays était capable de redistribuer mais, à présent, il faut impérativement que l'activité économique reparte. Le

groupe Liberté et Territoires soutiendra cette mesure, qui ne coûtera pas plus cher que le dispositif actuel, jusqu'alors tout à fait justifié ; mais nous arrivons à une nouvelle phase, à nous de l'accompagner.

**M. Bastien Lachaud.** Cette proposition de loi prétend favoriser la reprise de l'économie après le confinement en exonérant de cotisations sociales les patrons dont les salariés reprendraient le travail à temps plein dans les cinq jours suivant sa promulgation.

Pour le groupe La France insoumise, ce dispositif relève de la pensée magique. Tout d'abord, il postule que la reprise du travail à temps plein est une affaire d'incitation ou de bonne volonté. C'est faux et insultant : celles et ceux qui sont contraints au temps partiel ne sont pas des fainéants. Les études sur la fraude sont très claires : au moins un quart des salariés ont été indûment maintenus en activité aux frais de l'État par leur employeur. Exonérer les patrons de cotisations lorsque ces salariés reprendront le travail, cela revient tout bonnement à récompenser la fraude.

Du reste, il existe bien des raisons de ne pas reprendre le travail à temps complet, à commencer par le respect des précautions sanitaires imposées par l'épidémie. Certains donnent une prime aux travailleurs qui prennent des risques. Comble de l'absurdité, ce texte avantage les patrons qui se désintéressent de la santé de leurs salariés. En outre, pour reprendre le travail à temps plein, il faut pouvoir confier ses enfants à l'école ou à une crèche. Or, bien souvent, les préconisations du ministère de l'éducation nationale ne le permettent pas. Combien de mairies doivent demander aux parents de trouver des solutions alternatives à la scolarisation ?

Enfin, inciter à la reprise de l'activité par des exonérations de cotisations, c'est, encore une fois, déséquilibrer les comptes sociaux. C'est une mesure purement idéologique, qui vise tout bonnement à affaiblir le système de protection sociale pour affirmer, bientôt, qu'il est inefficace. Qui veut privatiser la protection sociale organise sa faillite...

En réalité, pour protéger les petites entreprises et relancer l'économie, c'est l'inverse qu'il faut faire. L'argent public ne devrait pas servir à affaiblir la protection sociale, mais à compenser directement le manque à gagner de ceux qui ont dû fermer boutique pendant le confinement.

Les nécessités du déconfinement devraient aussi inciter à prendre de la hauteur et à constater que le chômage partiel compensé est en réalité la préfiguration d'une nécessaire diminution du temps de travail. Au lieu d'inciter les salariés à reprendre à temps complet, mieux vaudrait orienter les crédits vers la reprise d'activité de celles et ceux qui sont complètement au chômage. Ce faisant, nous soutiendrions la demande intérieure et relancerions l'activité. C'est plus ou moins ce qu'a décidé la Première ministre néo-zélandaise en instaurant la semaine de quatre jours. Cette mesure a en outre un avantage écologique certain, puisqu'elle supprime une journée de déplacement entre le domicile et le travail.

Cela suppose évidemment un transfert d'argent du capital vers le travail, ce qui vous est insupportable.

**Mme Annie Chapelier.** Monsieur le rapporteur, le groupe Écologie Démocratie Solidarité pense comprendre l'idée que vous défendez : en faisant supporter par l'État l'exonération de cotisations patronales jusqu'à un certain plafond et pendant une durée

limitée, vous espérez inciter les entreprises à reprendre leurs salariés actuellement en chômage partiel. Néanmoins, plusieurs interrogations demeurent, qui appellent des précisions.

La première concerne le coût de cette mesure. Dans votre exposé des motifs, vous écrivez : « *En transformant environ la moitié des crédits gigantesques consacrés jusqu'à aujourd'hui à l'activité partielle en baisse de charges, le retour au travail est incité et accompagné.* » Sachant que le chômage partiel représente 27 milliards d'euros, votre mesure coûterait 15 milliards au bas mot. Comment articuler l'exonération que vous proposez et les mesures de soutien au chômage partiel, en évitant leur cumul ?

Ma deuxième interrogation concerne le plafond de 4,5 SMIC, qui paraît élevé, même si vous dites n'avoir fait que reprendre le plafond retenu par l'État pour le chômage partiel. Ne serait-il pas préférable de cibler les publics prioritaires, les salariés les moins qualifiés et les plus fragiles, qui risquent plus que d'autres de basculer dans le chômage de longue durée ? Êtes-vous certain que les cadres courent le même risque ?

Ma troisième question concerne la philosophie générale de votre proposition de loi. Notre groupe, qui n'est pas particulièrement favorable aux mesures d'exonération, souhaiterait être convaincu de la pertinence de la mesure que vous proposez – même s'il est convaincu de votre bonne foi. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a été introduit pour résoudre un problème de compétitivité face à des marchés concurrents, particulièrement au coût du travail allemand, et il a constitué une réponse adaptée à ce problème. Mais nous sommes dans un contexte bien différent ; nous souhaiterions avoir des précisions sur les effets que vous escomptez, au-delà de l'aspect purement incitatif.

En résumé, l'idée et l'intention sont tout à fait louables : nos entreprises doivent effectivement être soutenues et nous devons être au rendez-vous de la reprise pour les aider. C'est plutôt sur la forme que notre groupe s'oppose à votre proposition de loi. Cherchons des dispositifs financiers pour inciter au retour au travail mais cessons de mettre à mal notre système budgétaire.

**M. Pierre Dharréville.** Monsieur le rapporteur, il ne vous surprendra pas que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine soit opposé à votre proposition de loi, même si nous reconnaissons comme vous que la situation est préoccupante ; il est nécessaire d'agir pour que celles et ceux qui travaillent et qui participent à l'activité économique de notre pays en sortent dans les meilleures conditions possibles. Mais la solution ne saurait passer par une nouvelle mesure d'exonération de cotisations pour les employeurs : les mesures de ce genre suscitent une forme d'addiction croissante, elles sont devenues massives et ont encore été renforcées au cours des dernières années. Or elles n'ont pas eu de résultats très probants en matière d'emploi. Au contraire, elles nous ont souvent empêchés de reconnaître la réalité du travail : nous avons bien vu, au cours des derniers mois, que la reconnaissance des métiers et du travail accompli doit être repensée.

La baisse d'activité que nous constatons risque effectivement de durer et il est nécessaire que la puissance publique continue de proposer des mesures d'aides. Les dispositifs dits d'activité partielle doivent s'ajuster à la situation des entreprises d'une manière plus fine, en évitant les mesures par trop générales.

Voter cette proposition de loi reviendrait à réduire encore davantage les ressources de la sécurité sociale, ce qui ne serait pas sans poser quelques problèmes. Nous pensons qu'il faut prendre le problème dans l'autre sens et c'est pourquoi nous défendrons, dans le cadre de

notre « niche » parlementaire, le 18 juin, une proposition de loi visant à l'instauration d'une garantie salaire-formation au service de la transition écologique et sociale de l'économie. Nous proposerons un nouveau mécanisme de protection sociale, qui permettrait de répondre à l'urgence de la crise tout en favorisant la transition écologique. En sécurisant les salaires, ce dispositif permettrait à celles et ceux qui sont dans la situation que vous avez décrite de se former afin de participer autrement, demain, à l'activité économique de notre pays. Mais nous aurons l'occasion d'en débattre.

La sphère publique doit continuer de soutenir le secteur privé, mais nous ne pouvons nous exonérer d'une réflexion sur les secteurs stratégiques qu'il convient de soutenir et de développer en priorité. Cela passe par de nouveaux leviers, à plus forte raison si nous voulons relancer l'activité de manière vertueuse.

**M. le rapporteur.** Il est vrai que le mieux serait de ne rien faire. Le mieux serait que l'activité, après l'énorme trou d'air que nous avons connu, reparte d'elle-même et se mette à remonter. Mais il faudrait qu'elle remonte beaucoup plus haut qu'auparavant pour éponger trois mois d'arrêt ! Le mieux serait de transformer cette année noire en année blanche, mais il est peu probable que les choses se passent ainsi. On peut toujours l'espérer et c'est d'ailleurs pour cette raison que le Gouvernement attend avant de mettre en œuvre un plan de relance. Il attend, parce qu'il ne sait pas très bien comment les choses vont se passer.

Pour ma part, je pense que les choses ne vont pas bien se passer. Les commerçants ont certes un peu plus de clients qu'au cours des dernières semaines, mais ce n'est pas difficile puisqu'ils n'en avaient plus aucun ! L'activité que l'on constate n'a rien à voir avec celle d'avant le confinement. Tout le monde voit bien que les mesures barrières et de sécurité sanitaire pénalisent totalement la productivité, dans l'industrie comme dans les services. Nul ne sait dans combien de temps l'économie va redémarrer. Tout ce qu'on sait, c'est que beaucoup de gens vont se retrouver au chômage. Or j'imagine que personne parmi nous, de la gauche à la droite, en passant par le centre, n'a envie d'une telle situation.

Il y a une forme d'accoutumance au chômage partiel, mais la nationalisation des salaires a un coût gigantesque. Il faut donc en sortir, mais on ne peut pas le faire trop brutalement. C'est pourquoi je propose un dispositif transitoire, qui doit inciter les salariés à revenir travailler. Nombre d'entre eux n'ont pas envie de prendre les transports en commun, parce qu'ils trouvent cela dangereux, et ils veulent qu'on leur garantisse le risque zéro – qui n'existe pas ! Il faut limiter le risque au maximum, mais il va bien falloir que les gens reviennent travailler si l'on ne veut pas que la France bascule dans le chaos social. Pour favoriser le retour au travail, il faut un dispositif qui permette de sortir de la mesure exceptionnelle qu'a constitué le chômage partiel. Cette mesure extrêmement généreuse – et la France a été le plus généreux des pays d'Europe – se justifiait au cœur de la crise, mais elle n'est pas idéale pour en sortir, et d'autres pays ont fait de meilleurs choix que la France. Il fallait prendre cette mesure et notre groupe l'a votée avec la majorité, mais comme il y a eu une logique d'entrée, il faut à présent trouver une logique de sortie. De la même manière que vous avez accompagné l'économie de manière artificielle pendant plusieurs mois, il faut accompagner le retour à la normale. Sinon, il n'aura pas lieu.

Madame Fabre, vous reprochez à cette mesure son automaticité et vous dites qu'il faudrait la cibler. Il n'y a pas d'automaticité et le dispositif est ciblé, puisqu'il concerne les entreprises qui ont mis leurs salariés au chômage partiel, avec le soutien de l'État, quel que soit leur secteur d'activité. On ne va quand même pas cibler des secteurs d'activité ! Il n'y a aucune automaticité là-dedans ou, s'il y en a une, c'est celle que vous avez vous-même

choisie, et votée, avec le dispositif d'activité partielle. Nous avons créé un extraordinaire filet de sécurité pour protéger l'économie et les travailleurs français. C'est une très bonne chose, mais il ne faudrait pas que nous nous prenions dans les mailles de ce filet au moment de la reprise et qu'il nous entraîne vers le fond.

Ce que je propose, c'est de continuer à dépenser de l'argent, mais deux fois moins qu'avec le dispositif d'activité partielle, afin de réenclencher une dynamique et de pousser les entreprises à reprendre leurs salariés plus vite que si elles suivaient l'augmentation naturelle de leur chiffre d'affaires.

Vous dites qu'il faut faire preuve d'agilité – tout le monde a ce mot à la bouche en ce moment. Soyons agiles, oui, mais soyons-le aussi intellectuellement, réfléchissons autrement. Le dispositif très exceptionnel que nous avons introduit n'est pas un dispositif agile, c'est un dispositif massue, et il nous faut maintenant trouver un moyen pour en sortir. Or, pour l'heure, le Gouvernement n'a proposé aucun mécanisme d'accompagnement pour favoriser la sortie de l'activité partielle, si ce n'est l'augmentation de la participation des employeurs à sa prise en charge. Et pourquoi avoir fixé un seuil à 15 %, et pas à 20 ou 30 % ? Je suis certain que si l'opposition avait fait une proposition de cette nature, vous vous seriez empressés de la refuser, à tout le moins de critiquer les pourcentages et l'échéancier.

D'autres scénarios de sortie du chômage partiel sont évoqués, mais ils sont beaucoup plus brutaux et conduiraient à une hausse massive du nombre de chômeurs. Et honnêtement, aucune majorité ne l'assumera. Jamais vous n'accepterez qu'il y ait 1,5 million de chômeurs supplémentaires, et vous aurez bien raison. Vous serez réduits à trouver d'autres dispositifs, et dans la panique.

Madame Kuster, je vous remercie de votre soutien, qui n'est pas un scoop... Vous avez défendu hier une proposition de loi visant à instaurer un taux de TVA réduit dans les secteurs de l'hébergement touristique, des restaurants et des cafés. Ce qu'il faut pour relancer l'économie, c'est une panoplie de mesures : celle que je propose, mais aussi des mesures relatives à la TVA ou aux fonds propres des entreprises.

Monsieur Vigier, vous avez raison : on ne peut pas attendre patiemment que la croissance revienne. Nous n'allons pas retrouver, du jour au lendemain, des travailleurs parfaitement heureux, des chefs d'entreprise ayant retrouvé leurs marges et des chaînes de production en marche partout dans le monde à la même vitesse. Attendre patiemment n'est pas une option, et comme le Gouvernement ne fait aucune proposition, nous en faisons. Elles sont certainement discutables, comme le sont toutes les propositions, et comme l'était le chômage partiel, mais nous sommes pour l'instant les seuls à en faire.

Vous avez incité les chefs d'entreprise à maintenir les travailleurs en chômage partiel, sans rupture de contrat de travail. Vous devez maintenant les inciter à reprendre ces mêmes salariés.

Monsieur Lachaud, notre démarche est tout sauf idéologique : elle est d'un pragmatisme total. L'idéal, c'est que les entreprises emploient des travailleurs protégés par le droit du travail et qu'elles leur versent une rémunération satisfaisante pour le travail qu'ils font. Ce n'est pas une position idéologique que de dire qu'il va falloir sortir du dispositif artificiel qui a été introduit pour faire face à cette crise extraordinaire. Il faut bien à un moment donné se poser la question de savoir comment on en sort, même si cela n'a rien d'agréable. Et pour réduire le recours au chômage partiel, il faut baisser le coût du travail. Si

on ne baisse pas le coût du travail, il y a peu de chance que les entreprises reprennent leurs salariés avant que leur chiffre d'affaires ait retrouvé un niveau satisfaisant.

Le chômage partiel est-il « fraudogène » ? Il y a sans doute eu des cas de fraude, mais j'imagine que leur nombre est relativement anecdotique – du moins je l'espère. En tout cas, l'inspection du travail et les administrations concernées procéderont aux contrôles qui s'imposent.

Madame Chapelier, vous parlez de la philosophie du texte, mais il n'y a aucune philosophie là-dedans. Nous ne sommes pas des philosophes : nous pensons seulement qu'il faut introduire des dispositifs pour relancer l'activité. Le seuil des 4,5 SMIC pourrait être ramené à 2,5 ou 3,5. Il se trouve que c'est le Gouvernement qui a fixé ce seuil et que des personnes à 4,5 SMIC ont été mises au chômage partiel. Je n'ai retenu ce seuil que par symétrie.

Monsieur Dharréville, nous examinerons votre proposition de loi avec beaucoup d'intérêt mais ce que je peux vous dire, c'est que la baisse du coût du travail est efficace. C'est prouvé et c'est lié à la compétitivité du travail : si tous les pays avaient le même coût du travail, la question ne se poserait pas. Il est évident qu'il ne faut pas aggraver la situation des finances sociales, qui ont déjà été terriblement mises à mal, puisque le déficit de la sécurité sociale s'est accru de 47 milliards d'euros. D'ailleurs, cette dette colossale devrait peut-être nous amener à penser un autre modèle social mais, sur ce sujet, nous n'avons pas les mêmes convictions, même si nous partageons souvent les mêmes objectifs : c'est la grandeur de la démocratie.

*La commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.*

**Article unique :** *Exonération de cotisations sociales pour les salariés qui cessent d'être placés en position d'activité partielle*

*La commission examine l'amendement ASI du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement de précision vise à délimiter le champ des cotisations et contributions patronales sur lequel porte l'exonération proposée par la présente proposition de loi, à savoir l'ensemble des cotisations et contributions qui font actuellement l'objet des allègements généraux dégressifs applicables aux rémunérations entre 1 et 1,6 SMIC.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article unique de la proposition de loi et, ce faisant, rejette la proposition de loi.*

**M. le rapporteur.** Nous aurons un débat en séance publique. Je souhaite que le Gouvernement et la majorité fassent des propositions de sortie efficaces du chômage partiel : nous les attendons avec impatience, en espérant que ce ne seront pas des propositions partielles...

*La séance est levée à 10 heures 20.*

### **Information relative à la commission**

*La commission des affaires sociales a désigné M. Éric Woerth rapporteur sur la proposition de loi de M. Éric Woerth visant à alléger temporairement les cotisations sociales à la charge des entreprises afin de remplacer progressivement le dispositif d'activité partielle (n° 3001).*

## **Présences en réunion**

### **Réunion du jeudi 4 juin 2020 à 9 heures 30**

*Présents.* – M. Christophe Blanchet, M. Julien Borowczyk, Mme Brigitte Bourguignon, Mme Christine Cloarec-Le Nabour, M. Marc Delatte, M. Pierre Dharréville, Mme Catherine Fabre, Mme Monique Iborra, Mme Caroline Janvier, M. Bastien Lachaud, M. Gaël Le Bohec, Mme Charlotte Lecocq, Mme Sereine Mauborgne, Mme Claire Pitollat, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, Mme Michèle de Vaucouleurs, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* – Mme Justine Benin, Mme Gisèle Biémouret, M. Gérard Cherpion, Mme Jeanine Dubié, M. Patrick Mignola, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Nadia Ramassamy, Mme Nicole Sanquer, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

*Assistaient également à la réunion.* – Mme Annie Chapelier, Mme Brigitte Kuster