

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales sur la proposition de loi de MM. Alain GOURNAC, Jean ARTHUIS, Pierre LAFFITTE, Henri de RAINCOURT et Josselin de ROHAN permettant de faire face aux **pénuries de main-d'œuvre** et de lever les **obstacles** à la poursuite de la **croissance économique**,*

Par M. Alain GOURNAC,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Campion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir le numéro :

Sénat : 44 (2000-2001)

---

Travail

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA PLUPART DES ENTREPRISES SONT AUJOURD'HUI CONFRONTÉES À DES « DÉSAJUSTEMENTS » SECTORIELS DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....</b>	<b>8</b>
A. UN PHÉNOMÈNE HABITUEL EN PÉRIODE DE CROISSANCE .....	8
1. <i>La réalité des difficultés de recrutement est aujourd'hui établie.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Difficultés de recrutements, pénuries de main-d'œuvre ou désajustements sectoriels ? .....</i>	<i>11</i>
B. UN PHÉNOMÈNE QUI PREND DES PROPORTIONS INQUIÉTANTES DANS NOMBRE DE BRANCHES PROFESSIONNELLES .....	13
1. <i>L'activité de certaines entreprises est aujourd'hui contrainte .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Le Gouvernement minimise l'importance des désajustements sectoriels du marché du travail.....</i>	<i>14</i>
<b>II. L'EFFET DES TRENTE-CINQ HEURES NE S'EST PAS ENCORE RÉELLEMENT FAIT SENTIR.....</b>	<b>16</b>
A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EST SUR LA SELLETTE.....	16
1. <i>Une politique qui entrave le rétablissement de notre économie .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Une politique qui ne s'attaque pas suffisamment au chômage structurel.....</i>	<i>18</i>
B. UNE « ÉPÉE DE DAMOCLÈS » AU-DESSUS DE LA CROISSANCE .....	20
1. <i>Les 35 heures devraient accentuer les désajustements sectoriels du marché du travail .....</i>	<i>20</i>
2. <i>Un risque réel pour la croissance .....</i>	<i>23</i>
<b>III. ASSOULIR LE RÉGIME DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES POUR PRÉVENIR UNE GÉNÉRALISATION DES PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE .....</b>	<b>28</b>
A. UN ASSOULISSEMENT INDISPENSABLE DES MODALITÉS DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL .....	28
1. <i>Des modifications urgentes.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des modifications qui ne doivent pas pénaliser les PME.....</i>	<i>29</i>
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....	29
1. <i>Des assouplissements des modalités d'application de la réduction du temps de travail .....</i>	<i>29</i>
2. <i>Une mesure de simplification concernant les PME.....</i>	<i>30</i>
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>32</b>
• <b>Art. premier Maintien de la bonification à un taux de 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires pendant trois années supplémentaires .....</b>	<b>32</b>

• <i>Art. 2</i> <b>Maintien du seuil de déclenchement du décompte des heures supplémentaires à 37 heures pendant deux années supplémentaires.....</b>	<b>35</b>
• <i>Art. 3 (Art. L. 215-5-1 du code du travail)</i> <b>Extension de dispositions relatives au contingent d'heures supplémentaires applicables aux entreprises de 10 salariés au plus aux entreprises de 20 salariés au plus.....</b>	<b>36</b>
<b>TRAVAUX DE COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Notre pays se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale. Comme tous les pays d'Europe, il connaît une reprise de la croissance économique. Comme partout ailleurs, cette augmentation de l'activité s'accompagne d'une baisse importante du chômage.

Même s'il demeure supérieur d'un demi-point à la moyenne de la zone euro, le taux de chômage français est ainsi revenu à 9,4 % de la population active à la fin du mois d'octobre. En un an, de juin 1999 à juin 2000, ce sont près de 650.000 emplois qui ont été créés, ce qui a permis une diminution du nombre de demandeurs d'emplois de près de 430.000 personnes.

Ces chiffres sont importants mais ils ne suffisent pas à expliquer pourquoi, alors que notre pays compte encore plus de 2,2 millions de chômeurs, auxquels s'ajoutent plusieurs centaines de milliers de personnes bénéficiant d'un emploi aidé, nos entreprises connaissent des difficultés à recruter.

Ces difficultés ont de multiples origines, le brusque retour de la croissance et les insuffisances du système de formation n'en sont pas les moindres. Les trente-cinq heures ont jusqu'à présent eu une influence limitée sur le phénomène, ceci d'autant plus qu'elles ne concernent encore qu'un petit nombre d'entreprises, 3 % des entreprises employant au moins un salarié et 29 % des entreprises employant plus de 20 salariés.

Le gros du problème se situe devant nous. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le taux de la bonification pour rémunération des quatre premières heures supplémentaires passera de 10 à 25 % alors que le seuil de déclenchement du contingent d'heures supplémentaires sera abaissé à 36 heures. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les PME seront à leur tour concernées par l'abaissement de la durée légale du travail.

Cette pénalisation du recours aux heures supplémentaires a pour objet d'inciter les entreprises à embaucher des salariés, ceci alors même que la

plupart rencontre des difficultés à pourvoir les offres d'emplois pour satisfaire les commandes qui augmentent avec la croissance.

L'aggravation des pénuries de main-d'oeuvre du fait de la mise en place des 35 heures apparaît donc inéluctable.

Cette situation confirme par ailleurs le caractère procyclique des trente-cinq heures qui risquent de favoriser la « surchauffe » de l'économie et donc les tensions inflationnistes préjudiciables à une baisse durable du taux de chômage structurel.

Votre commission des Affaires sociales a souhaité répondre aux soucis exprimés par l'ensemble des entreprises, en particulier les plus petites, que le maintien des règles en vigueur contrarie au regard à la fois de la poursuite de la croissance et de la baisse du chômage.

Faisant taire ses objections de fond à la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail qui demeurent pourtant, elle a souhaité proposer des assouplissements du dispositif en vigueur qui ne remettent pas en cause la loi adoptée par le Parlement.

Ces assouplissements prendraient la forme d'une prolongation, pendant trois ans, d'une bonification de la rémunération des quatre premières heures supplémentaires au taux de 10 % et du maintien pendant deux ans du seuil de déclenchement du contingent d'heures supplémentaires à partir de la 37<sup>e</sup> heure de travail hebdomadaire.

Votre commission a finalement décidé, après avoir entendu l'ensemble des interlocuteurs intéressés de privilégier des assouplissements de la loi du 19 janvier 2000 de préférence à un moratoire qui aurait pu présenter des inconvénients pour les PME.

Ces propositions constituent donc un geste fort de la part de la majorité sénatoriale en faveur de la poursuite de la croissance et de la baisse du chômage ; elles appellent une réponse claire de la part du Gouvernement.

Votre commission propose un texte clair et simple qui satisfait l'ensemble des organisations professionnelles et permet d'accompagner la réduction du temps de travail des salariés et d'en sauvegarder l'avenir. Aussi souhaite-t-elle que le débat s'engage et que ces propositions de bon sens aboutissent.

### Taux de chômage internationaux harmonisés

(en %)

Données CVS	Août 1999	Août 2000	Variation sur un an en point
Allemagne	8,8	8,3	- 0,5
Autriche	3,7	3,2	- 0,5
Belgique	9,1	8,6	- 0,5
Danemark	5,2	4,8	- 0,5
Espagne	15,7	14,5	- 1,2
Finlande	10,0	9,4	- 0,6
France	11,2	9,6	- 1,6
Irlande	5,6	4,4	- 1,2
Italie	11,3	10,5 <sup>a</sup>	- 0,8
Luxembourg	2,4	2,2 <sup>a</sup>	- 0,1
Pays-Bas	3,3	2,5 <sup>a</sup>	- 1,0
Portugal	4,4	3,8	- 0,6
Royaume-Uni	6,0	5,4 <sup>b</sup>	- 0,6
Suède	7,1	5,9	- 1,2
<b>Ensemble Union Européenne</b>	<b>9,1</b>	<b>8,3</b>	<b>- 0,8</b>
Etats-Unis	<b>4,2</b>	4,1	- 0,1
Japon	4,7	4,5	- 0,2

Source : Eurostat (Europe), OCDE (autres pays)

<sup>a)</sup> juillet 2000

<sup>b)</sup> juin 2000

## **I. LA PLUPART DES ENTREPRISES SONT AUJOURD'HUI CONFRONTÉES À DES « DÉSAJUSTEMENTS » SECTORIELS DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

### **A. UN PHÉNOMÈNE HABITUEL EN PÉRIODE DE CROISSANCE**

#### **1. La réalité des difficultés de recrutement est aujourd'hui établie**

La reprise de l'emploi, associée à l'accélération conjoncturelle de la mobilité professionnelle, a dynamisé la croissance des embauches. Comme simultanément le chômage régresse, les recrutements dans certains métiers se révèlent plus difficiles qu'auparavant. Des données statistiques existent à travers notamment l'enquête emploi de l'INSEE. La DARES fait état depuis plusieurs mois de « *difficultés plus ou moins vives suivant les métiers recherchés* »<sup>1</sup>.

Sur l'année 1999, elle estime en particulier que ces difficultés de recrutement étaient sensibles dans les métiers ouvriers de la construction, dans quelques domaines professionnels de l'industrie, comme la mécanique et le travail des métaux, l'électricité et l'électronique ainsi que l'informatique et l'hôtellerie-restauration.

Selon l'enquête menée par l'INSEE auprès des chefs d'entreprise du bâtiment, 67 % d'entre eux déclaraient rencontrer de telles difficultés à la fin de 1999 contre 28 % fin 1996 et 50 % fin 1998. Déjà fin 1999, cet indicateur se rapprochait du niveau record (79 %) atteint au milieu de l'année 1990. La DARES explique cette situation notamment par la forte mobilité des salariés du bâtiment et l'érosion, accélérée par la croissance, du nombre de demandeurs d'emploi employés dans le secteur.

Fin 1999, les difficultés de recrutement étaient également réelles dans l'industrie bien que moindres que celles rencontrées dans le bâtiment. Le problème apparaissait alors comme conjoncturel.

Le rapport des offres sur les demandes d'emploi s'est également accru entre 1998 et 1999 dans l'informatique, le transport et le tourisme sans pour autant provoquer des difficultés importantes de recrutement. Le problème était déjà aigu dans le secteur des métiers de bouche et de l'hôtellerie-

---

<sup>1</sup> DARES - Première informations de premières synthèses, « Recruter en 1999, des difficultés plus ou moins vives suivant les métiers recherchés », 2000-06 n° 22-1.

restauration où la hausse de l'emploi a donné une importance supplémentaire à des difficultés de recrutement structurelles dans ce secteur du fait des conditions de travail exigeantes et de la forte mobilité des salariés.

### Le marché du travail en octobre 2000

(en milliers)

Données CVS	Oct. 1999	Sept. 2000	Oct. 2000	Variation sur un mois	Variation sur un mois
Demandes d'emploi en fin de mois (DEFM)					
Demandes de catégorie I	2.666,2	2.270,2	<b>2.215,5</b>	- 2,4 % <sup>(1)</sup>	- 16,9 %
Demandes de catégorie I + 6	3.177,6	2.722,0	<b>2.695,5</b>	- 1,0 %	- 15,2 %
Chômeurs au sens du BIT	2.880,0	2.490,0	<b>2.457,0</b>	- 1,3 %	- 14,7 %
Taux de chômage	11,0 %	9,5 %	<b>9,4 %</b>	- 0,1 pt	- 1,6 pt

<sup>(1)</sup> L'évolution à la baisse des DEFM de catégorie I est surestimée d'environ 1 point

Depuis quelques mois, les « indicateurs de tension » élaborés par la DARES qui mesurent les déséquilibres du marché de l'emploi font apparaître des difficultés croissantes de recrutement dans un nombre de plus en plus important de secteurs d'activité. Dans une étude de septembre dernier<sup>1</sup>, la DARES a confirmé la réalité des difficultés de recrutement dans les secteurs de l'informatique et des hôtels, cafés, restaurants. Elle a observé une forte progression du rapport des offres sur les demandes d'emploi entre les premiers semestres 1999 et 2000 dans les domaines du tourisme, des transports, des banques et des assurances ainsi que dans les domaines de l'électricité, de l'électronique, de la mécanique, du travail des métaux et du BTP.

Par ailleurs, une enquête de l'INSEE a montré dernièrement que, dans l'industrie, 52 % des chefs d'entreprise rencontraient des difficultés de recrutement en octobre 2000 alors qu'ils étaient 29 % dans ce cas en juillet 1999 et 15 % en juillet 1997. Dans le bâtiment et les travaux publics, cette proportion était de 84 % en juillet 2000, contre 65 % en octobre 1999.

<sup>1</sup> DARES - Premières informations et premières synthèses, « les difficultés de recrutement de juin 2000 », septembre 2000 - n° 39-1



### Les difficultés de recrutement en juin 2000

	Emploi en mars 2000 (en milliers)	Taux de demandes d'emploi en mars 2000 (en %)	Evolution du stock de demandes d'emploi des catégories 1, 2 et 3 entre juin 1999 et juin 2000 (en %)	Taux d'écoulement sur un an des DEFM en juin 2000 (en %)	Evolution des offres d'emploi enregistrées entre janv.2000 et juin 2000 par rapport à celles enregistrées sur la même période 1 an auparavant (en %)	Part des CDI et des CDD de plus de 6 mois dans les offres d'emploi enregistrées de janv.2000 à juin 2000 (en %)	Offres enregistrées sur demandes enregistrées	
							de janv. 1999 à juin 1999	de janv. 2000 à juin 2000
Agriculture, marine, pêche	410	15	- 9	64	16	16	1,6	1,8
Bâtiment, travaux publics	1.610	12	- 23	69	12	42	0,9	1,1
Electricité, électronique	301	8	- 23	69	31	36	0,8	1,1
Mécanique, travail des métaux	1.280	9	- 23	70	18	42	0,8	1,0
Industries de process	1.107	6	- 9	63	25	32	0,9	1,0
Industries légères (bois, industries graphiques)	485	17	- 14	59	16	48	0,5	0,6
Maintenance	615	9	- 18	70	12	57	0,8	0,9
Ingénieurs et cadres de l'industrie	129	10	- 12	65	8	77	0,5	0,6
Tourisme et transports	1.780	13	- 16	64	23	42	0,8	1,0
Gestion et administration	2.428	16	- 14	62	- 3	48	0,6	0,6
Informatique	372	4	6	66	- 13	81	1,9	1,4
Etudes et recherches	253	5	- 14	69	18	83	0,3	0,4
Banques et assurances	550	3	- 14	65	20	69	0,9	1,1
Commerce	2.259	17	- 11	62	9	56	0,7	0,8
Hôtellerie, restauration, alimentation	810	18	- 16	70	8	47	1,5	1,7
Services aux particuliers (empl.familiaux, sécurité,...)	2.497	19	- 9	55	13	51	0,5	0,6
Communication, information, spectacles	358	31	0	51	- 5	14	0,9	0,9
Santé, action sociale, culturelle et sportive	1.565	7	- 10	67	10	43	1,0	1,1
<b>Ensemble</b>	<b>18.808</b>	<b>14</b>	<b>- 13</b>	<b>62</b>	<b>10</b>	<b>45</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>

Source : DARES

## 2. Difficultés de recrutements, pénuries de main-d'œuvre ou désajustements sectoriels ?

Si les difficultés de recrutement sont donc établies et en voie d'aggravation, d'aucuns réfutent l'expression de « *pénurie de main-d'œuvre* » et lui préfèrent celle de « *difficultés de recrutement* ». On peut s'étonner de voir se développer cette querelle sémantique puisque les deux expressions semblent désigner des réalités proches. Le mot « *pénurie* » désigne « *un manque de ce qui est nécessaire* », selon « Le Robert ». Or, l'expression « *difficultés de recrutement* » semble bien signifier que les entreprises n'arrivent pas à recruter les salariés dont elles ont besoin.

Pour preuve que l'utilisation de l'une ou de l'autre des deux expressions ne devrait pas provoquer tant d'émois, on peut rappeler que l'ANPE avait utilisé l'expression « *pénuries de main-d'œuvre* » dans l'une de ses études<sup>1</sup> de l'hiver dernier. Au demeurant, cette étude considérait que « *les difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité, s'intensifiaient souvent en période de croissance de l'emploi* »<sup>2</sup>.

L'auteur de cette étude, M. Guillaume Delvaux, estimait par ailleurs que ces difficultés de recrutement risquaient de « *s'intensifier dans certains secteurs du fait, en particulier, de la poursuite attendue de la croissance, de l'évolution à la baisse de la démographie et de l'impact de la diminution du temps de travail* »<sup>3</sup>.

En fait, il apparaît que les pourfendeurs de l'expression « *pénurie de main-d'œuvre* » la contestent sur le fondement du fait qu'elle ne serait pas appropriée pour caractériser une économie dans laquelle le taux de chômage est supérieur à 9 %.

Cette position est compréhensible mais n'enlève pas sa pertinence à l'analyse qui constate des « *pénuries sectorielles de main-d'œuvre* », à condition que soit précisé que ces pénuries sont temporaires et résultent de difficultés d'adaptation de l'offre à la demande de travail qui peuvent être en partie résolues par des incitations à la mobilité géographique et la mise en place de formations adaptées.

Dans ce cas, l'argument de l'existence d'un grand nombre de chômeurs change de signification puisqu'il met en évidence les problèmes liés à l'inadaptation de la main-d'œuvre, au mauvais fonctionnement du marché du

---

<sup>1</sup> L'Observatoire de l'ANPE « *Y a-t-il des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs ?*, Guillaume Delvaux, février 2000.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

travail et, somme toute, à l'inadéquation de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement avec la situation du marché du travail.

Votre rapporteur considère que la référence à des « pénuries de main-d'œuvre » a eu pour mérite d'attirer l'attention sur un phénomène qui promet d'avoir des conséquences dramatiques sur l'évolution de la croissance et la poursuite de la baisse du chômage s'il n'est pas pris en considération avec détermination.

Afin de faciliter le débat sur cette question et pour éviter que cette question sémantique occulte le contenu de la proposition de loi, votre rapporteur vous propose de faire référence à des « *désajustements* » sectoriels pour désigner ce phénomène qui dépasse les simples « difficultés de recrutement » sans constituer au sens strict une pénurie généralisée de main-d'œuvre qui nécessiterait la mise en oeuvre d'une politique favorisant la hausse de la population active à travers, par exemple, le recours à l'immigration.

L'expression de « *désajustements* » sectoriels (« *mismatch* ») désigne une situation dans laquelle le marché du travail ne permet pas à l'offre d'équilibrer la demande de travail du fait que les demandeurs d'emploi et les emplois à pouvoir ne se situent pas dans une même zone géographique ou ne correspondent pas en termes de formation requise ou de profil de poste<sup>1</sup>.

Les « *désajustements* » sectoriels du marché du travail ne sont pas incurables mais ils constituent un obstacle structurel à la baisse du chômage qui nécessite du temps et des politiques appropriées pour être levé.

---

<sup>1</sup> « *Macroeconomics, a european text* », Michael Burda and Charles Wyplosz, Oxford University Press, 1<sup>st</sup> Edition, p. 466.

## ***B. UN PHÉNOMÈNE QUI PREND DES PROPORTIONS INQUIÉTANTES DANS NOMBRE DE BRANCHES PROFESSIONNELLES***

### **1. L'activité de certaines entreprises est aujourd'hui contrainte**

Un nombre croissant de secteurs d'activité est aujourd'hui concerné par les difficultés de recrutement. Le secteur du bâtiment estime ses besoins de recrutements supplémentaires à au moins 30.000 personnes. Le secteur des travaux publics fait également état de difficultés à recruter du personnel qualifié, ces difficultés empêcheraient aujourd'hui près de la moitié des entreprises de ce secteur d'accroître leur activité.

Le commerce de centre-ville signale des tensions concernant les vendeurs de micro-informatique, ainsi que certains métiers de l'alimentation tels que bouchers et poissonniers. Le secteur de l'habillement rencontre des difficultés particulières à recruter des ouvriers qualifiés et des employés.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la notion de pénurie de main-d'oeuvre devient particulièrement aiguë dans le secteur de l'informatique où le SYNTEC chiffre à plus de 30.000 le nombre d'informaticiens manquants. Les entreprises de ce secteur ont aujourd'hui besoin de 5.000 ingénieurs « réseaux et télécom », de 6.000 experts et consultants, de 15.000 développeurs « internet » et de 8.000 personnes dans des fonctions commerciales, technico-commerciales et assistance.

Dans la métallurgie, les besoins concernent plus particulièrement certaines qualifications comme les caristes, les électromécaniciens, les chaudronniers-soudeurs...

Les pénuries de main-d'oeuvre ont également une dimension géographique puisqu'elles coïncident souvent avec des bassins d'emploi fortement marqués par le développement économique, que ce soit dans l'aéronautique à Toulouse ou dans l'automobile à Sochaux.

Les secteurs de la propreté, de la chimie, du textile ainsi que les secteurs routier, des industries du bois, des ascenseurs et des industries agro-alimentaires connaissent des problèmes comparables.

L'ensemble des organisations professionnelles est aujourd'hui préoccupée par ce phénomène. Il n'est pas d'entreprise, quels que soient sa taille, son bassin d'emploi ou son secteur d'activité, qui ne rencontre des problèmes pour trouver des salariés immédiatement disponibles, motivés et correctement formés.

L'Union professionnelle artisanale (UPA) estime à 88.000 les offres d'emplois non pourvues dans l'artisanat et dans le secteur du bâtiment.

Le MEDEF a enquêté auprès de ses adhérents, les résultats de cette consultation lui permettent de chiffrer à 900.000 le nombre des offres d'emplois non satisfaites dans l'économie.

Auditionné le 15 novembre dernier par notre collègue Louis Souvet<sup>1</sup>, M. Michel Bernard, directeur général de l'ANPE a considéré pour sa part que le nombre total d'offres d'emplois ne trouvant pas preneur pouvait être estimé à au moins 400.000.

## **2. Le Gouvernement minimise l'importance des désajustements sectoriels du marché du travail**

La réalité des difficultés de recrutement a été établie par la DARES et mise en évidence l'année dernière. Les chefs d'entreprise font état d'une accélération du phénomène en cette année 2000 et considèrent qu'il constitue une menace pour la croissance.

Devant cette situation, on ne peut qu'être étonné par la prudence du Gouvernement qui reconnaît seulement du bout des lèvres la réalité de ces problèmes.

Ainsi, Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, considère que les difficultés de recrutement sont « *bien localisées* » et « *tiennent souvent à la pénibilité du travail, au fait qu'on travaille le soir ou le week-end* »<sup>2</sup>. Auditionnée par la commission des Affaires sociales<sup>3</sup> le mardi 21 novembre 2000 à l'occasion de l'examen des crédits budgétaires de son ministère, Mme Elisabeth Guigou a reconnu que des tensions pouvaient exister dans certains cas et a souligné la nécessité de disposer d'un recensement précis, par bassin d'emploi et par secteur d'activité, des difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises.

Evoquant la réduction du temps de travail dans les PME, elle a seulement réaffirmé la nécessité de faire preuve de pédagogie à travers la

---

<sup>1</sup> Avis n° 96 du Sénat (2000-2001) présenté par la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Louis Souvet, rapporteur, Tome IV, « Travail et emploi », p. 59.

<sup>2</sup> JO, débat AN, Questions au Gouvernement, réponse à une question de M Léonce Deprez, député, 2<sup>ème</sup> séance du 25 octobre 2000, p. 7465.

<sup>3</sup> Avis n° 96 du Sénat (2000-2001) présenté par la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Louis Souvet, rapporteur, Tome IV, « Travail et emploi », p. 82

diffusion « *des bonnes pratiques* » et de favoriser de nouvelles formes d'emploi à travers, par exemple, les groupements d'employeurs.

Les déclarations de Mme Elisabeth Guigou apparaissent pour le moins décalées par rapport aux réalités constatées sur le terrain par les chefs d'entreprises. Elles ne correspondent pas non plus aux analyses de l'ANPE exposées dans l'étude précitée de février 2000.

Force est donc de constater que le Gouvernement tente de réduire la portée du phénomène des désajustements sectoriels du marché du travail afin, sans doute, de désamorcer tout mouvement de remise en cause de sa politique de l'emploi.

## II. L'EFFET DES TRENTE-CINQ HEURES NE S'EST PAS ENCORE RÉELLEMENT FAIT SENTIR

### A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EST SUR LA SELLETTE

#### 1. Une politique qui entrave le rétablissement de notre économie

La coexistence d'un fort taux de chômage et de demandes d'emploi insatisfaites ne peut que rouvrir le débat sur l'adéquation de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement aux enjeux posés par le retour de la croissance.

Votre commission des Affaires sociales a déjà eu dernièrement l'occasion de faire part de ses craintes sur ce sujet.

Dans son avis budgétaire<sup>1</sup> sur les crédits relatifs au travail et à l'emploi, M. Louis Souvet a estimé en particulier que l'urgence aurait dû résider, depuis plusieurs mois déjà, dans une relance de la formation professionnelle, un assouplissement du régime des heures supplémentaires et des incitations à la création et à la reprise d'entreprises. Notre collègue a observé qu'au lieu de ce faire, le Gouvernement avait préféré continuer à réduire la capacité productive de notre économie en favorisant le secteur non marchand à travers le développement de l'emploi public ou en augmentant le coût du travail au-delà d'une certaine durée hebdomadaire.

La présente proposition de loi constitue l'aboutissement logique de ce diagnostic et c'est pourquoi elle a trouvé aussi rapidement un écho favorable.

« *Faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique* ». Ce titre n'a pas été choisi au hasard. Il signifie que les pénuries de main-d'œuvre sont aujourd'hui bien réelles et qu'elles pourraient demain constituer un frein pour la croissance si rien n'était fait.

Les présidents des groupes de la majorité sénatoriale, MM. Jean Arthuis, Henri de Raincourt et Josselin de Rohan, ainsi que M. Pierre Laffitte, vice-président, ont souhaité s'associer à cette proposition de loi, ce qui donne une dimension toute particulière à cette initiative.

---

<sup>1</sup>Avis n° 96 du Sénat (2000-2001) présenté par la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Louis Souvet, rapporteur, Tome IV, « Travail et emploi ».

Ces marques d'intérêt illustrent bien l'urgence de la situation. Il n'est pas un élu qui ne soit sensibilisé à la situation des entreprises de sa commune ou de son département. Chacun d'entre nous connaît des entreprises qui recherchent des candidats pour des postes à pourvoir immédiatement.

La responsabilité du Gouvernement dans le développement de cette situation ne peut plus être éludée. Les raisons de ces pénuries de main-d'œuvre sont en effet très largement à rechercher dans l'incapacité du Gouvernement à définir une politique cohérente et appropriée pour répondre à la nouvelle configuration du marché du travail.

A cet égard, votre commission des Affaires sociales s'étonne que le Gouvernement revendique chaque jour la paternité des créations d'emplois qui pourtant devraient plutôt être mises au crédit des entreprises, alors que, dans le même temps il esquivait sa responsabilité dans l'aggravation des désajustements sectoriels du marché du travail qui constituent, pour une large part, le produit des insuffisances du système de formation, d'orientation et de reclassement des demandeurs d'emploi.

En fait, notre pays se trouve dans une situation paradoxale et unique où l'Etat s'arroge les mérites des créations d'emplois et se défait sur les entreprises de la responsabilité du chômage et des dysfonctionnements du marché du travail.

Les facteurs qui favorisent l'inadéquation de l'offre à la demande de travail sont nombreux. Le fort développement de l'activité économique a d'abord « asséché » le « vivier » des chômeurs directement employables. Cette situation n'a pu qu'aggraver les difficultés des professions qui rencontrent des problèmes d'image liés à des conditions de travail contraignantes ou au niveau de rémunération. D'autres entreprises sont gênées par la nécessité de gérer des déséquilibres dans leur pyramide des âges avec pour conséquence le risque d'une rupture dans la transmission des savoir-faire au sein de l'entreprise si les difficultés à recruter persistaient.

Le développement de la nouvelle économie a nécessairement sa part dans ce phénomène puisqu'il crée de nouveaux métiers pour lesquels les filières de formation ne sont pas encore en place.

Plus généralement, on observe qu'une partie du problème des difficultés de recrutement tient au fait que le système de formation et de qualification ne répond pas à la demande. Or, ce système est largement impulsé par l'Etat qui influence tant les contenus des formations que les moyens mobilisés. A cela s'ajoutent d'autres formes de « rigidités » comme la faible mobilité géographique des chômeurs ou encore le caractère désincitatif à la reprise d'un emploi de certains revenus de remplacement.



Tous ces éléments sont connus et caractéristiques du fonctionnement du marché du travail français.

Les partenaires sociaux ont d'ailleurs mis en place des dispositifs appropriés pour résoudre ces difficultés. Des campagnes d'information ont été mises en place par les différentes filières professionnelles. Des actions de formation ciblées ont été organisées associant les entreprises, l'UNEDIC et le service public de l'emploi. Des partenariats avec l'Education nationale ont été engagés. Les entreprises ont mis l'accent sur la gestion prévisionnelle des emplois. Des efforts importants ont été réalisés depuis 1993 pour relancer les formations en alternance et l'apprentissage.

Ces actions devraient porter leurs fruits mais elles apparaissent déjà comme insuffisantes compte tenu de l'importance des besoins. Les partenaires sociaux ont donc senti la nécessité d'aller plus loin, c'est le sens notamment de la nouvelle convention d'assurance chômage.

Cette nouvelle convention constitue une avancée décisive dans la lutte contre le chômage structurel. Elle devrait se traduire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 par une baisse des cotisations de 0,38 point. Elle prévoit également d'affecter des moyens importants, près de 6 milliards de francs, à la mise en place de parcours individualisés dans le cadre du nouveau « *projet d'action personnalisé (PAP)* ».

Ces moyens serviront à améliorer les formations des chômeurs indemnisés, à favoriser et à inciter les entreprises à les recruter.

A travers cette convention, les partenaires sociaux ont montré qu'ils étaient capables de prendre leurs responsabilités.

Aujourd'hui, il apparaît de plus en plus clairement que le Gouvernement refuse de prendre les siennes et tarde à mettre en œuvre une véritable politique de lutte contre le chômage structurel.

## **2. Une politique qui ne s'attaque pas suffisamment au chômage structurel**

Le Conseil d'analyse économique (CAE) vient de publier un rapport<sup>1</sup> intitulé « Plein emploi » qui examine les conditions d'une baisse du taux de chômage à 5 % de la population active.

---

<sup>1</sup> « Plein emploi », rapport n° 30 du Conseil d'analyse économique, M. Jean Pisani-Ferry, rapporteur, décembre 2000, La documentation française.

M. Jean Pisani-Ferry, le rapporteur, estime nécessaire de créer 300.000 emplois par an pour atteindre cet objectif en 2010. Pour ce faire, il considère que des adaptations seront nécessaires. Il insiste en particulier sur le fait qu'une « *bonne politique économique ne se définit pas par la constance dans l'usage des instruments, mais par une combinaison de stabilité des objectifs et de souplesse dans le recours aux instruments les mieux adaptés aux circonstances* »<sup>1</sup>.

M. Jean Pisani-Ferry évoque plusieurs pistes pour progresser vers le plein emploi parmi lesquelles on retiendra notamment la poursuite de l'abaissement des charges sur les bas salaires, la création d'un « *impôt négatif* » et un assouplissement des trente-cinq heures.

Le dernier point a son importance puisqu'il s'appuie notamment sur une analyse des causes et conséquences des difficultés de recrutement.

M. Jean Pisani-Ferry considère comme « *étonnante* » l'apparition précoce de difficultés de recrutement. Il considère que « *leur remontée rapide jusqu'au niveau de leurs maxima historiques, alors que le chômage est encore élevé, renvoie en principe à des problèmes structurels* »<sup>2</sup>. Il évoque notamment la possibilité d'inadéquation des qualifications, de « *désajustements* » géographique et de trappes à inactivité.

S'appuyant sur une comparaison internationale de l'évolution du taux de chômage à un niveau donné de difficultés de recrutement (« *courbe de Beveridge* »), il constate l'absence de baisse du chômage structurel français.

A cet égard, il considère que le mouvement à l'œuvre en France se distingue de l'évolution observée dans les pays où le chômage a été fortement réduit.

M. Jean Pisani-Ferry en déduit que « *la remontée des difficultés de recrutement résulte donc à la fois de la vitesse du redressement de l'emploi dans certains secteurs et de blocages plus permanents* ». Il en tire pour conséquence que « *l'apparition de tensions à ce stade de l'expansion et à ce niveau de chômage signale un risque pour la croissance et un handicap potentiel pour le retour au plein emploi* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « *Plein emploi* », rapport n° 30 du Conseil d'analyse économique, M. Jean Pisani-Ferry, rapporteur, décembre 2000, La documentation française. p. 171.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 95.

## ***B. UNE « ÉPÉE DE DAMOCLÈS » AU-DESSUS DE LA CROISSANCE***

### **1. Les 35 heures devraient accentuer les désajustements sectoriels du marché du travail**

Le Gouvernement a considéré, jusqu'à présent, que les trente-cinq heures et les pénuries de main-d'œuvre constituaient des sujets indépendants l'un de l'autre. C'était peut-être une position tenable jusqu'à présent, ce ne le sera plus demain.

En effet, la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a prévu une période transitoire en distinguant selon que l'entreprise emploie plus ou moins de 20 salariés. Les entreprises de moins de 20 salariés se verront appliquer la nouvelle durée légale du travail à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, alors que les entreprises de plus de 20 salariés ont dû faire face depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier à un renchérissement des heures travaillées au-delà de la 35<sup>e</sup> heure.

A cela s'ajoute le fait que l'année 2000 était elle-même une année de transition, le taux de rémunération des heures supplémentaires était limité à 10 % entre la 36<sup>e</sup> et la 39<sup>e</sup> heures et seules les heures effectuées au-delà de 37 heures par semaine étaient prises en compte pour le calcul du contingent d'heures supplémentaires.

Tous ces éléments peuvent expliquer que le rôle des trente-cinq heures a, jusqu'à présent sans doute, été limité dans le développement des difficultés de recrutement.

Pour l'instant, force est d'ailleurs de constater que les entreprises ne se sont pas précipitées pour anticiper la loi. Selon les statistiques du ministère de l'Emploi, 40.000 accords d'entreprises avaient été signés au 9 octobre, ce qui représente seulement 3 % des entreprises employant au moins un salarié et 29 % des entreprises employant plus de 20 salariés. Au total, cela signifie que 97 % des entreprises et 76 % des salariés du secteur marchand ne sont pas couverts par un accord sur les trente-cinq heures.

Ces chiffres peuvent être modifiés légèrement en prenant en compte les entreprises qui passent à 35 heures sans accord d'entreprise. Mais leur nombre, comme celui de leurs salariés, est modeste comme le confirme une étude de l'Institut français des experts comptables (IFEC) qui estime que 90 % des entreprises de moins de 50 salariés n'ont fait aucune démarche pour passer à 35 heures.

De toute évidence, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ne se fait pas sans difficulté, notamment dans les plus petites entreprises.

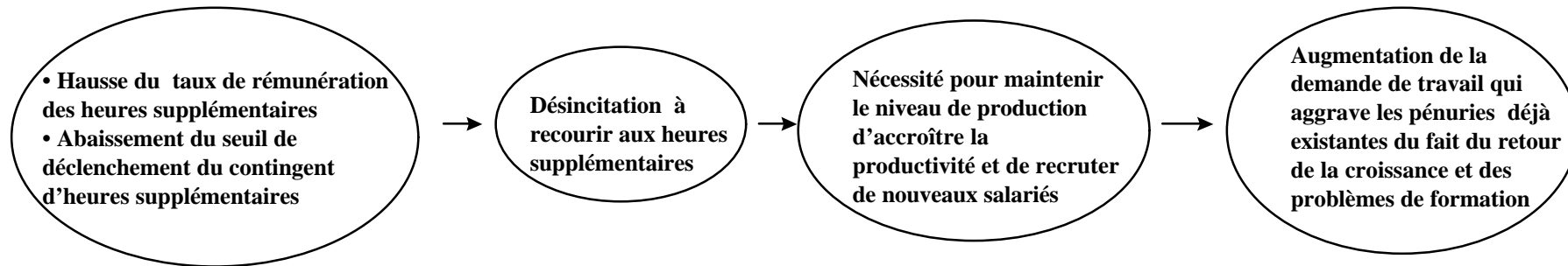
L'influence des trente-cinq heures dans le développement des difficultés de recrutement a donc été jusqu'à présent d'autant plus limitée que celles-ci sont encore loin d'être appliquées.

Le dispositif imaginé par le Gouvernement pour obliger les partenaires sociaux à réduire la durée du temps de travail apparaît comme particulièrement inadapté à la conjoncture économique actuelle. La loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail est en effet d'inspiration malthusienne ; elle diminue le potentiel d'heures travaillées par salarié afin d'obliger les entreprises à recruter. Si on peut comprendre la logique d'un tel raisonnement en période de faible activité, il est évident que celui-ci perd de son efficacité en période de reprise, ceci alors même que le marché du travail continue à connaître des rigidités importantes qui perturbent son fonctionnement.

Dans un contexte de tensions sur le marché du travail, l'abaissement de la durée légale du travail, qui sera effectif pour les petites entreprises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui prendra toute sa portée pour les autres entreprises à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, à travers le passage à 25 % du taux de rémunération des heures supplémentaires entre la 36<sup>e</sup> et la 39<sup>e</sup> heures, est lourd de menaces.

On peut s'attendre à une aggravation des difficultés de recruter dès le mois prochain. Les tensions salariales pourraient s'affirmer et constituer un risque fatal pour l'économie. Pour ce qui est des PME de moins de 20 salariés, on ne voit tout simplement pas comment elles pourraient tenir le choc en 2003 quand la période transitoire se rapprochera de sa fin.

## Les trente-cinq heures aggravent les « désajustements » sectoriels



## **2. Un risque réel pour la croissance**

Le cabinet de conseil « Ernst and Young » a présenté le mois dernier une enquête<sup>1</sup> sur l'attractivité économique de la France réalisée auprès de 350 filiales françaises de groupes internationaux. Force est de constater que les résultats de cette enquête ne sont pas favorables à notre pays.

Concernant l'image qu'ont de la France et des autres pays européens les entreprises interrogées, on note un fort décalage entre l'image de la France, plutôt négative et l'image des autres pays très largement positive.

Trois raisons principales sont présentées pour expliquer cette image :

- la différence marquée entre le droit du travail en France et dans les autres pays européens,

- la communication inefficace sur les trente-cinq heures totalement incomprises à l'étranger,

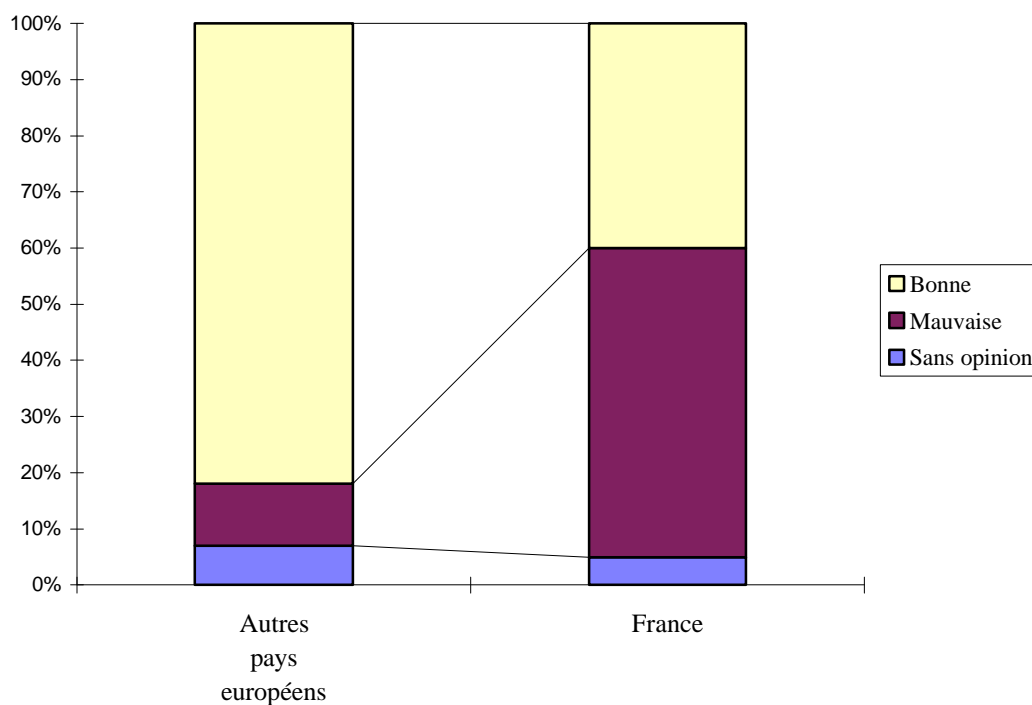
- l'image très négative des grèves à répétition, surtout dans le service public.

---

<sup>1</sup> Ernst and Young « Attractivité du site France, synthèse des résultats de l'étude 2000 ».

### Image de la France et de l'Europe

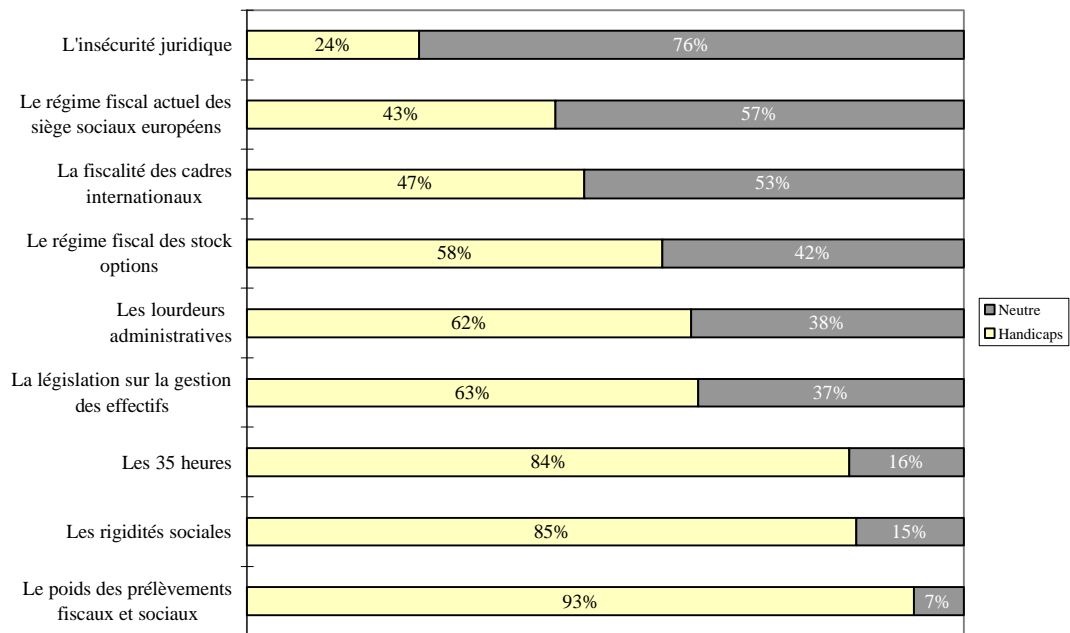
*Quelle image ont, de la France et des autres pays européens, les cadres dirigeants de votre entreprise ?*



Source : Ernst and Young octobre 2000

Les raisons invoquées pour expliquer la mauvaise image de la France constituent aussi les principaux handicaps du pays aux yeux des investisseurs internationaux. Le poids des prélèvements obligatoires, les rigidités sociales et les trente-cinq heures constituent les trois principaux handicaps de notre économie, selon cette enquête.

### Principaux handicaps de la France



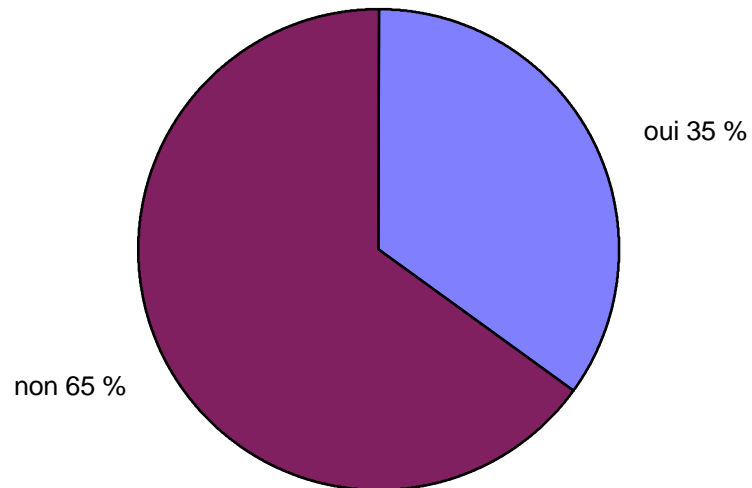
Source : Ernst and Young octobre 2000

Les handicaps de l'économie française relevés par les investisseurs internationaux sont très liés à la politique économique du Gouvernement. Il n'est donc pas abusif de constater que cette politique n'est pas sans lien avec le fait que 65 % des investisseurs interrogés ne choisiraient pas la France pour implanter un nouvel investissement en Europe.



### Intentions d'investissement en France

*Si votre entreprise décidait aujourd'hui d'investir en Europe, la France profiterait-elle de ces investissements ?*

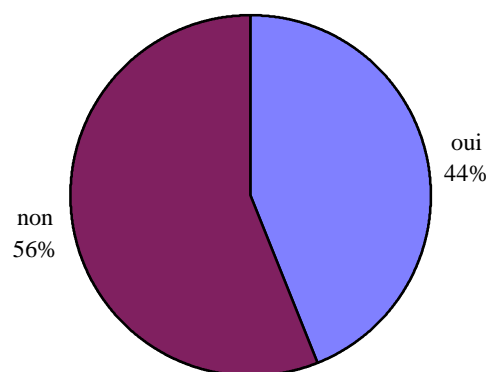


Source : Ernst and Young, octobre 2000

Pire, 44 % de ces entreprises envisageraient de délocaliser une partie de leurs activités françaises pour échapper à ce qu'elles considèrent comme un environnement peu propice à l'investissement.

### Risque de délocalisation

*Votre groupe envisage-t-il actuellement de délocaliser une partie de ses activités françaises ?*



Source : Ernst and Young octobre 2000

Bien sûr, la prudence reste de mise et une telle étude ne doit pas être considérée comme étant le reflet parfait de la réalité. Mais la prudence consiste également à ne pas ignorer un tel avertissement.

Par ailleurs, si les grands groupes internationaux ont toujours la possibilité de « *voter avec leurs pieds* », c'est-à-dire de se délocaliser, que va-t-il advenir des petites entreprises qui n'ont pas cette possibilité ?

Les résultats de cette enquête constituent un indice supplémentaire du fait que des évolutions sont nécessaires de manière urgente dans la définition du contenu de la politique de l'emploi.

Une première évolution pourrait consister à assouplir les modalités de la réduction du temps de travail de manière à éviter des tensions sur le marché du travail et à envoyer un signe clair aux investisseurs que la croissance demeure notre priorité.

### **III. ASSOUBLIR LE RÉGIME DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES POUR PRÉVENIR UNE GÉNÉRALISATION DES PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE**

#### **A. *UN ASSOUPLISSEMENT INDISPENSABLE DES MODALITÉS DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL***

##### **1. Des modifications urgentes**

L'année 2000 était une année de transition dans l'application des trente-cinq heures aux entreprises de plus de 20 salariés. Le taux de bonification pour rémunération des quatre premières heures supplémentaires était limité à 10 % et le seuil de déclenchement du décompte du contingent d'heures supplémentaires était fixé à 37 heures par semaine.

L'année 2001 devrait être nettement plus défavorable pour les entreprises puisque la bonification ordinaire de 25 % devrait s'appliquer et que le seuil devrait être ramené à 36 heures pour le décompte du contingent d'heures supplémentaires.

Il y a donc urgence à agir si l'on souhaite aménager le régime des heures supplémentaires et éviter des désajustements sectoriels supplémentaires sur le marché du travail qui pourrait, dans ce cas, favoriser une véritable pénurie de main-d'œuvre dans l'ensemble des secteurs d'activité.

Il est d'autant plus nécessaire d'agir aujourd'hui que l'abaissement de la durée légale du travail commencera à s'appliquer aux PME dans un an. Il est souhaitable de clarifier dès maintenant l'avenir de ces entreprises qui restent préoccupées par cette perspective et ont tendance à limiter leurs décisions d'investissement et leurs décisions stratégiques dans l'attente de cette échéance.

Comme le disait le Président de la République, M. Jacques Chirac, le 16 novembre dernier, lors du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'UPA, il est indispensable « *que les conditions de la réduction du temps de travail soient revues en faveur des petites entreprises, pour en limiter le coût, empêcher les injustices et éviter de créer des obstacles à l'activité* ».

## **2. Des modifications qui ne doivent pas pénaliser les PME**

Votre commission des Affaires sociales n'a pas souhaité retenir l'idée d'un moratoire sur les trente-cinq heures. Votre rapporteur, après avoir auditionné les différentes organisations professionnelles, a préféré promouvoir l'idée d'un assouplissement pour l'ensemble des entreprises du régime des heures supplémentaires qu'un report, compte tenu notamment du fait que la loi a déjà commencé à s'appliquer et qu'il ne lui est pas apparu souhaitable de distinguer selon la taille des entreprises pour appliquer les trente-cinq heures.

Une telle proposition de moratoire aurait eu par ailleurs pour conséquence de renforcer les difficultés de recrutement dans les PME, certains salariés préférant travailler dans des entreprises appliquant les trente-cinq heures, ce qui aurait été contradictoire avec le titre même de la proposition de loi qui prévoit de « *faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lutter contre les obstacles à la poursuite de la croissance* ».

Pour ce faire, et afin de tenir compte des remarques des organisations professionnelles que votre rapporteur a auditionnées, dont l'UPA, votre commission des Affaires sociales a décidé de modifier le texte de la proposition de loi.

### ***B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES***

#### **1. Des assouplissements des modalités d'application de la réduction du temps de travail**

Les conclusions que votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter se présentent donc comme suit.

*L'article premier* dispose que le taux de rémunération des quatre premières heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires sera fixée à 10 % pendant les quatre premières années qui suivront l'application des trente-cinq heures.

Cela signifie que les entreprises de plus de 20 salariés conserveront le régime de l'année 2000 jusqu'à la fin 2003, alors que cette bonification devait être portée à 25 % dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Les entreprises de moins de 20 salariés connaîtront ce taux de 10 % en 2002, 2003, 2004 et 2005. Il s'agit bien là d'un assouplissement et non d'une remise en cause de la loi.

*L'article 2* opère une modification semblable concernant le maintien du seuil de décompte du contingent d'heures supplémentaires à 37 heures pendant deux années supplémentaires.

Cela signifie que les entreprises de plus de 20 salariés conserveront le régime de l'année 2000 jusqu'à la fin 2002 et que les entreprises de moins de 20 salariés bénéficieront de cet assouplissement également en 2003 et 2004.

## **2. Une mesure de simplification concernant les PME**

*L'article 3* modifie l'article L. 215-5-1 du code du travail afin d'étendre le régime applicable aux heures supplémentaires effectuées au-delà du contingent de 130 heures dans les entreprises de 10 salariés au plus, aux entreprises de 20 salariés au plus.

Aujourd'hui, dans les entreprises de 10 salariés au plus, les heures effectuées au-delà des 130 heures peuvent pour moitié être rémunérées et, pour moitié, être récupérées sous forme de repos compensateur. Il paraît utile de ne pas superposer plusieurs dispositifs et de simplifier le régime applicable aux heures supplémentaires en prévoyant un seuil unique de 20 salariés, seuil reconnu par la loi du 19 janvier 2000. L'alignement des entreprises de 10 à 20 salariés sur les entreprises de 10 salariés au plus permettra de compenser les pertes de salaires que subiront les salariés des entreprises où l'utilisation des heures supplémentaires sera structurelle, mais où les salaires sont souvent plus attractifs.

\*

Ces trois articles ne bouleversent pas l'équilibre de la loi du 19 janvier 2000, ils ne remettent pas en cause les accords signés. Ils permettent seulement d'assouplir l'application de la réduction du temps de travail afin d'éviter une aggravation des « *désajustements* » sectoriels et l'apparition d'une véritable pénurie de main-d'œuvre concernant cette fois l'ensemble des secteurs d'activité et ceci de manière durable.

Votre commission insiste sur le fait que ces propositions constituent une réponse appropriée pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille. Par ailleurs, ces assouplissements ne sont pas contradictoires avec la réduction du temps de travail pour les salariés ; ils lui donnent même un caractère plus pérenne.

Les conclusions que votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter constituent donc un texte équilibré, simple et clair, de nature à faire face aux pénuries de main-d'œuvre et à lever les obstacles à la poursuite de la croissance.

\*

\*           \*

## EXAMEN DES ARTICLES

Les conclusions de votre commission diffèrent dans leur structure de la proposition de loi initiale.

L'article premier de la proposition de loi envisageait de prolonger de deux ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004 le délai supplémentaire de deux années dont bénéficient déjà les entreprises de moins de 20 salariés avant de se voir appliquer la nouvelle durée légale du travail.

Votre commission n'a pas souhaité finalement poursuivre dans la voie d'un moratoire pour les entreprises de moins de 20 salariés tracée par le Gouvernement dans la loi du 19 janvier 2000. Comme le montre la situation actuelle, ce premier moratoire, qui a repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2002 l'application des trente-cinq heures aux entreprises de moins de 20 salariés, complique déjà la situation des PME.

C'est pourquoi votre commission vous proposera d'assouplir les modalités de la réduction du temps de travail de manière semblable pour l'ensemble des entreprises.

Aussi, les conclusions qu'elle vous propose d'adopter reprennent-elles en les modifiant, dans les articles premier et 2, les termes des articles 2 et 3 de la proposition de loi et leur adjoint un nouvel article 3 qui n'était pas prévu par la proposition de loi initiale.

### *Art. premier*

**Maintien de la bonification à un taux de 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires pendant trois années supplémentaires**

La loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail dite loi « *Aubry II* » sur les trente-cinq heures a déjà prévu un régime transitoire d'application de la nouvelle réglementation de la durée du travail qui s'accompagne d'un délai supplémentaire de deux ans accordé aux petites entreprises. La proposition de loi proposait de porter ce moratoire de deux à quatre ans.

Votre commission des Affaires sociales vous propose finalement, à travers le présent article, d'adopter un nouveau régime de la bonification de quatre premières heures supplémentaires pour l'ensemble des entreprises qui maintiendrait le taux de 10 % pendant trois années supplémentaires en plus de la première année d'application des trente-cinq heures, comme le prévoit le droit en vigueur.

Ce faisant, l'article premier des conclusions adoptées par votre commission réédige le paragraphe V de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 précitée afin de prévoir que pendant les quatre premières années civiles au cours desquelles la durée hebdomadaire est fixée à trente-cinq heures, chacune des quatre premières heures supplémentaires effectuées donne lieu à une bonification de 10 %. Cette bonification de 10 % se substitue à la bonification habituelle de 25 % prévue par l'article L. 212-5 du code du travail (voir tableau ci-après).

Compte tenu de l'année 2000, au cours de laquelle la bonification qui leur était applicable était déjà de 10 % en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2000, les entreprises de plus de 20 salariés continueront à s'acquitter de cette bonification de 10 % en 2001, 2002 et 2003. Les entreprises de moins de 20 salariés devront, quant à elles, verser cette bonification de 10 % sur les quatre premières heures supplémentaires en 2002, 2003, 2004 et 2005.

**Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi rédigé.**



**COMPARAISON DU DROIT EN VIGUEUR ET DES PROPOSITIONS  
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

**Régime des heures supplémentaires prévu par la loi du 19 janvier 2000  
relative à la réduction négociée du temps de travail (1<sup>er</sup> janvier 2000)**

		2000	2001	2002	2003	2004
Entreprises de plus de 20 salariés	Taux <sup>1</sup>	10	(25)	(25)		
	Seuil <sup>2</sup>	37	36	(35)		
		1.690	1.645	(1.600)		
Entreprises de moins de 20 salariés	Taux <sup>1</sup>			10	(25)	(25)
	Seuil <sup>2</sup>			37	36	(35)
				1.690	1.645	(1.600)

<sup>1</sup> Taux de rémunération des heures supplémentaires entre la 36<sup>ème</sup> et la 39<sup>ème</sup>.

<sup>2</sup> Seuil de déclenchement du contingent d'heures supplémentaires selon la durée moyenne hebdomadaire et annuelle du temps de travail.

**Régime des heures supplémentaires après les assouplissements  
proposés par la commission des Affaires sociales (1<sup>er</sup> janvier 2001)**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Entreprises de plus de 20 salariés	Taux <sup>1</sup>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>			
	Seuil <sup>2</sup>	<b>37</b>	<b>37</b>	(35)			
		1.690	1.690	(1.600)			
Entreprises de moins de 20 salariés	Taux <sup>1</sup>		10	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	(25)
	Seuil <sup>2</sup>		37	<b>37</b>	<b>37</b>	(35)	(35)
			1.690	1.690	1.690	1.690	(1.600)

<sup>1</sup> Taux de rémunération des heures supplémentaires entre la 36<sup>ème</sup> et la 39<sup>ème</sup>.

<sup>2</sup> Seuil de déclenchement du contingent d'heures supplémentaires selon la durée moyenne hebdomadaire et annuelle du temps de travail.

*Art. 2*

**Maintien du seuil de déclenchement du décompte des heures supplémentaires à 37 heures pendant deux années supplémentaires**

L'article 2 des conclusions, que votre commission vous propose d'adopter, modifie le texte correspondant de la proposition de loi de manière rédactionnelle et par coordination pour tenir compte de la suppression de l'article premier de la proposition de loi.

Cet article a pour objet de modifier les règles applicables au régime de transition en matière de décompte du contingent d'heures supplémentaires.

Le premier alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail prévoit l'existence d'un contingent annuel d'heures supplémentaires pouvant être effectuées après information de l'inspecteur du travail et après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, de délégués du personnel. En conséquence, lorsque ce contingent est épuisé, l'autorisation de l'inspecteur du travail est requise pour pouvoir effectuer des heures supplémentaires.

Afin de laisser aux entreprises le temps de la nécessaire adaptation de l'organisation du temps de travail à la nouvelle durée légale, des mécanismes de transition sont prévus par la loi du 19 janvier 2000 en matière d'imputation des heures supplémentaires sur le contingent. Ces mécanismes sont applicables en 2000 et 2001 pour les entreprises de plus de 20 salariés et en 2002 et 2003 pour les entreprises de 20 salariés au plus.

Ainsi, pour une entreprise de plus de 20 salariés, le seuil à partir duquel s'imputent les heures supplémentaires sur le contingent est fixé en 2000, soit à 37 heures, soit à 1.690 heures pour les entreprises appliquant des dispositifs d'aménagement du temps de travail comportant une durée annuelle pour le déclenchement des heures supplémentaires. En 2001, ces seuils sont abaissés d'une heure, soit à 36 heures, soit à 1.645 heures en volume annuel. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'imputation sur le contingent se fera à partir de 35 heures ou 1.600 heures en volume annuel.

L'article 2 des conclusions adoptées par votre commission des Affaires sociales modifie le régime de transition afin de prolonger de deux ans les dispositions prévues pour la première année en matière de décompte du contingent d'heures supplémentaires.

Cela signifie que les heures supplémentaires effectuées dans les entreprises de plus de 20 salariés seront décomptées sur le contingent d'heures supplémentaires à partir de la 37<sup>e</sup> heure sur la semaine ou de la 1.646<sup>e</sup> heure

sur l'année également en 2001 et 2002. Les entreprises de moins de 20 salariés connaîtront un régime comparable en 2003 et 2004.

**Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi rédigé.**

*Art. 3*

*(Art. L. 215-5-1 du code du travail)*

**Extension de dispositions relatives au contingent d'heures supplémentaires applicables aux entreprises de 10 salariés au plus aux entreprises de 20 salariés au plus**

L'article L. 212-5-1 du code du travail prévoit que, dans les entreprises de 10 salariés au plus, les heures effectuées au-delà des 130 heures peuvent être, pour moitié, rémunérées et, pour moitié, récupérées sous forme de repos compensateur.

Cet article 3 prévoit de simplifier le régime applicable aux heures supplémentaires en prévoyant un seuil unique de 20 salariés, seuil reconnu par la loi du 19 janvier 2000. Les entreprises ayant entre 11 et 20 salariés se verront ainsi appliquer le régime des entreprises de 10 salariés au plus en matière de contingent d'heures supplémentaires.

**Votre commission vous propose d'adopter ce présent article ainsi rédigé.**

## TRAVAUX DE COMMISSION

*Réunie le mercredi 6 décembre 2001 sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur la proposition de loi n° 44 (2000-2001) permettant de faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique.*

*La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur la proposition de loi n° 44 (2000-2001) permettant de faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique.*

*M. Alain Gournac, rapporteur, a indiqué que la France se trouvait aujourd'hui dans une situation paradoxale. Il a observé que, comme tous les pays d'Europe, elle connaissait une reprise de la croissance économique et que cette augmentation de l'activité s'accompagnait d'une baisse importante du chômage. Il a précisé que, même s'il demeurait supérieur d'un demi-point à la moyenne de la zone euro, le taux de chômage français était ainsi revenu à 9,4 % de la population active à la fin du mois d'octobre et qu'en un an, de juin 1999 à juin 2000, près de 650.000 emplois avaient été créés, permettant une diminution du nombre de demandeurs d'emplois de près de 430.000 personnes.*

*Il a observé que ces chiffres étaient importants, mais qu'ils ne suffisaient pas à expliquer pourquoi, alors que notre pays comptait encore plus de 2,2 millions de chômeurs, auxquels s'ajoutent plusieurs centaines de milliers de personnes bénéficiant d'un emploi aidé, les entreprises connaissaient des difficultés à recruter.*

*Il a ajouté que, depuis plusieurs mois déjà, les « indicateurs de tension » élaborés par la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), qui mesurent les déséquilibres du marché de l'emploi, faisaient apparaître des difficultés croissantes de recrutement dans un nombre de plus en plus élevé de secteurs d'activité, dont l'informatique, les hôtels-café-restaurants, la construction, l'industrie et les transports. Il a indiqué qu'une enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) avait montré dernièrement que, dans l'industrie, 52 %*

*des chefs d'entreprise rencontraient des difficultés de recrutement en octobre 2000 alors qu'ils étaient 29 % dans ce cas en juillet 1999 et 15 % en juillet 1997. Dans le bâtiment et les travaux publics, il a constaté que cette proportion était de 84 % en juillet 2000, contre 65 % en octobre 1999.*

*M. Alain Gournac a précisé que tous les secteurs d'activité étaient aujourd'hui touchés. Au printemps dernier, le secteur du bâtiment estimait ainsi ses besoins de recrutements supplémentaires à au moins 30.000 personnes et le secteur des travaux publics faisait également état de difficultés à recruter du personnel qualifié, qui empêchaient près de la moitié des entreprises de ce secteur d'accroître leur activité.*

*Il a souligné les tensions existant dans le commerce de centre-ville s'agissant des vendeurs de micro-informatique, ainsi que de certains métiers de l'alimentation, tels que bouchers et poissonniers. Il a mis l'accent sur les difficultés particulières à recruter des ouvriers qualifiés et des employés dans le secteur de l'habillement.*

*Il a fait observer que la pénurie de main-d'oeuvre était particulièrement aiguë dans le secteur de l'informatique où le Syntec chiffrait à plus de 30.000 le nombre d'informaticiens manquants. Il a signalé que les entreprises avaient aujourd'hui besoin de 5.000 ingénieurs « réseaux et télécom », de 6.000 experts et consultants, de 15.000 développeurs « internet » et de 8.000 personnes dans des fonctions commerciales, technico-commerciales et assistance.*

*Il a précisé que, dans la métallurgie, les besoins concernaient plus particulièrement certaines qualifications comme les caristes, les électromécaniciens et les chaudronniers-soudeurs. Il a constaté que les pénuries de main-d'oeuvre avaient également une dimension géographique, puisqu'elles coïncidaient souvent avec des bassins d'emploi fortement marqués par le développement économique, que ce soit dans l'aéronautique, à Toulouse, ou dans l'automobile, à Sochaux.*

*Il a déclaré que les secteurs de la propreté, de la chimie, du textile, du secteur routier, des industries du bois, des ascenseurs et des industries agro-alimentaires connaissaient des problèmes comparables.*

*Il a fait observer que l'ensemble des organisations professionnelles était aujourd'hui préoccupé par ce phénomène et qu'il n'y avait pas d'entreprise, quels que soient sa taille, son bassin d'emploi ou son secteur d'activité, qui ne rencontrait des problèmes pour trouver des salariés immédiatement disponibles, motivés et correctement formés.*

*Il a indiqué que l'union professionnelle artisanale (UPA) estimait à 88.000 les offres d'emplois non pourvues dans l'artisanat et dans le secteur du bâtiment, et qu'à la suite d'une enquête effectuée auprès de ses adhérents, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) avait pu chiffrer à 900.000 le nombre des offres d'emplois non satisfaites dans l'économie.*

*Il a insisté sur le fait que M. Michel Bernard, directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), auditionné le 15 novembre dernier par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, avait considéré, pour sa part, que le nombre total d'offres d'emplois ne trouvant pas preneur pouvait au moins être estimé à 400.000.*

*M. Alain Gournac, rapporteur, a souligné que ces données qui arrivaient toutes à la même conclusion, étaient d'origines diverses puisqu'elles avaient été rassemblées soit par des organisations d'employeurs (UPA, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), MEDEF), soit par les services de l'ANPE. Il a estimé qu'elles étaient donc difficilement contestables et qu'elles apportaient un démenti aux déclarations du Gouvernement qui, après avoir nié l'existence même du phénomène, tentait d'en réduire la portée, afin de désamorcer tout mouvement de remise en cause de sa politique de l'emploi.*

*Il a déclaré que la coexistence d'un fort taux de chômage et de demandes d'emploi insatisfaites ne pouvait que rouvrir ce débat. Il a même estimé que cette opération vérité était déjà en route.*

*Il a rappelé, par exemple, les propos de M. Louis Souvet qui, à l'occasion de l'examen des crédits relatifs au travail et à l'emploi pour 2001, avait émis de sérieux doutes quant à l'adéquation de la politique menée par le Gouvernement avec les besoins de notre économie.*

*M. Louis Souvet avait estimé en particulier que l'urgence aurait dû résider, depuis plusieurs mois déjà, dans une relance de la formation professionnelle, un assouplissement du régime des heures supplémentaires et des incitations à la création et à la reprise d'entreprises, qu'au lieu de cela, le Gouvernement avait préféré continuer à réduire la capacité productive de notre économie en favorisant le secteur non marchand à travers le développement de l'emploi public ou en augmentant le coût du travail au-delà d'une certaine durée hebdomadaire.*

*M. Alain Gournac a indiqué que la proposition de loi constituait l'aboutissement logique de ce diagnostic, ce qui expliquait pourquoi elle avait trouvé aussi rapidement un écho favorable. Il a rappelé que ce texte avait*

*pour objet de « faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique ». Il a précisé que ce titre signifiait que les pénuries de main-d'œuvre étaient aujourd'hui bien réelles et qu'elles pourraient demain constituer un frein pour la croissance si rien n'était fait.*

*Il a remercié les présidents des groupes de la majorité sénatoriale qui avaient souhaité s'associer à cette proposition de loi, en faisant valoir que leur soutien donnait une dimension toute particulière à cette initiative. Il a rappelé que plus de 120 de leurs collègues avaient manifesté leur volonté de cosigner ce texte et donc de soutenir cette démarche.*

*Il a souligné combien ces marques d'intérêt illustraient l'urgence de la situation, en rappelant qu'il n'y avait pas un élu qui n'était sensibilisé à la situation des entreprises de sa commune ou de son département et que chacun d'entre eux connaissait des entreprises qui recherchaient des candidats pour des postes à pourvoir immédiatement.*

*Il a considéré que la responsabilité du Gouvernement dans le développement de cette situation était écrasante.*

*Il a estimé que les raisons de ces pénuries de main-d'œuvre étaient en effet très largement à rechercher dans l'incapacité du Gouvernement à définir une politique cohérente et appropriée pour répondre à la nouvelle configuration du marché du travail.*

*A cet égard, il s'est étonné que le Gouvernement revendique chaque jour la paternité des créations d'emplois qui pourtant devraient plutôt être mises au crédit des entreprises, alors que, simultanément, il esquivait sa responsabilité dans le développement des pénuries de main-d'œuvre qui constituaient, pour une large part, le produit des insuffisances du système de formation, d'orientation et de reclassement des demandeurs d'emploi.*

*Il a jugé que notre pays se trouvait dans une situation paradoxale et unique au monde, où l'Etat s'arrogeait les mérites des créations d'emplois et se défaussait sur les entreprises de la responsabilité du chômage et des dysfonctionnements du marché du travail.*

*Il a indiqué que les facteurs favorisant l'inadéquation de l'offre à la demande de travail étaient nombreux. Il a remarqué tout d'abord que le fort développement de l'activité économique avait « asséché » le « vivier » des chômeurs immédiatement employables. Il a constaté ensuite que cette situation n'avait pu que compliquer les choses pour les professions qui rencontraient*

*des problèmes d'image liés à la difficulté des conditions de travail ou au niveau de rémunération, alors que d'autres entreprises étaient gênées par la nécessité de gérer des déséquilibres dans leur pyramide des âges avec pour conséquence le risque d'une rupture dans la transmission des savoir-faire dans l'entreprise si les difficultés à recruter persistaient.*

*Il a fait valoir également que le développement de la nouvelle économie avait eu nécessairement sa part dans ce phénomène puisqu'il avait créé de nouveaux métiers pour lesquels les filières de formation n'étaient pas encore en place.*

*Plus généralement, il a observé qu'une partie du problème des pénuries de main-d'œuvre tenait au fait que le système de formation et de qualification ne répondait pas à la demande. Il a déclaré que ce système était largement impulsé par l'Etat qui influençait tant les contenus des formations que les moyens mobilisés. Il a mentionné d'autres formes de « rigidités » comme la faible mobilité géographique des chômeurs ou encore le caractère désincitatif à la reprise d'un emploi de certains revenus de remplacement.*

*Il a précisé que tous ces éléments étaient connus et caractéristiques du fonctionnement du marché du travail français et que les partenaires sociaux avaient d'ailleurs élaboré des dispositifs appropriés pour résoudre ces difficultés : mises en place de campagnes d'information par les différentes filières professionnelles, organisation d'actions de formation ciblées associant les entreprises, l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et le service public de l'emploi. Il a ajouté que des partenariats avec l'éducation nationale avaient été engagés et que les entreprises avaient mis l'accent sur la gestion prévisionnelle des emplois.*

*Il a fait valoir que des efforts importants avaient été réalisés, depuis 1993, pour relancer les formations en alternance et l'apprentissage.*

*Il a estimé que ces actions devraient porter leurs fruits mais qu'elles apparaissaient déjà insuffisantes compte tenu de l'importance des besoins. Il a remarqué que les partenaires sociaux, ayant estimé nécessaire d'aller plus loin, avaient en conséquence établi une nouvelle convention d'assurance chômage.*

*Il a déclaré que cette nouvelle convention constituait une avancée décisive dans la lutte contre le chômage structurel. Elle devrait se traduire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 par une baisse des cotisations de 0,38 point et prévoyait par ailleurs d'affecter des moyens importants, près de 6 milliards de francs, à la mise en place de parcours individualisés dans le cadre du nouveau « projet*



*d'action personnalisé (PAP) ». Ces moyens serviraient à améliorer les formations des chômeurs indemnisés, à inciter les entreprises à les recruter.*

*Il a indiqué qu'à travers cette convention, les partenaires sociaux avaient montré qu'ils étaient capables de prendre leurs responsabilités, qu'il lui semblait clair, en revanche, que le Gouvernement refusait de prendre les siennes. Le fait de persister à considérer que les 35 heures et les pénuries de main-d'œuvre constituaient des sujets indépendants l'un de l'autre était peut-être une position tenable jusqu'à présent, mais ne le serait plus demain.*

*Il a rappelé que la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail avait prévu une période transitoire, en distinguant selon que l'entreprise avait plus ou moins de 20 salariés. Il a observé que les entreprises de moins de 20 salariés se verraient appliquer la nouvelle durée légale du travail à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, alors que les entreprises de plus de 20 salariés avaient dû faire face depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier à un renchérissement des heures travaillées au-delà de la 35<sup>e</sup> heure.*

*Il a ajouté que l'année 2000 était elle-même une année de transition, que le taux de rémunération des heures supplémentaires était limité à 10 % entre la 36<sup>e</sup> et la 39<sup>e</sup> heure et que seules, les heures effectuées au-delà de 37 heures par semaine étaient prises en compte pour le calcul du contingent d'heures supplémentaires. Ces éléments pouvaient expliquer que le rôle des 35 heures avait jusqu'à présent sans doute été limité dans le développement des pénuries de main-d'œuvre.*

*Il a insisté sur le fait que, pour l'instant, force était de constater que les entreprises ne s'étaient pas précipitées pour anticiper la loi. Selon les statistiques du ministère de l'emploi, 40.000 accords d'entreprises avaient été signés au 9 octobre, soit seulement 3 % des entreprises employant au moins un salarié et 29 % des entreprises employant plus de 20 salariés. Au total, cela signifiait que 97 % des entreprises et 76 % des salariés du secteur marchand n'étaient pas couverts par un accord sur les 35 heures.*

*Il a précisé que ces chiffres pouvaient être modifiés légèrement, en prenant en compte les entreprises qui passaient à 35 heures sans accord d'entreprise mais que leur nombre, comme celui de leurs salariés, était modique, d'après une étude des experts comptables qui estimait que 90 % des entreprises de moins de 50 salariés n'avaient mené aucune démarche pour passer à 35 heures.*

**M. Alain Gournac** a constaté que, de toute évidence, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ne se faisait pas sans difficulté, notamment dans les plus petites entreprises.

Il a indiqué que l'influence des 35 heures dans le développement des pénuries de main-d'œuvre avait donc été jusqu'à présent d'autant plus limitée que le dispositif était encore loin d'être appliqué.

Il a fait remarquer que les vraies difficultés étaient à venir car le dispositif imaginé par le Gouvernement pour obliger les partenaires sociaux à réduire la durée du temps de travail apparaissait comme particulièrement inadapté à la conjoncture économique actuelle. Il a rappelé que la loi du 19 janvier 2000 était d'inspiration malthusienne et qu'elle diminuait le potentiel d'heures travaillées par salarié afin d'obliger les entreprises à recruter.

Il a indiqué que, dans un contexte de pénuries de main-d'œuvre, cette obligation qui serait effective pour les petites entreprises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et qui prendrait toute sa portée pour les autres entreprises à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, à travers le passage à 25 % du taux de rémunération des heures supplémentaires entre la 36<sup>e</sup> et la 39<sup>e</sup> heure, était lourde de menaces. Il a estimé qu'on pouvait s'attendre à une aggravation des pénuries de main-d'œuvre dès le mois prochain. Il a ajouté que des tensions salariales pourraient apparaître et constituer un risque fatal pour l'économie. Pour ce qui était des PME de moins de 20 salariés, il a déclaré ne pas comprendre comment elles pourraient tenir le choc en 2003 quand la période transitoire se rapprocherait de sa fin.

**M. Alain Gournac** a fait observer que les grandes entreprises internationales ne s'y étaient pas trompées, comme l'avait montré l'enquête sur l'attractivité économique de la France réalisée par le cabinet de conseil « Ernst and Young » le mois dernier.

Il a rappelé que les 35 heures apparaissaient comme un facteur-clé de la mauvaise image de notre pays auprès des investisseurs internationaux. Il a noté que près de 65 % des 350 entreprises consultées estimaient que la France ne serait pas le lieu privilégié d'un investissement en Europe, les trois principaux obstacles cités étant le poids des prélèvements fiscaux et sociaux, les rigidités sociales et les 35 heures.

Il a déploré que 44 % des entreprises interrogées envisagent de délocaliser une partie de leurs activités françaises pour échapper à ce qu'elles considèrent comme un environnement peu propice à l'investissement.

*Estimant qu'il convenait de rester prudent et ne pas considérer cette étude comme le reflet parfait de la réalité, il a fait valoir qu'il serait toutefois imprudent d'ignorer cet avertissement. Il a ajouté par ailleurs que si les grands groupes internationaux avaient toujours la possibilité de « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire de se délocaliser, il n'en était pas de même pour les petites entreprises.*

*Il a jugé dans ces conditions qu'il n'était pas nécessaire d'attendre une multiplication des faillites d'entreprises pour agir.*

*Il a rappelé les propos du Président de la République, Jacques Chirac, le 16 novembre dernier, lors du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'UPA, qui déclarait qu'il est indispensable « que les conditions de la réduction du temps de travail soient revues en faveur des petites entreprises, pour en limiter le coût, empêcher les injustices et éviter de créer des obstacles à l'activité ».*

*Il a précisé que la proposition de loi ne proposait pas de moratoire sur les 35 heures, les organisations professionnelles qu'il avait rencontrées ne le souhaitant pas, compte tenu notamment du fait que la loi avait déjà commencé à s'appliquer et qu'il ne saurait être question de distinguer selon les entreprises pour appliquer les 35 heures.*

*Il a estimé par ailleurs qu'une telle proposition de moratoire aurait pour conséquence de renforcer les difficultés de recrutement dans les petites et moyennes entreprises (PME), ce qui serait contradictoire avec le titre même de la proposition de loi qui prévoit de « faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lutter contre les obstacles à la poursuite de la croissance économique ».*

*Il a rappelé que l'objectif se limitait à assouplir les conditions de la réduction du temps de travail.*

*Pour ce faire, et afin de tenir compte des remarques des organisations professionnelles auditionnées, dont l'UPA, il a décidé de modifier à la marge le texte de la proposition de loi.*

*Il a alors présenté le texte des conclusions qu'il proposait à la commission d'adopter.*

*Il a indiqué que l'article premier fixait le taux de rémunération des quatre premières heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires à 10 % pendant les quatre premières années qui suivront l'application des 35 heures.*

*Il a souligné que les entreprises de plus de 20 salariés conserveraient le régime de l'année 2000 jusqu'à la fin 2003, alors que cette bonification devait être portée à 25 % dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain.*

*Il a précisé que dans les entreprises de moins de 20 salariés, ce taux de 10 % serait applicable en 2002, 2003, 2004 et 2005 et qu'il s'agissait donc bien là d'un assouplissement et non d'une remise en cause de la loi.*

*Il a indiqué que l'article 2 opérait une modification semblable concernant le maintien du seuil de décompte du contingent d'heures supplémentaires à 37 heures pendant deux années supplémentaires et que cela signifiait que les entreprises de plus de vingt salariés conserveraient le régime de l'année 2000 jusqu'à la fin 2002 et que les entreprises de moins de 20 salariés bénéficieraient de cet assouplissement également en 2003 et 2004.*

*Il a constaté que l'article 3 était plus technique, car il modifiait l'article L. 215-5-1 du code du travail afin d'étendre le régime applicable aux heures supplémentaires effectuées au-delà du contingent de 130 heures dans les entreprises de 10 salariés au plus, aux entreprises de 20 salariés au plus.*

*Il a précisé qu'aujourd'hui, dans les entreprises de 10 salariés au plus, les heures effectuées au-delà des 130 heures pouvaient pour moitié être rémunérées et, pour moitié, être récupérées sous forme de repos compensateur. Il a estimé nécessaire de simplifier le régime applicable aux heures supplémentaires en prévoyant un seuil unique de 20 salariés, seuil reconnu par la loi du 19 janvier 2000. Il a observé que l'alignement des entreprises de 10 à 20 salariés sur les entreprises de 10 salariés au plus permettrait de compenser les pertes de salaires que subiraient les salariés des entreprises où l'utilisation des heures supplémentaires serait structurelle, mais où les salaires seraient souvent plus attractifs.*

*Il a indiqué que ces trois articles ne bouleversaient pas l'équilibre de la loi du 19 janvier 2000 et qu'ils ne remettaient pas en cause les accords signés. Il a considéré qu'ils permettaient d'assouplir l'application de la réduction du temps de travail afin de limiter le développement de pénuries de main-d'œuvre dont l'existence était aujourd'hui avérée.*

*Il a ajouté qu'il s'agissait aujourd'hui d'organiser un « atterrissage en douceur » des 35 heures dans les entreprises françaises, afin de limiter les dégâts qui étaient susceptibles d'être occasionnés par cet « avion devenu sans pilote » après le départ de Mme Martine Aubry.*

*Il a insisté sur le fait que ces propositions constituaient une réponse appropriée pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille et que, par ailleurs, ces assouplissements n'étaient pas contradictoires avec la réduction du temps de travail car ils lui donnaient même un caractère plus pérenne.*

*Il a conclu en soulignant que le dispositif proposé constituait donc un texte équilibré, simple et clair, de nature à faire face aux pénuries de main-d'œuvre et à lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique.*

***M. Roland Muzeau** a estimé qu'il était indécent de parler de pénuries de main-d'œuvre, alors qu'il y avait encore plus de 2,2 millions de chômeurs et que la précarité constituait toujours une réalité. Il a considéré qu'il était inexact de dire que certaines personnes n'étaient pas aujourd'hui en situation de retrouver un emploi. Il a déclaré que les conditions de travail, le faible niveau de certaines rémunérations, la précarité et le temps partiel constituaient les véritables facteurs explicatifs des difficultés de recrutement. Il a fait valoir que la croissance était due en priorité aux décisions du Gouvernement et qu'il s'agissait aujourd'hui de prolonger cette politique en réorganisant les crédits de la formation professionnelle et en développant, par exemple, le tutorat, afin de favoriser la transmission des savoir-faire. Il a fait part de l'opposition du groupe communiste républicain et citoyen à cette proposition de loi, en arguant du fait qu'elle ne mettait pas le doigt sur les vrais problèmes.*

***M. Jean Chérioux** a considéré que le rapporteur avait, au contraire, présenté un diagnostic équilibré et objectif, accompagné d'un remède, sous la forme d'un assouplissement des modalités de réduction du temps de travail. Il a souligné la nécessité d'aborder le problème des pénuries de main-d'œuvre de manière pragmatique et sans a priori. Il a fait référence au rapport présenté, au nom du Conseil d'analyse économique, par M. Jean Pisani-Ferry qui propose une « application souple » de la réglementation des 35 heures et des heures supplémentaires.*

***M. Claude Huriet** a estimé que les recommandations du Conseil d'analyse économique méritaient d'être prises en considération. Il a rappelé que ce rapport dessinait les voies permettant d'aboutir à une baisse substantielle du chômage structurel. Il a souligné tout l'intérêt qu'il y aurait à inscrire la problématique des 35 heures davantage dans un cadre international, afin de s'inspirer du caractère plus souple de la démarche menée notamment par nos partenaires européens en matière de réduction du temps de travail.*

**M. Gilbert Chabroux** a affirmé que le groupe socialiste ne pouvait partager l'analyse du rapporteur notamment sur certains points qui lui apparaissaient comme trop caricaturaux. Il a, en particulier, remarqué le peu de cas qui était fait par le rapporteur de l'action du Gouvernement parmi les facteurs du retour de la croissance. Il a insisté sur le contraste qui caractérisait la situation économique actuelle avec celle de 1997, estimant que le Gouvernement avait favorisé la reprise. Il a souligné le rôle éminent qu'avait joué la mise en place du programme emplois-jeunes dans le retour de la confiance. Il a remarqué que les 5 millions de salariés qui étaient passés aux 35 heures en étaient satisfaits. Il n'a pas écarté l'idée de faire évoluer les choses, compte tenu des changements observés dans la conjoncture économique. Il a indiqué que le rapport du Conseil d'analyse économique ne disait pas autre chose, en évoquant la nécessité d'une croissance de 3 % pendant dix ans pour permettre d'atteindre un taux de chômage de 5 % de la population active. Il a considéré que le terme de pénuries de main-d'œuvre n'était pas approprié, même si l'on ne pouvait nier l'existence de difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité. Il a insisté sur la nécessité de rendre certains métiers attractifs, en particulier dans le bâtiment et les travaux publics (BTP). Il a évoqué l'idée d'aboutir à un texte constructif qui prendrait en compte les conclusions du rapport du Conseil d'analyse économique.

**M. Jean Delaneau, président,** s'est félicité du caractère extraordinaire des trois dernières années en termes de créations d'emplois. Il a néanmoins observé qu'il conviendrait de poursuivre cet effort pendant dix ans pour obtenir un taux de chômage de 5 %, alors qu'un tel cycle de croissance était inconnu dans l'histoire économique française récente. Il a regretté que nombre de ces créations d'emplois aient eu lieu dans le secteur non productif. Il a souligné que les assouplissements évoqués par le Conseil d'analyse économique constituaient le sujet même de la proposition de loi discutée ce jour. Il a fait valoir qu'il était difficile de se référer constamment à 1997 pour mesurer l'évolution de l'économie, compte tenu du cycle conjoncturel défavorable enclenché dès 1992. Il a observé que le retournement de ce cycle avait eu lieu dès fin 1996 et qu'il était, dans ces conditions, très exagéré d'attribuer à la réduction du temps de travail la paternité de l'amélioration de la situation sur le front de l'emploi. Il a jugé que la conjoncture économique, aujourd'hui inespérée, devait être abordée avec prudence et estimé qu'on ne pouvait pas reprocher à la majorité sénatoriale de faire des propositions afin d'améliorer durablement la situation. Il a observé que cette proposition de loi avait pour objectif de faciliter le fonctionnement du marché du travail, dans l'attente de la mise en place de mesures structurelles à travers, notamment, la formation professionnelle qui nécessitait du temps pour produire ses effets.

**M. Roland Muzeau** a considéré que l'idée de lutter contre les pénuries de main-d'œuvre à travers l'assouplissement des heures supplémentaires ne pouvait constituer une base de débat, dans la mesure où cette disposition ne pourrait avoir pour effet que de maintenir le taux de chômage aux alentours de 9 %.

**M. Claude Huriet** a souhaité replacer l'évolution de la France dans le cadre du contexte économique international en observant que si, au début des années 1990, la France partageait avec ses voisins un taux de chômage important, la progression de l'emploi lui a été moins favorable au cours de la décennie. Il a rappelé que l'ANPE estimait à 400.000 le nombre d'emplois non satisfaits. Il a fait référence à l'article publié dans le journal *Libération* par M. Laurent Fabius le 16 octobre dernier qui appelait à davantage de souplesse. Il a, par ailleurs, affirmé qu'il n'était guère acceptable de dire que des chômeurs n'acceptaient pas certains emplois du fait qu'ils ne leur convenaient pas.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Gournac, rapporteur**, a fait part de sa conviction selon laquelle les pénuries de main-d'œuvre étaient appelées à s'aggraver dans les mois qui venaient sous l'emprise en particulier de l'entrée en vigueur des 35 heures dans les petites entreprises. Il a cité l'exemple des chantiers navals de Saint-Nazaire qui recrutaient aujourd'hui des ouvriers étrangers pour faire face au rythme des commandes. Il a estimé que cette situation n'était pas acceptable, compte tenu du haut niveau de chômage subsistant dans notre pays. Il a déclaré que les conclusions de la commission ne remettaient pas en cause l'équilibre de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Il a en particulier insisté sur le fait qu'après avoir envisagé, un temps, un moratoire pour les PME, il s'était rangé finalement à l'idée d'assouplir les modalités de la réduction du temps de travail. Il a réaffirmé son engagement pour le développement du tutorat et de la formation professionnelle. Il a insisté sur le fait que c'étaient les entreprises qui créaient les emplois et non l'Etat et confirmé son diagnostic faisant état de l'existence de réelles pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs de l'économie.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a souhaité préciser que l'accord intervenu aux chantiers navals de Saint-Nazaire concernait 47 salariés étrangers nouvellement recrutés sur un total de 500 recrutements supplémentaires et que cet accord avait été mis en place afin de protéger les PME qui auraient pu pâtir d'éventuels départs de certains de leurs salariés vers les chantiers navals.

La commission a alors **adopté les conclusions sur la proposition de loi telles que proposées par le rapporteur.**

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION**

### **SUR LA PROPOSITION DE LOI PERMETTANT DE FAIRE FACE AUX PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE ET DE LEVER LES OBSTACLES À LA POURSUITE DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE**

#### **Article premier**

Le V de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail est ainsi rédigé :

« V - Pendant les quatre premières années civiles au cours desquelles la durée hebdomadaire est fixée à trente-cinq heures, chacune des quatre premières heures supplémentaires effectuées donne lieu à la bonification prévue au premier alinéa du I de l'article L. 212-5 du code du travail au taux de 10 %. »

#### **Article 2**

Le VIII de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 précitée est ainsi rédigé :

« VIII - Le seuil défini au troisième alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail est fixé à trente-sept heures pour les années 2001 et 2002. Lorsque l'entreprise fait application d'une convention ou d'un accord mentionné à l'article L. 212-8 du même code, ce seuil est fixé à 1.690 heures pour les années 2001 et 2002. Pour les entreprises pour lesquelles la durée du travail a été fixée à trente-cinq heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, ces seuils sont applicables en 2002, 2003 et 2004. Ces dispositions sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. »

#### **Article 3**

Dans la première phrase du premier alinéa, ainsi que dans le troisième alinéa, de l'article L. 212-5-1 du code du travail, remplacer le mot :

« dix »

par le mot :

« vingt ».



## I. TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p data-bbox="156 685 558 808"><b>Loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail</b></p> <p data-bbox="217 846 336 875">Art. 1<sup>er</sup>. -</p> <p data-bbox="140 913 584 1798">..... II. - La durée prévue à l'article L. 212-1 du code du travail est applicable à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif à cette date est de plus de vingt salariés ainsi que pour les unités économiques et sociales de plus de vingt salariés reconnues par convention ou par décision de justice. Pour les autres entreprises et unités économiques et sociales, elle est réduite de trente-neuf heures à trente-cinq heures à compter du 1er janvier 2002, y compris pour celles dont l'effectif est au plus égal à vingt salariés depuis plus de douze mois consécutifs. L'effectif est apprécié dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 421-1 et à l'article L. 421-2 du même code. Les voyageurs, représentants ou placiers relevant des articles L. 751-1 et suivants du même code ne sont pas pris en compte pour la détermination de cet effectif.</p> <p data-bbox="140 1836 584 2020">Pour le calcul des effectifs des associations intermédiaires au regard des dispositions de la présente loi, sont pris en compte, d'une part, les salariés permanents de ces associations et, d'autre</p>	<p data-bbox="619 685 1011 842"><b>Proposition de loi permettant de faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique</b></p> <p data-bbox="715 1133 916 1162">Article premier.</p> <p data-bbox="596 1200 1027 1447">Dans la deuxième phrase du II. de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, les mots : « 1er janvier 2002 » sont remplacés par les mots : « 1er janvier 2004 ».</p>	<p data-bbox="1070 685 1469 842"><b>Proposition de loi permettant de faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique</b></p> <p data-bbox="1166 1133 1367 1162">Article premier.</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>part, les travailleurs qui ont été liés à elles par des contrats de travail pendant une durée totale d'au moins trois mois au cours de la dernière année civile.</p>	<p>Art. 2</p> <p>Le V. de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 précitée est rédigée comme suit :</p>	<p>Le V de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail est ainsi rédigé :</p>
<p>Art. 5. -</p> <p>V. - Pendant la première année civile au cours de laquelle la durée hebdomadaire est fixée à trente-cinq heures, chacune des quatre premières heures supplémentaires effectuées donne lieu :</p> <p>- [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 99-423 DC du 13 janvier 2000] à la bonification prévue au premier alinéa du I de l'article L. 212-5 du même code au taux de 10 % ;</p> <p>- [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.</p>	<p>« V. La bonification de chacune des quatre premières heures supplémentaires prévue au premier alinéa du I de l'article L. 212-5 du code du travail est fixée à 10 % du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2002 dans les établissements pour lesquels la durée du travail hebdomadaire est fixée à trente-cinq heures. »</p>	<p>« V. - Pendant les quatre premières années civiles au cours desquelles la durée hebdomadaire est fixée à trente-cinq heures, chacune des quatre premières heures supplémentaires effectuées donne lieu à la bonification prévue au premier alinéa du I de l'article L. 212-5 du code du travail au taux de 10 %. »</p>
<p>VIII. - Le seuil défini au troisième alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail est fixé à trente-sept heures pour l'année 2000 et à trente-six heures pour l'année 2001. Lorsque</p>	<p>Art. 3</p> <p>Les trois premières phrases du VIII. de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 précitée sont ainsi rédigées :</p> <p>« Le seuil défini au troisième alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail est fixé à trente-sept heures du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2002. Lorsque l'entreprise fait</p>	<p>Art. 2</p> <p>Le VIII de ...</p> <p>... précitée est ainsi rédigé :</p> <p>« Le ...</p> <p>... trente-sept heures pour les années 2001 et 2002. ...</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>l'entreprise fait application d'une convention ou d'un accord mentionné à l'article L. 212-8 du même code, ce seuil est fixé respectivement pour les années 2000 et 2001 à 1 690 et 1 645 heures. Pour les entreprises pour lesquelles la durée légale du travail est fixée à trente-cinq heures à compter du 1er janvier 2002, ces seuils sont applicables respectivement en 2002 et en 2003. Ces dispositions sont applicables à compter du 1er janvier 2000.</p>	<p>application d'une convention ou d'un accord mentionné à l'article L. 212-8 du même code, ce seuil est fixé à 1690 heures pour les années 2000, 2001 et 2002. Pour les entreprises pour lesquelles la durée du travail a été fixée à trente-cinq heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, ce seuil est applicable en 2004 et 2005. »</p>	<p>... heures pour les années 2001 et 2002. ...</p>
<p><b>Code du travail</b></p>		
<p>Art. L. 212-5-1. - Les heures supplémentaires de travail visées à l'article L. 212-5 et effectuées à l'intérieur du contingent fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 212-6 ouvrent droit à un repos compensateur obligatoire dont la durée est égale à 50 % temps de travail accompli en heures supplémentaires au-delà de quarante-deux heures dans les entreprises de plus de dix salariés. Ce seuil est fixé à quarante et une heures à compter du 1er janvier 1999.</p>		
<p>Les heures supplémentaires effectuées dans les cas énumérés à l'article L. 221-12 ne s'imputent pas sur le contingent annuel prévu à l'article L. 212-6.</p>		
<p>Les heures supplémentaires effectuées au-delà du contingent fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 212-6 ouvrent droit à un repos compensateur obligatoire dont la durée est égale à 50 % de ces heures supplémentaires pour les entreprises de dix salariés au plus et à 100 % pour les entreprises de plus de dix salariés.</p>		
		<p>... 1<sup>er</sup> janvier 2002, ces seuils sont applicables en 2002, 2003 et 2004. Ces dispositions sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. »</p>
		<p>Art. 3</p>
		<p><i>Dans la première phrase du premier alinéa, ainsi que dans le troisième alinéa, de l'article L. 212-5-1 du code du travail, remplacer le mot : « dix » par le mot : « vingt ».</i></p>

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Conclusions de la commission</b>
— .....	—	—