

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Examen de la proposition de loi relative à la journée de solidarité – n° 711 (*M. Jean Leonetti, rapporteur*)..... 2
- Information relative à la commission..... 7

Mardi

25 mars 2008

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
Pierre Méhaignerie**
Président



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Jean Leonetti**, la proposition de loi relative à la journée de solidarité (n° 711).

M. Jean Leonetti, rapporteur, a tout d'abord dressé un bref historique de la journée de solidarité avant de présenter le contenu de la proposition de loi. En mars 2003, un sondage réalisé par l'IFOP pour le compte de l'Association des paralysés de France (APF) indiquait que trois Français sur quatre étaient prêts à consacrer l'équivalent d'une journée de travail au financement des prestations nécessaires pour la dépendance afin d'améliorer la situation des personnes handicapées. La canicule de l'été 2003 a fait prendre conscience de l'urgence de la mise en place d'une telle politique de solidarité nationale. C'est dans ce contexte que le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a proposé l'instauration d'une journée de solidarité. Cela a été réalisé par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, qui a également permis de financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et les prestations à domicile.

Cette journée de solidarité prend la forme d'une journée annuelle de travail supplémentaire non rémunérée qui s'est traduite par une taxe de 0,3 % sur les salaires ou sur les revenus financiers et du patrimoine. La loi a renvoyé aux partenaires sociaux le soin de déterminer la journée de solidarité dans le secteur privé et s'en est remise aux autorités exécutives compétentes pour fixer les modalités d'accomplissement de cette journée dans les trois fonctions publiques. À défaut d'accord des partenaires sociaux ou de décision administrative, la loi fixait au lundi de Pentecôte le jour d'accomplissement de la journée de solidarité.

Si le principe de la journée de solidarité a été largement accepté, sa mise en œuvre n'a pas été satisfaisante. En effet, en 2005, pour sa première année d'application, le paradoxe a été que cette loi permettant aux Français de choisir leur journée de solidarité les a placés dans la quasi-obligation de l'effectuer le lundi de Pentecôte suite à la décision du ministère de l'Education nationale d'imposer à toutes les écoles d'accomplir la journée de solidarité le lundi de Pentecôte. Le personnel de l'Education nationale a décidé d'une grève lors du premier lundi de Pentecôte qui aurait dû être travaillé et, alors que 80 % des enseignants étaient présents, l'absentéisme des élèves a atteint un niveau record de 50 %.

Devant ces difficultés, un comité de suivi et d'évaluation a été mis en place à la demande du Premier ministre qui a préconisé de rendre plus souple et plus équitable le dispositif de la loi du 30 juin 2004. À la suite de ses travaux, plusieurs assouplissements ont été apportés comme la possibilité du fractionnement horaire ou d'un prélèvement de jour de récupération du temps de travail (RTT) dans le secteur privé et le fractionnement en deux demi-journées dans l'Education nationale. Faute d'accords collectifs, 70 % des entreprises étaient ouvertes le lundi de Pentecôte 2007 mais moins d'un salarié sur deux étaient présents, les autres ayant posé une journée de RTT ou pris un jour de congé. Quant aux services publics, la plupart d'entre eux étaient fermés.

Les améliorations apportées par voie de circulaire se sont révélées encore insuffisantes car certaines difficultés majeures subsistent comme l'accueil et la scolarisation des enfants alors que les parents sont susceptibles de travailler le lundi de Pentecôte et l'interdiction de circulation des poids lourds pour des raisons de sécurité. En outre, les perturbations occasionnées dans le domaine de l'activité touristique sont réelles, dans un pays où elle est particulièrement importante, comme l'ont souligné les organisateurs de la Féria de Nîmes ou les gestionnaires du Mont Saint-Michel.

C'est pourquoi il convient d'aller plus loin en offrant encore davantage de souplesse à ce dispositif qui doit être plus efficace pour les entreprises et plus simple pour les salariés et les familles. La proposition de loi comporte donc un article unique qui vise à supprimer la disposition législative fixant au lundi de Pentecôte le jour d'accomplissement de la journée de solidarité en cas d'absence d'accord de branche ou d'entreprise définissant les modalités d'accomplissement de cette journée. Cette journée de solidarité pourra être accomplie selon trois modalités : soit le travail d'un jour férié précédemment chômé, soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail, soit une autre solution permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées. À défaut d'accord collectif du travail, la proposition de loi confie aux employeurs la charge de déterminer les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité après consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Denis Jacquat s'est déclaré tout à fait d'accord avec le rappel historique présenté par M. Jean Leonetti. Ayant été rapporteur de la loi du 30 juin 2004, il a tenu à rappeler que les Français étaient alors pleinement d'accord avec l'idée d'un effort de solidarité en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées. Un sondage de l'hebdomadaire *La Vie* réalisé en 2003 révélait ce large consensus. Le dispositif de la journée de solidarité a d'ailleurs été inspiré par l'expérience allemande qui a conduit ce pays à supprimer un jour férié, le jour des pénitents, pour financer la prise en charge de la dépendance.

C'est l'application du dispositif de 2004 qui a posé problème aboutissant à des solutions parfois assez contestables comme celle de la SNCF qui avait décidé d'augmenter le temps de travail d'une minute onze secondes par jour ! Les difficultés d'application ont malheureusement occulté la raison d'être de cet effort de solidarité qui demeure indispensable pour financer les aides en faveur des personnes dépendantes. Cette proposition de loi va tout à fait dans le bon sens mais il convient de faire un effort de pédagogie pour rappeler aux Français la nécessité de la solidarité pour une protection sociale de qualité.

M. Georges Colombier a souligné l'importance du produit financier généré par la journée de solidarité. Ce sont en effet plus de 2 milliards d'euros qui sont versés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer le maintien à domicile des personnes âgées ou la construction d'établissements médicalisés. L'action de la CNSA doit être saluée et ses efforts largement encouragés. C'est pourquoi le vote de la proposition de loi, qui se traduira par le rétablissement du lundi de Pentecôte comme jour pleinement férié, doit être l'occasion d'un large effort de pédagogie adressé à nos concitoyens pour leur expliquer l'utilité de cette journée de solidarité. De nombreux domaines dans la prise en charge des personnes âgées ou handicapées sont encore insuffisants et un effort de solidarité financière de l'ensemble de la population est donc indispensable pour assurer la prise en charge de nouveaux services.

M. Yves Bur s'est félicité de cette proposition de loi qui permettra de mettre fin à la cacophonie actuelle. Il est cependant regrettable que cette journée de solidarité ait été perçue comme un prélèvement obligatoire de plus, alors qu'une plus large concertation aurait peut-être permis de dégager un véritable consensus sur la nécessité de faire un effort de solidarité en faveur des personnes dépendantes.

La mise en place de la journée de solidarité a donné le triste spectacle d'une cacophonie des égoïsmes, chacun mettant en avant de faux prétextes, notamment touristiques, pour éviter cet effort financier. La solution envisagée par la proposition de loi permettra une

réelle souplesse mais risque de faire perdre de vue la justification même de cette journée de solidarité. Il convient en effet de rappeler à nos concitoyens que des efforts financiers importants doivent être consentis pour financer les prestations en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées. La mise en place de ce nouveau dispositif de la journée de solidarité ne doit pas occulter la nécessité de trouver de nouveaux moyens financiers pour financer la dépendance. Le débat sur la mise en place d'un cinquième risque dans notre système de protection sociale doit s'ouvrir sans tarder. L'Allemagne vient d'ailleurs de décider une majoration des cotisations sociales de 0,25 % pour financer la dépendance et elle prévoit qu'en 2014 de nouveaux prélèvements sociaux seront nécessaires.

Un vrai défi nous attend car à l'horizon 2050 le coût du vieillissement de la population représentera 3,2 % du PIB, soit l'équivalent de 60 milliards d'euros 2008. Le système de protection sociale français doit donc impérativement se moderniser et réformer pour relever ce nouveau défi, sans oublier l'esprit de solidarité.

Mme Michèle Delaunay a souligné le désaccord du groupe socialiste sur cette proposition de loi qui est entachée des mêmes défauts que la loi initiale. L'effort de solidarité demandé ne s'appliquera qu'aux seuls salariés et constitue donc un prélèvement inéquitable. La journée de solidarité représente un produit financier de deux milliards d'euros, à relativiser en comparaison des parachutes dorés dont bénéficient certains responsables patronaux et du bouclier fiscal dont le coût est estimé à la même somme. Avec la majorité, l'effort de solidarité est à géométrie variable et pèse toujours sur les salariés modestes.

Cette proposition de loi semble satisfaisante par la souplesse d'application qu'elle met en œuvre, en fait il n'en est rien. En l'absence d'accord avec les partenaires sociaux, qui sera le décisionnaire pour déterminer le jour qui sera travaillé ? Cette décision reviendra-t-elle au chef de service, au chef d'établissement ou à l'agence régionale de l'hospitalisation pour prendre l'exemple de l'hôpital ?

Ce dispositif méconnaît un principe fondamental du droit du travail selon lequel il ne peut y avoir d'activité professionnelle sans rémunération. Il contrevient aussi à la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat selon laquelle toute heure supplémentaire doit entraîner une majoration de rémunération. Ce dispositif pourrait se résumer par un slogan paradoxal : « travailler plus pour ne rien gagner ».

L'effort financier demandé est particulièrement inéquitable car il repose essentiellement sur les salariés. Une contribution généralisée sur l'ensemble de la population aurait dû être instaurée, ce qui aurait permis en outre d'en réduire le montant.

Enfin, cette journée de solidarité occulte la question de fond qui est celle de la mise en place d'un cinquième risque dans notre régime de protection sociale. La journée de solidarité représente une infime proportion de l'effort financier nécessaire pour parvenir à une prise en charge adéquate des personnes âgées et des personnes handicapées. L'Allemagne a aussi fait le constat de la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement, la journée de solidarité étant dans ce pays également largement insuffisante pour couvrir les besoins. Il convient donc de s'interroger sur cette question urgente de la mise en place du cinquième risque pour financer la dépendance.

M. Benoist Apparu a souhaité connaître le pourcentage de salariés concernés par un accord d'entreprise ou de branche sur la journée de solidarité ainsi que la position du

ministère de l'éducation nationale sur l'application de la journée de solidarité dans le cadre de la future loi.

M. Jean-Pierre Door a rappelé que la journée de solidarité a été instituée après le grand choc sur l'opinion publique française qu'a constitué l'épisode de la canicule d'août 2003. Après un tel évènement, le sentiment partagé par tous était qu'il fallait absolument agir. Mais si, à ce moment précis, tout le monde était d'accord sur le principe, dès lors qu'il s'est agi de remettre en question les congés des uns et des autres, cela s'est traduit par un retournement d'attitude complet et les égoïsmes ont ressurgi.

La proposition de loi du rapporteur a le mérite de donner plus de souplesse tout en préservant le principe d'une journée de solidarité. Les souplesses proposées permettront en effet d'ajuster cette journée en fonction des besoins et des circonstances. Il reste à savoir comment, concrètement, les collectivités locales pourront appliquer le nouveau dispositif.

Le président Pierre Méhaignerie a estimé que le débat actuel n'est pas sans rappeler celui sur la vignette automobile, qui est morte du fait que personne ne savait au juste à quoi servait l'argent qui était collecté. De même, n'est-ce pas la complexité des « tuyaux » de financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui contribue à remettre en cause la légitimité d'un dispositif tel que la journée de solidarité ?

La commission devait également réfléchir à un redéploiement des recettes de l'Unédic vers le financement des dépenses vieillesse. La situation de cet organisme permet en effet de dégager des marges qui doivent être exploitées. Par ailleurs, il est choquant de constater que le régime de l'Unédic conduit parfois à l'inactivité alors que 400 000 offres d'emplois ne sont pas satisfaites.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les éléments d'information suivants :

– Le dispositif allemand a peut-être donné des résultats parce qu'il s'agit de l'Allemagne avec sa culture du compromis et qu'il est mis en œuvre de manière décentralisée par les Länder. En outre, dans ce pays, la journée de solidarité marche mieux parce qu'elle se situe en milieu de semaine et non en fin de semaine.

– Il est nécessaire de donner de la souplesse aux entreprises. Il est donc préférable de leur laisser choisir leur journée de solidarité plutôt que d'imposer une journée fixe par une norme nationale dont la mise en œuvre pratique ne peut qu'être difficile. L'exemple de l'hôtellerie montre les effets négatifs que peuvent avoir les modalités actuelles de détermination de la journée de solidarité. Ce secteur, qui est resté aux 39 heures, a vu son activité diminuée en raison de l'instauration de cette journée et il ne peut rattraper les heures perdues en augmentant sa productivité, les hôtels travaillant 24 heures sur 24. D'ailleurs, les services représentant 85 % de l'économie française, on devrait peut être reconnaître qu'il n'existe pas de corrélation automatique entre la productivité, la croissance et la durée du travail.

– Il est incontestable que l'élan du cœur est venu se briser sur la cacophonie des égoïsmes et des faits, ainsi que l'a souligné M. Yves Bur. La population a vite oublié la canicule. Cette situation est regrettable car elle donne à penser que notre pays est un pays égoïste. A cet égard, il aurait été opportun que la journée de solidarité soit l'occasion de rappeler toutes les initiatives prises au plan local pour manifester la solidarité, la France étant

peut-être un pays qui pense plutôt à son prochain qu'à son lointain. La disparition du symbole du lundi de Pentecôte est regrettable. Le rapporteur avait d'ailleurs envisagé de déposer un amendement établissant cette journée-là une journée nationale de solidarité pour des manifestations en faveur des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées mais il y a renoncé en raison des risques de confusion que cette journée de célébration aurait pu causer dans les esprits.

– Les financements actuellement dégagés ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins constatés et prévisibles en matière de dépendance. Il convient de rappeler, à cet égard, que la contribution sociale pour l'autonomie ne finance que 14 % des recettes de la CNSA, le reste du financement provenant notamment de la CSG, d'une redistribution des dépenses de l'assurance maladie et d'une participation des régimes de retraite.

– Il est important de faire en sorte que la solidarité se fasse par l'activité. Sur le plan pédagogique, il faut, par le biais de cette journée, souligner qu'on ne répartit que ce que l'on produit. C'est toute l'utilité de la journée de solidarité : celle-ci ne repose pas sur un prélèvement anonyme mais sur une contribution assise sur le travail et la création de richesses.

– Un salarié sur deux devrait être concerné par les accords collectifs visant à mettre en œuvre la journée de solidarité mais il n'existe pas de décompte officiel. En ce qui concerne l'Éducation nationale, il est souhaitable que le ministre prenne une position qui permette d'appliquer le nouveau dispositif. Il serait utile que cette journée puisse, comme aujourd'hui, permettre aux enseignants de travailler sans faire travailler les enfants, en consacrant les deux demi-journées récupérées à la réflexion sur la stratégie pédagogique de l'établissement.

– La tuyauterie financière n'offre pas une grande image de clarté. Cependant, tout ce qui est perçu au titre de la contribution de solidarité pour l'autonomie est versé à la CNSA et tout ce que reçoit la CNSA est intégralement dédié au financement de prestations pour les personnes handicapées et pour les personnes âgées dépendantes.

– S'agissant du secteur hospitalier, la décision de mettre en œuvre la journée de solidarité sera prise par le chef d'établissement.

Mme Michèle Delaunay a estimé que la distribution des sept heures ainsi récupérées et travaillées n'ira pas sans soulever de réelles difficultés pratiques, chaque service ayant ses contingences propres au sein de l'établissement hospitalier.

Le rapporteur a rappelé qu'actuellement les services hospitaliers ne travaillent pas le lundi de Pentecôte, à l'exception bien entendu des services d'urgence qui restent ouverts en permanence. La mise en place du nouveau dispositif dans les hôpitaux devrait prendre en compte la récupération des crédits temps qui n'ont pas été consommés, conformément à la décision prise par le Président de la République de procéder à la rémunération de ces heures supplémentaires. En conclusion, la démarche proposée tend à simplifier le mécanisme de la journée de solidarité, ce qui devrait rendre celle-ci plus efficace et plus légitime.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Article unique : *Organisation de la journée de solidarité dans le secteur privé*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur portant respectivement sur les alinéas 2, 3, et 5 et tendant à prendre en compte la nouvelle rédaction du code du travail ratifié par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail.

La commission a examiné un amendement présenté par MM. Dominique Tian et Jean-Pierre Poisson visant à permettre que l'accord collectif qui met en œuvre la journée de solidarité puisse décider de supprimer un jour de congé payé.

Le rapporteur a estimé que le nouveau système ne repose plus sur l'application d'une journée de solidarité par défaut, le lundi de Pentecôte. Le choix de la journée en question résultera désormais, à défaut d'accord collectif, d'une décision de l'employeur. La suppression d'un jour de congé ne résulterait donc pas du choix des salariés.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur tendant à supprimer l'alinéa 7 inutile.

La commission a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article unique : *Organisation de la journée de solidarité dans la fonction publique*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant article additionnel et visant à clarifier les modalités d'application de la loi relative à la journée de solidarité dans les trois fonctions publiques.

Puis la commission a **adopté** l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

*

Information relative à la commission

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a désigné les membres de la mission d'information sur l'offre de soins sur l'ensemble du territoire :

	Groupe politique
M. Christian Paul, président	SRC
M. Marc Bernier, rapporteur	UMP
M. Philippe Boënnec	UMP
M. Georges Colombier	UMP
M. Vincent Descoeur	UMP
Mme Catherine Génisson	SRC
M. Maxime Gremetz	GDR
Mme Marisol Touraine	SRC
M. Jean-Claude Mathis	UMP
Mme Bérengère Poletti	UMP
M. Jean-Luc Prével	NC

Le président Pierre Méhaignerie a souhaité que la mission remette son rapport au plus tard à la mi-septembre, l'Assemblée nationale étant susceptible d'examiner le projet de loi sur les agences régionales de santé dès le début du mois d'octobre.