



N° 738

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 711) de M. Jean
LEONETTI, Député, et plusieurs de ses collègues, *relative à la journée de
solidarité*,

PAR M. JEAN LEONETTI,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA MISE EN PLACE DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ	7
A. LES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ.....	7
1. Dans le secteur privé.....	7
2. Dans les fonctions publiques.....	8
B. LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ ET LE LUNDI DE PENTECÔTE DEPUIS 2005.....	9
1. Les mesures prises pour la journée de solidarité de 2005.....	9
2. Les mesures d'adaptation prises pour la journée de solidarité de 2006.....	11
3. Le déroulement du lundi de Pentecôte 2007.....	13
4. Les prévisions pour 2008.....	15
C. LE BILAN MITIGÉ DES ACCORDS COLLECTIFS SUR LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ.....	16
1. Le recensement des accords collectifs de travail.....	16
2. Les formes particulières de journée de solidarité retenues.....	18
II.- LES RECETTES TIRÉES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ	21
A. LE MONTANT DES RECETTES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ.....	21
B. L'AFFECTATION DES RECETTES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ.....	24
III.- LA RÉFORME PROPOSÉE	27
1. Le bilan tiré par le comité de suivi et d'évaluation en juillet 2005.....	27
2. Le rapport d'évaluation présenté par M. Eric Besson en décembre 2007.....	27
3. La proposition de loi n° 711.....	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	31
II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	37
<i>Article unique</i> : Organisation de la journée de solidarité dans le secteur privé.....	37
<i>Article additionnel après l'article unique</i> : Organisation de la journée de solidarité dans la fonction publique.....	43
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	45
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	47

INTRODUCTION

La proposition de loi n° 711 présentée par MM. Jean Leonetti, Jean-Louis Christ, Yvan Lachaud et Jacques Pélissard vise à rectifier une disposition de la loi de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui a provoqué des incompréhensions parmi nos concitoyens et des dysfonctionnements économiques et sociaux lors de la première année de mise en œuvre de la journée de solidarité et que les mesures d'assouplissement intervenues à la fin de l'année 2005 sur la proposition du comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité présidé par M. Jean Leonetti ont certes permis d'atténuer mais sans les éliminer complètement.

Le 18 décembre 2007, à la demande du Président de la République, M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, a rendu un rapport d'évaluation et de proposition sur la mise en œuvre pratique de la journée de solidarité dans les entreprises et les administrations publiques qui propose trois scénarios d'amélioration du dispositif afin de remédier aux dysfonctionnements observés. La présente proposition de loi met en œuvre le scénario 2 proposé, qui a également la faveur du gouvernement.

La proposition de loi propose ainsi de 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. Elle propose de confier aux partenaires sociaux au sein des entreprises ou des établissements, ou à défaut dans les branches professionnelles, le soin de fixer ces modalités. Trois modalités sont offertes aux partenaires sociaux :

- 1° Soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ;
- 2° Soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail ;
- 3° Soit toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises.

Ces modalités formalisent dans la loi le droit en vigueur, tel qu'il résulte de la loi du 30 juin 2004 et des circulaires interprétatives du ministère du travail, notamment la circulaire du 22 novembre 2005 qui a autorisé le fractionnement horaire de la journée de solidarité.

A 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, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent. La journée de solidarité sera ainsi fixée au plus près du terrain et des besoins des salariés, des familles, des entreprises et des territoires. Sera ainsi supprimé dès le 2 mai 2008 le mécanisme de fixation par défaut au lundi de Pentecôte de la journée de solidarité, qui avait généré des incompréhensions et fait percevoir la loi du 30 juin 2004 comme une loi autoritaire et jacobine alors qu'elle s'en remettait aux partenaires sociaux pour définir la journée de solidarité. La proposition de loi revient ainsi à l'esprit même qui a présidé à l'adoption, en 2004, du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

I.- LA MISE EN PLACE DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

La journée de solidarité a été instituée par de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, pour le secteur privé par son article 2 et pour la fonction publique par son article 6. Cette journée prend la forme d'une journée annuelle de travail supplémentaire non rémunérée, dans la limite de sept heures. Le dispositif applicable aux salariés de droit privé est défini par l'article L. 212-16 du code du travail recodifié à compter du 1^{er} mai 2008 sous les articles L. 3133-7 à L. 3133-11 du code du travail, consécutivement à l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007, et celui applicable aux fonctionnaires et aux agents publics non titulaires par l'article 6 de la loi du 30 juin 2004. Pour les salariés à temps partiel, la durée de sept heures de la journée de solidarité est réduite à proportion de leur durée de travail contractuelle. La journée de solidarité n'ouvre pas droit à repos compensateur et ne s'impute pas sur le contingent d'heures supplémentaires.

A. LES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

1. Dans le secteur privé

En application de l'article L. 3133-8 (ancien deuxième alinéa de l'article L. 212-16) du code du travail, la détermination de la date et des modalités de la journée de solidarité est renvoyée à des conventions, accords de branche ou d'entreprise. L'accord ou la convention peut considérer que la journée de solidarité est constituée soit par le travail d'un jour férié précédemment chômé dès lors qu'il ne s'agit pas du 1^{er} mai, soit par le travail d'un jour de réduction du temps de travail, soit par toute autre modalité permettant le travail d'un jour précédemment non travaillé.

En cas de travail en continu, l'accord collectif du travail ou l'employeur peut fixer une journée différente pour chaque salarié (dernier alinéa de l'article L. 3133-8, ancien troisième alinéa de l'article L. 212-16).

Cependant, à défaut d'accord collectif du travail, le sixième alinéa de l'article L. 3133-8 (ancien quatrième alinéa de l'article L. 212-16) du code du travail fixe au lundi de Pentecôte la journée de solidarité. Si le lundi de Pentecôte était antérieurement travaillé, l'employeur doit définir, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent, une autre date pour la journée de solidarité. En tout état de cause, le lundi de Pentecôte ⁽¹⁾ reste, en droit, un jour férié ordinaire. C'est une fête légale traditionnellement

(1) Le lundi de Pentecôte est le lundi suivant la Pentecôte qui est le septième dimanche après Pâques.

chômée mais pas obligatoirement : cette journée peut être travaillée sauf si un accord collectif ou un usage en dispose autrement. Ce jour férié a été institué par la loi du 8 mars 1886 déclarant jours fériés légaux le lundi de Pâques et le lundi de Pentecôte.

L'article 3 de la loi du 30 juin 2004 a étendu au secteur agricole le principe de la journée de solidarité en portant à 1 607 heures, au lieu de 1 600, la durée légale annuelle de travail au-delà de laquelle les salariés doivent être rémunérés en heures supplémentaires (articles L. 713-14 et L. 713-15 du code rural).

Les neuf autres jours fériés légaux sont l'Assomption (15 août), l'Ascension (jeudi séparé du Vendredi saint par quarante jours), la Toussaint (1^{er} novembre) et Noël (25 décembre) depuis le Concordat du 8 avril 1802, le 1^{er} janvier depuis un arrêté du Conseil d'Etat du 23 mars 1810, le 14 juillet depuis la loi du 6 juillet 1880, le 11 novembre depuis la loi du 24 octobre 1922, le 1^{er} mai depuis l'acte dit loi du 12 avril 1941 (seul jour férié obligatoirement chômé) et le 8 mai depuis la loi du 2 octobre 1981. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le 26 décembre et le Vendredi saint sont fériés. Certains secteurs d'activité ont leur jour férié coutumier, comme le 25 novembre (sainte Catherine) dans la couture parisienne.

Le lundi de Pentecôte est jour férié en Allemagne, en Angleterre, en Autriche, en Belgique, en France, en Hongrie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suisse, en Norvège, au Danemark, en Islande, à Madagascar et en Grèce. En Suède, il ne l'est plus depuis 2005, année où le 6 juin, fête nationale suédoise, est devenu férié. Le lundi de Pentecôte n'est pas férié dans des pays pourtant de tradition catholique comme l'Italie, le Brésil, l'Irlande, la Pologne, l'Espagne, le Canada et le Portugal. Il ne l'est pas non plus en Russie, pays de tradition orthodoxe.

2. Dans les fonctions publiques

Pour les fonctionnaires et agents publics non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, la journée de solidarité est fixée respectivement par arrêté du ministre compétent, par délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente ou par décision du directeur de l'établissement hospitalier.

A défaut de décision prise avant le 31 décembre de l'année précédente, le dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 30 juin 2004 fixe la journée de solidarité au lundi de Pentecôte.

B. LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ ET LE LUNDI DE PENTECÔTE DEPUIS 2005

1. Les mesures prises pour la journée de solidarité de 2005

• Dans le secteur privé

Les dispositions de la loi du 30 juin 2004 n'ont pas nécessité la publication de textes réglementaires pour être mises en application dans le secteur privé contrairement à la fonction publique.

Pour l'application de la loi aux salariés ayant un contrat de travail de droit privé, la direction des relations du travail a diffusé une circulaire n° 2004/10 du 16 décembre 2004 pour expliciter l'application de la loi des articles 2 à 5 de la loi du 30 juin 2004. Compte tenu des nombreuses questions parvenues après la publication de la circulaire, le directeur des relations du travail a signé le 20 avril 2005 une nouvelle circulaire présentant une synthèse des questions relatives à la mise en œuvre de la journée de solidarité et les réponses qui doivent y être apportées.

• Dans le secteur public

Pour la fonction publique d'Etat, le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 a mis en application les dispositions de la loi. Ce décret a augmenté de sept heures la durée annuelle du temps de travail (1 607 heures) à compter du 1^{er} janvier 2005. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les autorités locales ont arrêté les mesures de mise en application de la journée de solidarité.

Le rapport d'information de M. Denis Jacquat (n° 2719) du 30 novembre 2005 sur la mise en application de la loi du 30 juin 2004 contient une analyse détaillée des modalités diverses retenues en 2005 par les administrations pour la mise en œuvre de la journée de solidarité :

« Au sein de la fonction publique d'Etat, tous les ministères ont retenu le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité.

« Le gouvernement souhaitait annoncer que la journée de solidarité de 2005 serait fixée à une date précise. Le ministre de l'éducation nationale a été le premier à décider que, pour les personnels placés sous son autorité, toutes académies confondues, cette journée serait celle du lundi de Pentecôte. La décision a été prise par un arrêté du 8 décembre 2004. Cette annonce a eu un effet d'entraînement étant donné que l'organisation des familles est largement structurée autour des jours d'école des enfants. Les entreprises et les autres services publics ont donc eu tendance à s'aligner sur ce choix, qui a fini par être perçu comme une obligation imposée par la loi et la force des choses par l'Etat.

« Toutefois, conformément au décret n° 90-236 du 14 mars 1990, l'arrêté du 8 décembre 2004 a permis aux recteurs d'académie de choisir un jour différent afin de s'adapter aux nécessités locales.

« Pour 2005, à l'issue de discussions avec les autorités locales, compte tenu des spécificités locales, la journée de solidarité des personnels des établissements scolaires d'Etat des départements du Gard et du Territoire de Belfort et des villes de Moissac (Tarn-et-Garonne) et de Vic-Fezensac (Gers) a été fixée au lundi de Pâques (28 mars).

« A l'image des administrations d'Etat, la direction de la sécurité sociale a décidé que sauf accord particulier les employés des caisses accompliraient la journée de solidarité le lundi de Pentecôte. Pour souligner la souplesse de la loi, M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, a fait savoir qu'il accepterait tous les accords conformes à la loi qui seraient signés ; seules quelques caisses ont opté pour un autre jour dans l'année 2005.

« Il n'existe pas de données statistiques sur les journées de solidarité décidées pour 2005 par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. En règle générale, ils ont suivi les administrations d'Etat en place sur leur territoire. »

Le rapport du comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité présidé par M. Jean Leonetti indique quant à lui qu'« environ deux tiers des 1 058 directeurs d'hôpitaux publics ont, après consultation des instances intéressées, choisi le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité (choisissant d'ailleurs de rémunérer les agents en heures supplémentaires, ou de leur donner droit à un repos compensateur, lorsqu'ils ont travaillé plus de sept heures le lundi de Pentecôte). Le dernier tiers des établissements, ayant décidé de ne pas différencier le lundi 16 mai 2005 des précédents lundis de Pentecôte, ont préféré supprimer une journée de réduction du temps de travail. »

Le même rapport, publié le 19 juillet 2005, indique que « les 50 000 employeurs de la fonction publique territoriale, comportant 1 500 000 agents, ont majoritairement retenu la date du lundi 16 mai. D'une part, ils ont été peu nombreux à faire usage des dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juin 2004, qui donnait aux exécutifs locaux 6 la faculté de décider, après avis du comité technique paritaire, de fixer une autre date pour la journée de solidarité. »

• Le bilan du lundi de Pentecôte de 2005

Globalement, l'application de la journée de solidarité en 2005 a peut-être souffert de ce qu'un choix en apparence très ouvert, permettant de définir les modalités de la journée de solidarité par accord collectif, se soit réduit, dans les faits, pour beaucoup de salariés, à une quasi-obligation de travail le lundi 16 mai. La dynamique de négociation, attendue sur les modalités d'application de la journée de solidarité, ne s'est pas enclenchée.

Au final, 56 % des salariés de droit privé ont travaillé le lundi de Pentecôte 16 mai 2005. Dans la fonction publique d'Etat, le taux de grévistes a été estimé à environ 23 %. L'application dans la journée de solidarité dans l'Education nationale a été jugée catastrophique par les Français ; elle s'est traduite par un taux d'absentéisme de plus de 50 % manifestant un sentiment d'anarchie. Le comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité présidé par M. Jean Leonetti a relevé que *« l'échec de l'application de la loi du 30 juin 2004 dans l'Education nationale constitue certainement, selon le Comité, un facteur déterminant pour comprendre pourquoi, aux yeux de l'opinion publique, la mise en oeuvre de la journée de solidarité a été aussi mal ressentie »* (rapport du 19 juillet 2005, page 13).

2. Les mesures d'adaptation prises pour la journée de solidarité de 2006

Tirant les conclusions de la première année de mise en application de la journée de solidarité et conformément au rapport du comité de suivi et d'évaluation, le directeur des relations du travail a adressé aux préfets et directeurs régionaux et départementaux du travail une nouvelle circulaire permettant d'appliquer la journée de solidarité en fractionnant en tranches horaires séparées la journée de solidarité de sept heures. Cette circulaire du 22 novembre 2005 revient notamment sur une disposition de la circulaire « question-réponse » du 30 avril 2005 ne permettant pas de fractionner la journée de solidarité. La circulaire du 22 novembre 2005 dispose que *« certaines modalités de fractionnement avaient été précisées dans la circulaire question-réponse du 20 avril 2005. Il convient d'aller au-delà et de rendre plus accessible le recours au fractionnement en heures. [...] il conviendra de veiller à ce que ces tranches horaires correspondent bien à un travail effectif. [...] La seule exigence est que le fractionnement soit effectif et corresponde à un travail supplémentaire de sept heures par an »*.

L'arrêté du ministre de l'éducation nationale du 4 novembre 2005 avait ouvert la voie en permettant le fractionnement de la journée de solidarité en demi-journées dans les établissements d'enseignement afin de ne plus faire accomplir impérativement la journée de solidarité aux personnels placés sous son autorité le lundi de Pentecôte. Le rapport de M. Denis Jacquat (n° 2719) du 30 novembre 2005 sur la mise en application de la loi du 30 juin 2004 a fait l'analyse suivante de cet arrêté :

« Compte tenu des perturbations constatées en 2005 à la suite du choix de la journée de solidarité quasiment imposé à la collectivité nationale, ou fortement dirigé, par l'arrêté du ministre de l'éducation nationale sur le lundi de Pentecôte, le ministre de l'éducation nationale a retenu pour la journée de solidarité de 2006 un système très souple et orienté sur la définition de projets scolaires. Son arrêté du 4 novembre 2005 publié au Journal officiel du 17 novembre 2005 a fixé la journée de solidarité pour 2006 sans l'asseoir sur le lundi de Pentecôte :

« – pour les enseignants des premier et second degrés et pour les personnels d'éducation, la journée de solidarité, qui pourra être fractionnée en deux demi-journées, consistera en une journée consacrée hors du temps scolaire, d'une part, à la concertation sur le projet d'école ou d'établissement ou dans les établissements publics locaux d'enseignement sur le projet de contrat d'objectif et, d'autre part, à la définition d'un programme d'action en faveur de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Dans le premier degré, la date est déterminée par l'inspecteur de l'éducation nationale après consultation du conseil des maîtres. Dans le second degré, elle est déterminée par le chef d'établissement après consultation des équipes pédagogiques ;

« – pour les autres personnels, la journée de solidarité prendra la forme d'une journée de sept heures de travail, continue ou fractionnée, effectuée aux dates déterminées par l'autorité responsable de l'organisation du service, après consultation des personnels concernés.

« Le système retenu pour 2006 par l'Education nationale repose donc sur l'adaptation au terrain et, comme la loi le permet, n'impose pas une date unique à tous les personnels quelle que soit leur situation. La journée de solidarité 2006 sera arrêtée en concertation avec les personnels concernés et devrait être utilisée pour apporter des améliorations au service éducatif rendu à la collectivité.

« Ces nouvelles lignes directrices de mise en application de la loi s'inscrivent parfaitement dans les intentions du législateur et sont de nature à répondre aux critiques apportées à la première mise en application de la loi en 2005 et ancrer définitivement la journée de solidarité dans la vie sociale et les habitudes des Français. »

Cette souplesse était très attendue. En effet, le législateur n'a pas entendu imposer un jour de travail obligatoire le lundi de Pentecôte. La mise en application de la journée de solidarité en 2005 a largement relevé d'un dysfonctionnement par le caractère souvent imposé du lundi 16 mai. La loi du 30 juin 2004 est, au contraire, une loi de souplesse renvoyant à la négociation, permettant l'adaptation aux conditions de travail des entreprises et des administrations et aux modes de vie locaux pour déterminer la journée de solidarité. La loi du 30 juin 2004 n'exige aucune uniformité nationale : or c'est la perception erronée qu'en ont eue les Français au moment de sa première mise en application en 2005.

Les nouvelles mesures d'application ont apaisé les polémiques les plus vives mais les difficultés n'ont pas toutes été résolues.

En particulier, compte tenu de la suppression des classes dans les établissements d'enseignement publics qui permettait de nouveau aux familles d'organiser des départs en week-end prolongé pour la Pentecôte, un arrêté du 28 mars 2006 des ministres de l'intérieur et des transports a rétabli l'interdiction générale de circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes affectés au transport de marchandises (sauf pour les véhicules spécialisés et les véhicules agricoles) les

jours fériés, de 22 heures la veille à 22 heures le jour même, y compris donc le lundi de Pentecôte, sur l'ensemble du réseau routier. Cette interdiction avait été levée pour le lundi de Pentecôte 2005. L'arrêté permet toutefois aux préfets d'accorder des dérogations à titre permanent ou pour une période prolongée ou de lever l'interdiction dans les départements frontaliers ou ailleurs en cas de circonstances exceptionnelles (pour tout dimanche ou jour férié). Saisi par le syndicat des transporteurs de marchandises de la région Nord et la fédération nationale des transporteurs routiers, le Conseil d'Etat a justifié, en référé, par un arrêt du 2 juin 2006, cette interdiction eu égard aux motifs de sécurité publique que la motivent. Puis, dans son arrêt au fond du 6 septembre 2006 (« CFTC », n° 281711), le Conseil d'Etat a déclaré légal le fractionnement de la journée de solidarité que « *le législateur n'a pas entendu interdire* » bien que cette modalité ne fût pas expressément prévue par la loi (article L. 212-16 du code du travail) et donc annulé le passage (point 11) de la circulaire « question-réponse » du 20 avril 2005 n'autorisant pas ce fractionnement.

Grâce au fractionnement, la journée de solidarité peut prendre la forme de plusieurs temps de travail, chacun étant composé d'un nombre entier d'heures, pour un total cumulé de sept heures, sous réserve de la conformité à la réglementation et de la compatibilité avec l'organisation du travail et de la possibilité de contrôle.

En 2006, un sondage Opinion Way commandé par Relaxnews a montré que 60 % des Français n'entendaient pas travailler le lundi de Pentecôte 5 juin. Une enquête de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel indiquait que 56 % des entreprises, parmi lesquelles la majorité des grands groupes industriels et de services, travailleraient le lundi de Pentecôte et que lorsque l'entreprise ne serait pas ouverte, 87 % des salariés utiliseraient une journée de réduction du temps de travail (RTT) à l'initiative de l'employeur et 13 % un jour de repos accordé par leur employeur (dans 60 % il y avait eu négociation dans l'entreprise). Les situations variaient en fonction des catégories socioprofessionnelles. Chez les cadres et les professions intermédiaires, les travailleurs et les non-travailleurs étaient presque à égalité, oscillant entre 48 et 52 %. Les employés et ouvriers auraient été les plus nombreux à ne pas travailler le 5 juin 2006 : 68 % contre 55 % pour les commerçants et artisans, 52 % pour les professions intermédiaires et 51 % pour les cadres. Les salariés absents de leur lieu de travail le lundi de Pentecôte auraient été 15 % à avoir pris un jour de congé, 18 % à avoir pris un jour de RTT. 56 % ne se seraient pas rendus sur leur lieu de travail en raison de sa fermeture. Seul 1 % comptait faire grève.

3. Le déroulement du lundi de Pentecôte 2007

La journée de solidarité de l'année 2007 a été accomplie sur des bases réglementaires et conventionnelles identiques à celles de 2006.

Dans les chemins de fer, la SNCF a annoncé un trafic normal organisé comme un samedi (mais horaires de dimanche ont parfois été relevés par les

usagers). A la RATP, le lundi de Pentecôte a été un jour férié travaillé offrant un trafic identique à celui d'un jour de semaine. A Air France, les personnels administratifs ont utilisé un jour de RTT mais pour les personnels navigants et les personnels commerciaux et des aéroports, le lundi de Pentecôte a été un jour de travail normal.

Dans l'Education nationale, aucun cours n'a été donné mais les enseignants ont travaillé dans leur établissement sur des projets pédagogiques ou d'établissement. Dans la fonction publique d'Etat, à l'ANPE, dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale, le lundi 28 mai 2007 a été chômé et une journée RTT a été retenue. A La Poste, ce lundi a également été chômé, un jour de repos étant retenu. Les agences d'EDF ont été fermées mais les services de dépannages et d'accueil téléphonique ont travaillé normalement.

D'un autre côté, le lundi 28 mai 2007 a été une journée travaillée normalement à la Banque de France. Les agences des caisses de sécurité sociale ont ouvert. La majorité des musées nationaux ont été ouverts, sauf ceux dont le jour de fermeture hebdomadaire est le lundi (château de Versailles, musée du Quai-Branly, musée Rodin, etc.).

Dans le secteur privé, les situations les plus diverses ont été observées : journée travaillée, journée chômée, journée de congé offerte.

Le sondage Opinion Way commandé par Relaxnews a indiqué que 59 % des Français ne travailleraient pas le lundi 28 mai 2007, principalement parce que leur entreprise ou leur administration serait fermée.

Sondage Opinion Way sur les personnes n'ayant pas l'intention de travailler le lundi 28 mai 2007

Selon le statut d'activité	Travaillant à son compte	Salarié	Salarié du secteur public	Salarié du secteur public
	61 %	40 %	27 %	52 %

Selon la profession	Agriculteur, artisan, commerçant, chef d'entreprise	Cadre, profession intellectuelle supérieure	Profession intermédiaire	Employé	Ouvrier
	72 %	46 %	39 %	37 %	34 %

La direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail a commandé un sondage à l'IFOP sur le déroulement de la journée de solidarité 2007 (sondage réalisé en septembre 2007). Il en ressort que 48 % des travailleurs étaient à leur poste de travail le lundi 28 mai 2007, contre 56 % en 2005. Ces enquêtes montrent l'attachement de la majorité des Français au congé du lundi de Pentecôte alors même qu'ils approuvent le principe de la journée de solidarité.

4. Les prévisions pour 2008

En 2008, le lundi de Pentecôte sera le 12 mai. Cette journée devrait reproduire les constats dressés pour les années 2006 et 2007 puisqu'aucun accord collectif nouveau n'est intervenu. La tendance au chômage du lundi de Pentecôte devrait se poursuivre.

Dans le secteur privé, la principale difficulté reste l'interdiction de circulation des poids lourds. Alors que le lundi de Pentecôte est censé être travaillé, les entreprises de transport routier de marchandises ne sont pas en mesure d'exercer normalement leur activité sur le territoire national.

Dans la fonction publique, seuls quatre nouveaux arrêtés ont été publiés en 2007 pour fixer la journée de solidarité dans les administrations d'Etat :

– un arrêté du 12 octobre 2007 organisant la journée de solidarité à Météo-France autour l'utilisation des jours de RTT (modalités identiques à l'année précédente) ;

– un arrêté du 20 novembre 2007 mettant en œuvre la journée de solidarité au secrétariat d'Etat à l'outre-mer en prévoyant un décompte sur les jours de RTT ou, pour les agents soumis à un cycle de 35 heures de travail hebdomadaires, un fractionnement horaire (modalités identiques à l'année précédente) ;

– un arrêté du 14 décembre 2007 organisant la journée de solidarité des personnels administratifs et techniques du ministère de l'intérieur sur un prélèvement sur les le contingent de jours de RTT ou, pour les agents soumis à un cycle de 35 heures de travail hebdomadaires, un fractionnement horaire (modalités identiques à l'année précédente) ;

– un arrêté du 28 décembre 2007 prévoyant la suppression d'une journée non travaillée (sans plus de précision) dans les services du Premier ministre.

Le fractionnement horaire ayant été autorisé dans le secteur privé par la circulaire du 22 novembre 2005 de la direction des relations du travail (par accord collectif ou décision unilatérale de l'employeur), il est fondé de pouvoir également appliquer cette modalité d'application souple et pragmatique aux agents publics.

Pour toutes les autres administrations de l'Etat, les modalités prévues par les arrêtés publiés les années précédentes s'appliqueront à la journée de solidarité 2008. Ces arrêtés ne limitaient pas leur application à l'année suivant leur publication.

Pour les familles et les entreprises, la principale difficulté de l'organisation actuelle de la journée de solidarité tient à l'incertitude du caractère chômé ou travaillé du lundi de Pentecôte chez les acteurs économiques, sociaux, administratifs et de services du pays. Ce manque de clarté crée un sentiment

d'anarchie rendant difficile toute planification d'une organisation économique ou administrative ce jour-ci.

C. LE BILAN MITIGÉ DES ACCORDS COLLECTIFS SUR LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

1. Le recensement des accords collectifs de travail

A la mi-février 2008, dix-neuf accords de branches (vingt si l'on comptabilise le double accord dans la manutention portuaire) comportant des stipulations relatives à la journée de solidarité avaient été conclus. Ces accords concernent les branches professionnelles suivantes :

- bâtiment ;
- cabinets dentaires ;
- cabinets et cliniques vétérinaires ;
- centres sociaux et socioculturels ;
- commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ;
- enseignement privé hors contrat ;
- exploitation cinématographique ;
- exploitation des théâtres cinématographiques ;
- gardiens, concierges et employés d'immeubles ;
- industries électriques et gazières ;
- industrie laitière ;
- industrie des produits alimentaires élaborés ;
- manutention portuaire (2 accords en 2005 et 2006) ;
- presse quotidienne régionale et départementale ;
- personnel des ports autonomes maritimes ;
- publicité directe ;
- sérigraphie ;
- sociétés d'assistance ;
- artistes interprètes engagés pour des émissions de télévision.

Ce faible nombre s'explique par la tendance des branches professionnelles à renvoyer au niveau des entreprises la négociation sur le choix du jour et les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. Ainsi, cinq accords de branche ont été conclus en 2004, huit en 2005 et six en 2006.

Majoritairement, les branches laissent à l'entreprise le soin de décider des modalités de fixation de la journée de solidarité. C'est le cas pour deux branches sur cinq en 2004 (enseignement privé hors contrat, cabinets dentaires), deux sur huit en 2005 (centres sociaux et socioculturels, presse quotidienne régionale et départementale) et cinq branches sur six en 2006 (industrie laitière, bâtiment, commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire, manutention portuaire, sociétés d'assistance).

Cinq branches ont eu recours au fractionnement de la journée de solidarité : deux à la suite d'accords conclus en 2005 (personnel des ports autonomes maritimes, manutention portuaire) et trois sur le fondement d'accords conclus en 2006 (industrie laitière, cabinets et cliniques vétérinaires, bâtiment).

Cependant, la plupart des vingt accords se sont limités à rappeler les termes de la loi ou à renvoyer à l'employeur le soin de déterminer la date de la journée de solidarité. Cette situation explique que ces accords n'ont pu être étendus, faute d'avoir fixé précisément les modalités d'une journée de solidarité.

En outre, grâce à la souplesse introduite progressivement dans les modalités de fixation de la journée de solidarité, il n'est plus paru utile aux partenaires sociaux des branches professionnelles d'ouvrir de nouvelles négociations sur ce sujet, le niveau des accords d'entreprise apparaissant le plus adapté à la négociation collective. Aucun accord de branche conclu en 2007 ou au premier trimestre 2008 n'a donc contenu une stipulation sur la mise en œuvre de la journée de solidarité.

La négociation au niveau des branches a donc cédé le pas à la négociation dans l'entreprise.

Le ministère du travail n'a pas été en mesure de transmettre au rapporteur des statistiques sur le nombre d'accords d'entreprise conclus sur la journée de solidarité. Le dernier décompte disponible est celui fourni à M. Denis Jacquat rapporteur sur la mise en application de la loi du 30 juin 2004 (rapport n° 2719 du 30 novembre 2005). Fin 2005, 629 accords d'entreprise étaient recensés dans 48 départements. Parmi ces accords :

– 257 accords prévoient que la journée de solidarité correspond au lundi de Pentecôte ;

– 77 accords proposent au salarié le choix entre deux ou plusieurs modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. Il peut s'agir d'un jour de réduction du temps de travail, d'un jour de congé payé, du lundi de Pentecôte ou d'un autre jour férié chômé ;

– 161 accords optent en faveur d'une seule modalité pour l'accomplissement de la journée de solidarité, parmi lesquels :

- 1 accord stipule que la journée supplémentaire de 7 heures est renvoyée au choix du salarié ;

- 5 accords précisent que l'imputation de la journée de solidarité est faite sur le contingent annuel ;

- 8 accords stipulent qu'un jour de congé conventionnel est choisi ;

- 12 accords prévoient qu'un jour de congé payé est choisi ;

- 17 accords optent pour le travail d'un jour précédemment chômé (le samedi) ;

- 54 accords retiennent un jour de réduction du temps de travail ;

- 64 accords optent pour un autre jour férié et chômé (4 accords optent pour le Vendredi saint, 5 accords pour le 11 novembre, 6 accords pour le 15 août, 6 accords pour le 8 mai, 24 accords pour l'Ascension, 14 accords pour d'autres jours) ;

- 17 accords prévoient de fixer un jour différent selon la catégorie de salariés (par exemple, chez Etam, pour les cadres et les autres salariés travaillant dans des unités différentes) ;

- 8 accords prévoient expressément de dispenser le salarié de l'accomplissement de la journée de solidarité. Parmi les entreprises concernées figurent TF1, Shell et Neuf Telecom ;

- 6 accords optent en faveur du fractionnement de la journée de solidarité. Le fractionnement en heures de travail effectif a été permis par la circulaire du directeur des relations du travail de novembre 2005. Toutefois, le fractionnement en minutes mis en place par la SNCF reste une modalité d'application qui s'écarte de l'esprit de la loi car il n'est pas possible de s'assurer que les tranches de travail supplémentaires ainsi fractionnées correspondent à un travail effectif supplémentaire du salarié. Il semble que la scission de la journée de solidarité en heures de travail soit la limite acceptable permettant de répondre à l'effort de solidarité exigé par la loi du 30 juin 2004 ;

- 6 accords prévoient qu'en cas d'absence le lundi de Pentecôte, il y aura report de la journée de solidarité sur un autre jour ;

- 3 accords prévoient de fixer une journée de solidarité différente par salarié (travail en continu) ;

- 3 accords prévoient le déroulement de la journée de solidarité dans le cadre d'une période de « basse modulation ».

La circulaire n° 14 du 22 novembre 2005 du directeur des relations du travail sur le fractionnement en heures de la journée de solidarité n'a pas incité les entreprises à signer beaucoup de nouveaux accords. En outre, compte tenu de la stabilisation de la législation et la complexité des relations du travail au sein des entreprises, les directeurs des relations humaines sont depuis 2007 peu enclins à négocier sur le temps de travail, sujet souvent conflictuel.

2. Les formes particulières de journée de solidarité retenues

Le rapport de M. Denis Jacquat (n° 2719) du 30 novembre 2005 sur la mise en application de la loi du 30 juin 2004 contient une analyse détaillée des

modalités diverses retenues en 2005 par les entreprises pour la mise en œuvre de la journée de solidarité.

« Quatre modalités particulières de journée de solidarité ont été constatées [en 2005].

« En premier lieu, des journées de solidarité ont été données sous forme de journée de récupération du temps de travail. C'est le cas de DMC (cotons), la Confédération paysanne de la Loire, Générali dans la Seine-saint-Denis, Alstom à La Courneuve, la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis, de nombreuses PME de Seine-Saint-Denis, Casino à Poitiers, des fonderies du Poitou, Airbus à Toulouse, Leroy Somer dans les Charentes, M6, Shell, Neuf Télécom, Groupe PMU, Lafarge.

« Dans d'autres cas, une journée de solidarité a également été imposée par l'employeur sous forme de récupération du temps de travail. C'est le cas des Houillères de Lorraine (2700 salariés), de BASF, de Renault (siège social), du Crédit Lyonnais, du Crédit Mutuel, de la Société Générale.

« Ces deux types d'ajustements ne méconnaissent nullement ni la lettre ni l'esprit de la loi du 30 juin 2004.

« Par ailleurs, certaines entreprises ont fait le choix d'offrir la journée de solidarité à leurs salariés, en s'acquittant de leur obligation contributive tout en s'abstenant de faire travailler leurs salariés sept heures de plus dans l'année. Cela a été fait, notamment, par la direction de TFI, par des PME ou par certaines communes offrant à leurs agents une « journée du maire ».

« Cette solution a été choisie pour éviter de détériorer le climat social, mais la mesure n'est pas conforme à l'esprit de la loi du 30 juin 2004 puisqu'elle refuse, en réalité, de voir dans la « journée de solidarité » une journée de travail supplémentaire créant des richesses supplémentaires affectées à la solidarité.

« Enfin, certaines entreprises, comme la SNCF et la RATP, ont choisi de faire travailler leurs salariés en leur offrant un « bonus » de rémunération alors que la loi du 30 juin 2004 dispose expressément (article L. 212-16 du code du travail) que la journée de solidarité « prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunéré pour les salariés » et que « le travail accompli, dans la limite de sept heures, durant la journée de solidarité ne donne pas lieu à rémunération (...) ».

« Ces choix de management sont de nature à affaiblir la légitimité du dispositif de la journée de solidarité en donnant le sentiment que certains salariés pourraient s'affranchir, dans une certaine mesure, de l'effort de solidarité nationale. »

Le rapporteur tient à souligner que la souplesse permise par les circulaires interprétatives, confirmée par les décisions de justice (fractionnement en deux

demi-journées ou fractionnement horaire, octroi d'un jour de congé supplémentaire, *etc.*), ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de la journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif.

II.- LES RECETTES TIRÉES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

A. LE MONTANT DES RECETTES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

L'article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a mis en place une nouvelle contribution, usuellement dénommée « contribution de solidarité pour l'autonomie ». Ce prélèvement social est la contrepartie financière de la journée de travail supplémentaire dont bénéficient les entreprises et les administrations. Celles-ci sont, en effet, arithmétiquement en mesure d'accroître grâce à la journée de solidarité leur production, leur valeur ajoutée et leur service rendu d'environ un deux cent cinquante-troisième sur une année (le nombre de jours ouvrés varie d'une année l'autre de 252 à 255).

L'INSEE a cependant estimé que l'activité économique du premier jour de solidarité, le lundi de Pentecôte 16 mai 2005, a seulement été un peu supérieure à la moitié de celle d'un lundi ouvré normal. Macroéconomiquement le comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité présidé par M. Jean Leonetti a estimé équitable le prélèvement de 2 milliards d'euros car il correspond à la création de valeur ajoutée induite par le jour ouvré supplémentaire, même si certains employeurs peuvent avoir acquitté une contribution légèrement supérieure à la valeur ajoutée supplémentaire que leur entreprise a pu générer ⁽¹⁾.

La contribution de solidarité est donc un prélèvement social obligatoire opéré sur la création de richesse nationale et non un impôt.

La direction générale du Trésor et de la politique économique a estimé en juin 2005 que l'institution de la journée de solidarité augmenterait de 0,47 % la durée annuelle du travail des salariés des entreprises passées aux 35 heures en ayant retenu l'option des jours de RTT car leur nombre de jours travaillés était passé en moyenne à 214 jours en 2004. Pour le travail des salariés restant organisé sur les 252 à 255 jours ouvrés, le taux est d'environ 0,40 %.

Le rapport d'évaluation remis le 18 décembre 2007 par M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, estime que la mise en œuvre de la journée de solidarité s'est traduite par une augmentation de 0,45 % des jours travaillés. Il justifie le choix du taux de 0,3 % de la contribution de solidarité pour l'autonomie car les entreprises sont dans des situations hétérogènes : *« pour une entreprise représentative des sociétés non financières dont les salaires représentent 65 % de la valeur ajoutée, la perte*

(1) La règle de trois conduisant à estimer, à partir du calcul de l'INSEE, à trois milliards d'euros la création de valeur ajoutée par la journée de solidarité de 2005 ($50\% \times 1/253 \times 1\,600$ milliards de PIB) conduit à surestimer la création de richesse en raison des approximations faites dans la prise en compte des coûts, des modalités particulières de mise en œuvre de la journée de solidarité et dans l'application d'un modèle d'économie de l'offre (cf. rapport du comité de suivi du 19 juillet 2005, pages 17 et 18).

maximale à l'introduction de la mesure est de 0,14 % de sa valeur ajoutée, le gain maximal pour cette entreprise est de 0,26 % ; les entreprises très capitalistiques gagnent potentiellement davantage à l'introduction de la mesure ; les entreprises liées au tourisme peuvent pâtir de la suppression d'un week-end de trois jours, ce qui a été partiellement le cas. Toutefois, la baisse de fréquentation du week-end de Pentecôte peut être compensée par des modifications de comportement difficilement mesurables : départs différés, persistance de séjours liés à des manifestations... » (page 19).

Afin de ne pas faire peser l'effort financier sur les seuls revenus salariaux, la loi a prévu un prélèvement d'un montant identique sur les revenus du patrimoine et des placements. Ont ainsi été créées :

– une contribution de 0,3 % sur les salaires assise sur l'assiette des cotisations patronales d'assurance maladie, due par tous les employeurs privés et publics ; les professions indépendantes (commerçants, artisans, industriels, professions libérales) ne sont donc pas assujetties à cette contribution ;

– une contribution additionnelle de 0,3 % sur le prélèvement social sur les revenus du patrimoine définis à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale (article L. 245-14) ;

– une contribution additionnelle de 0,3 % sur le prélèvement social sur les produits de placement définis à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale (article L. 245-15).

Le financement des mesures de soutien aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées a été complété par :

– l'affectation d'une fraction de 0,1 point du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement et les sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion des jeux définis à l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale ;

– une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse correspondant à une fraction, identique pour tous, de leurs dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées en perte d'autonomie réalisées en 2000 et revalorisées chaque année selon l'évolution des prix.

Le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 a défini le circuit financier de prélèvement de la contribution sociale de solidarité. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est chargée du recouvrement de la contribution de 0,3 % sur les revenus salariaux. Le Trésor public est chargé de collecter la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et des placements. Le produit de ces collectes est affecté en totalité à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). C'est d'ailleurs une des raisons d'être de la CNSA que

de rendre parfaitement lisible l'affectation de la contribution de solidarité autonomie.

Les entreprises assujetties à la contribution de solidarité autonomie ne sont pas exactement celles qui doivent mettre en place la journée de solidarité, en raison de la définition de l'assiette figurant à l'article 11 de la loi du 30 juin 2004. Sont concernées les entreprises qui sont soumises au livre II du code de la sécurité sociale et qui acquittent des cotisations patronales de base d'assurance maladie. Les assemblées parlementaires et les congrégations et collectivités religieuses sont ainsi contributrices du fait de leur assujettissement à ces cotisations patronales en tant qu'employeurs.

Le versement de la contribution de solidarité autonomie est fondu dans les cotisations maladie dues à l'ACOSS. Pour les entreprises de plus de dix salariés, le versement est donc mensuel. Le prélèvement de la contribution de solidarité autonomie est effectif depuis juillet 2004. La direction de la sécurité sociale n'a pas eu connaissance de contentieux particulier sur le paiement de la contribution.

Le tableau ci-après retrace le produit tiré de la contribution de solidarité autonomie. Les autres recettes propres de la CNSA figurent à titre de comparaison. La contribution sociale de solidarité représente 66 % des ressources propres de la CNSA.

Recettes de la journée de solidarité et recettes propres de la CNSA

(en millions d'euros)

	2004 (réalisé)	2005 (réalisé)	2006 (réalisé)	2007 (prévision)	2008 (prévision)
Contribution de 0,3 % sur les revenus d'activité et de remplacement (CSA)	804	1 687	1 777	1 859	1 914
Contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine (CSA)	76	161	160	193	202
Contribution de 0,3 % sur les revenus de placements (CSA)	31	100	148	163	156
Déduction de charges et de frais	0	0	0	- 24	- 25
Sous-total des recettes de la journée de solidarité	911	1 948	2 085	2 191	2 247
Contribution de 0,1 % sur les revenus d'activité et de remplacement (CSG)	nd	836	897	935	978
Contribution de 0,1 % sur les revenus du patrimoine (CSG)	nd	56	55	64	67
Contribution de 0,1 % sur les revenus de placements (CSG)	nd	40	64	56	54
Contribution de 0,1 % sur les recettes de jeux (CSG)	nd	8	6	6	7
Déduction de charges et de frais	0	0	0	- 12	- 13
Sous-total des recettes de la CSG	523	940	1 022	1 049	1 093
Participation des régimes de base d'assurance vieillesse	—	62	63	64	65
TOTAL des recettes de la CNSA	1 434	2 951	3 170	3 304	3 405

Nota : l'année 2004 porte uniquement sur le second semestre.

Source : direction de la sécurité sociale (septembre 2007).

B. L'AFFECTATION DES RECETTES DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

Dans un rapport remis le 29 juin 2006, la Cour des comptes a examiné les conditions de mise en place et d'affectation des ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Elle conclue (page 49) :

« Les craintes qui ont pu être exprimées sur l'affectation des nouvelles ressources de la contribution de solidarité ne sont pas fondées : elles bénéficient bien intégralement aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées. Un « effet vignette » n'est pas à craindre. Une segmentation rigide, instituée par la loi, du budget et des comptes de la CNSA le garantit, ou du moins permet de le vérifier, au prix d'une certaine lourdeur dans la gestion de l'établissement. La complexité des circuits de financement et la diversité des intervenants contribuent à expliquer le volume constaté de ressources encore non consommées.

« Enfin, l'examen des crédits de l'Etat et de l'assurance maladie ne révèle pas d'« effets de substitution »⁽¹⁾. L'institution de la CSA a permis à la fois de consolider par des ressources définitives le concours de l'Etat aux départements pour le financement de l'APA, et d'affecter globalement aux établissements accueillant des personnes dépendantes des ressources nettement plus élevées. »

On pourra se reporter aux rapports sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'assurance maladie pour 2007 et 2008 pour avoir la ventilation des dépenses de la CNSA depuis 2005 selon leur objet avec décomposition des recettes affectées à chacune de ces catégories de dépenses définies par la loi (rapport n° 3384 tome 2, p. 57 et suivantes, pour le PLFSS 2007, rapport n° 295 tome 2, p. 63 et suivantes, pour le PLFSS 2008).

(1) « On entend par « effet de substitution » le fait que les ressources nouvelles apportées notamment par la journée de solidarité seraient compensées, en tout ou partie, par la réduction de concours existants aux personnes âgées ou handicapées. La création de recettes nouvelles pourrait inciter certains contributeurs, au premier chef le plus important d'entre eux, l'assurance maladie, ou l'Etat à diminuer leur propre effort. » (page 42 du rapport de la Cour des comptes)

III.- LA RÉFORME PROPOSÉE

1. Le bilan tiré par le comité de suivi et d'évaluation en juillet 2005

Le 19 juillet 2005, le comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité présidé par M. Jean Leonetti a remis son rapport au Premier ministre. Tirant les conclusions des dysfonctionnements observés lors de la première année de mise en application de la journée de solidarité, le comité a proposé de rendre « *plus souple, plus lisible et plus équitable* » le dispositif.

Le dispositif de la journée de solidarité a été jugé trop rigide pour pouvoir s'adapter aux besoins de l'économie et à la diversité des secteurs d'activité et des territoires. Une plus grande souplesse devrait permettre de faire pleinement accepter par les Français la mesure de solidarité. La cause principale tient à l'insuffisance d'accords collectifs qui auraient dû être la principale source de définition des modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité dans l'esprit du législateur.

En mêlant les exigences de recettes financières, l'augmentation de la quantité de travail et la solidarité en direction des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées, le lundi de Pentecôte a été peu lisible et, de ce fait, « *ressentie comme autoritaire, injuste et quelque fois même comme inefficace* » (rapport du comité de suivi, p. 24). Un effort pédagogique devrait être fourni à l'avenir.

Enfin, le dispositif a été perçu comme inéquitable : les syndicats de salariés ont considéré que l'effort contributif ne portait que sur les seuls salariés, ce qui omettait la contribution additionnelle assise sur les revenus de placement et du patrimoine ; les différences de traitement entre les salariés ou employés ont été vécues comme des injustices ; le prélèvement économique pèse différemment sur les comptes des entreprises selon leur masse salariale.

2. Le rapport d'évaluation présenté par M. Eric Besson en décembre 2007

Le 27 juin 2007, le Président de la République a confié à M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, une mission d'évaluation et de proposition sur la mise en œuvre pratique de la journée de solidarité dans les entreprises et les administrations publiques. .

Ce rapport, rendu public le 18 décembre 2007, constate que la création de la nouvelle source de financement solidaire est un succès. En outre, les ressources nouvelles collectées au travers de la journée de solidarité ont correctement et intégralement été consacrées au financement de mesures en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées. Elles ne se sont substituées à

aucune dépense existant antérieurement en faveur des mêmes publics : elles se sont traduites par des financements supplémentaires nouveaux.

Afin de remédier aux dysfonctionnements observés, le rapport propose trois scénarios d'évolution de la journée de solidarité qui tendent tous à pérenniser la ressource de la contribution de solidarité pour l'autonomie.

Scénario 1 :

Choisir un jour de solidarité unique, soit en revenant à une journée unique de solidarité fixée au lundi de Pentecôte, soit en fixant une date alternative à cette journée unique de solidarité. Ce scénario résoudrait les difficultés liées à l'interdiction de circulation des poids lourds et à l'accueil des enfants. Il est néanmoins contraire à l'esprit de souplesse qui a présidé à l'adoption de la loi du 30 juin 2004 et sa mise en œuvre risquerait de faire renaître les situations conflictuelles que l'on a connues en 2005.

Scénario 2 :

Donner une totale liberté dans l'accomplissement de la journée de solidarité et réaffirmer le caractère férié du lundi de Pentecôte. Ce scénario offre la souplesse maximale et privilégie le dialogue social. Il prend acte que la journée travaillée du lundi de Pentecôte n'a pas acquis la dimension symbolique attendue en raison essentiellement de la diversité des modalités pratiques arrêtées pour sa mise en œuvre. Ce scénario ouvre la possibilité à d'autres modalités d'accomplissement de la journée de solidarité que celles utilisées actuellement (fractionnement, usage d'une journée de réduction aménagement du temps de travail RTT,...) alors même qu'il a été observé une faible productivité le lundi de Pentecôte.

Scénario 3 :

Stabiliser les règles de la journée de solidarité et améliorer sa mise en œuvre. Le principal avantage de ce scénario est de ne nécessiter aucune modification législative. Six propositions d'adaptation sont présentées : garantir la sécurité sur les routes tout en veillant au respect des contraintes économiques (autoriser notamment le transport routier des véhicules de plus de 7,5 tonnes sauf sur les grands axes) ; améliorer la visibilité de la journée de solidarité ; renforcer le dialogue social (notamment élargir les possibilités de négociations au niveau des établissements) ; développer la sensibilisation aux problèmes de handicaps et de dépendance (notamment dans tous les actes éducatifs) ; disposer d'un outil statistique de suivi (à travers un panel d'entreprises, d'administrations, de services publics et de territoires) ; accélérer le lancement des programmes en attente dans les établissements d'accueil par la signature des conventions tripartites en souffrance.

M. Eric Besson recommande l'adoption du scénario 2 ou, à défaut, le scénario 3.

Interrogé par M. Yvan Lachaud, député du Gard, lors de la séance des Questions au gouvernement du 29 janvier 2008, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a indiqué que le gouvernement souhaitait donner davantage de souplesse aux entreprises dans l'organisation de la journée de solidarité, c'est-à-dire permettre de prendre un jour de RTT, ou de prendre deux demi-journées ou d'autoriser la récupération de sept heures de travail sur l'année, ce qui correspond à une préférence pour le scénario 2.

3. La proposition de loi n° 711

En réponse aux propositions de M. Eric Besson, M. Jean Leonetti et quatre-vingt-dix-sept de ses collègues, auxquels se sont ajoutés quatorze cosignataires supplémentaires ultérieurement, ont déposé, le 7 février 2008, une proposition de loi (n° 711) relative à la journée de solidarité.

Ce texte propose de mettre en œuvre le scénario 2 proposé par M. Eric Besson, en supprimant du code du travail le caractère supplétif du lundi de Pentecôte pour la détermination de la journée de solidarité. A défaut d'accord collectif du travail dans l'entreprise ou dans la branche, la loi n'imposera plus de fixer au lundi de Pentecôte la journée de solidarité : il appartiendra aux chefs d'entreprise de déterminer, après concertation, les conditions d'accomplissement de la journée de solidarité.

Le dispositif de cette proposition est directement inspiré des demandes convergentes résultant des différentes évaluations du fonctionnement de la journée de solidarité, en particulier le comité de suivi et d'évaluation présidé par M. Jean Leonetti, M. Denis Jacquat, rapporteur de la loi du 30 juin 2004 et auteur du rapport sur sa mise en application, M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité : simplifier le dispositif ; éliminer l'uniformisation imposée au travers de la fixation par défaut de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte qui provoque des paralysies dans le pays entier ; permettre d'adapter les modalités d'accomplissement à la diversité des situations de l'économie nationale ; définir les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité au plus près du terrain en fonction des besoins de l'entreprise, des obligations des travailleurs et de leurs familles et des contraintes locales.

Les mesures de réforme contenues dans la proposition de loi sont succinctes car très peu de dispositions de nature législative doivent être modifiées pour atteindre ces objectifs.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a examiné, sur le rapport de **M. Jean Leonetti**, la présente proposition de loi, au cours de sa séance du mardi 25 mars 2008.

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 Appar 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 événement, 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.

II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Organisation de la journée de solidarité dans le secteur privé

Le présent article modifie le code du travail afin de supprimer de la loi l'obligation d'accomplir la journée de solidarité le lundi de Pentecôte lorsqu'aucun accord collectif de branche ou d'entreprise n'a été conclu.

Les articles modifiés sont ceux résultant de la nouvelle codification de la partie législative du code du travail à laquelle a procédé l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007. Cette nouvelle rédaction de la partie législative du code du travail entrera en vigueur le 1^{er} mai 2008. Le tableau ci-après établit la correspondance entre les articles du code du travail actuels qui ont été modifiés par l'article 2 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 et les nouveaux articles en vigueur le 1^{er} mai 2008.

Codification des articles du code du travail relatifs à la journée de solidarité

Articles du code ancien	Articles du code au 1^{er} mai 2008	Contenu des articles dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} mai 2008
L. 212-16 1 ^{er} alinéa	L. 3133-7	La journée de solidarité instituée en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées prend la forme : 1° D'une journée supplémentaire de travail non rémunérée pour les salariés ; 2° De la contribution prévue au 1° de l'article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées pour les employeurs.
L. 212-16 2 ^e alinéa	L. 3133-8, 1 ^{er} à 5 ^e alinéas	Une convention, un accord de branche ou une convention ou un accord d'entreprise détermine la date de la journée de solidarité. Cet accord peut prévoir : 1° Soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1 ^{er} mai ; 2° Soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu à l'article L. 3122-6 ou à l'article L. 3122-19 ; 3° Soit toute autre modalité permettant le travail d'un autre jour non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises.
L. 212-16 3 ^e alinéa	L. 3133-8, 7 ^e alinéa	Lorsque l'entreprise travaille en continu ou est ouverte tous les jours de l'année, l'accord collectif ou, à défaut, l'employeur peut fixer une journée de solidarité différente pour chaque salarié.
L. 212-16 4 ^e alinéa	L. 3133-8, 6 ^e alinéa	En l'absence de convention ou d'accord, la journée de solidarité est le lundi de Pentecôte.
L. 212-16 5 ^e alinéa	L. 3133-9	A défaut de convention ou d'accord de branche ou d'entreprise et lorsque le lundi de Pentecôte était antérieurement travaillé, les modalités de fixation de la journée de solidarité sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'il en existe.

		Il en est de même pour les salariés ne travaillant pas ordinairement le jour de la semaine retenu pour la journée de solidarité, en vertu de la répartition de leur horaire hebdomadaire de travail sur les différents jours de la semaine, sur le fondement de l'article L. 3133-8.
L. 212-16 6 ^e alinéa	L. 3133-10, 1 ^{er} à 3 ^e alinéas	Le travail accompli, dans la limite de sept heures, durant la journée de solidarité ne donne pas lieu à rémunération : 1 ^o Pour les salariés mensualisés dans cette limite de sept heures ; 2 ^o Pour les salariés dont la rémunération est calculée par référence à un nombre annuel de jours de travail conformément à l'article L. 3121-45, dans la limite de la valeur d'une journée de travail.
L. 212-16 7 ^e alinéa	L. 3133-10, 4 ^e alinéa	Pour les salariés à temps partiel, la limite de sept heures prévue au 1 ^o est réduite proportionnellement à la durée contractuelle.
L. 212-16 8 ^e alinéa	L. 3133-11	Les heures correspondant à la journée de solidarité, dans la limite de sept heures ou de la durée proportionnelle à la durée contractuelle pour les salariés à temps partiel, ne s'imputent ni sur le contingent annuel d'heures supplémentaires ni sur le nombre d'heures complémentaires prévu au contrat de travail du salarié travaillant à temps partiel. Elles ne donnent pas lieu à repos compensateur obligatoire.
L. 212-16 9 ^e alinéa	Alinéa abrogé	<i>Le travail de la journée de solidarité dans les conditions prévues par le présent article ne constitue pas une modification du contrat de travail.</i>
L. 212-16 10 ^e alinéa	Alinéa abrogé	<i>Les dispositions du présent article s'appliquent aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, par dérogation aux articles 105 a et 105 b du code professionnel local.</i>
L. 212-17	L. 3133-12	Lorsqu'un salarié a déjà accompli, au titre de l'année en cours, une journée de solidarité, s'il s'acquitte d'une nouvelle journée de solidarité en raison d'un changement d'employeur, les heures travaillées ce jour donnent lieu à rémunération supplémentaire et s'imputent sur le contingent annuel d'heures supplémentaires ou sur le nombre d'heures complémentaires prévu au contrat de travail du salarié travaillant à temps partiel. Ces heures donnent lieu à repos compensateur obligatoire. Toutefois, le salarié peut aussi refuser d'exécuter cette journée supplémentaire de travail sans que ce refus constitue une faute ou un motif de licenciement.

Le **1^o du I** de l'article procède à une modification formelle de l'article L. 3133-7 du code du travail. L'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 de codification de la partie législative du code du travail a maintenu dans le texte de cet article la référence à la contribution prévue au « *1^o de l'article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* » alors que le I de l'article 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a codifié cet article 11 sous l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles.

Le présent paragraphe procède à la substitution de référence comme le prévoit la loi du 11 février 2005 et fusionne la rédaction des dispositions des trois alinéas de l'article L. 3133-7 en un seul alinéa.

Le **2^o du I** de l'article supprime du code du travail la fixation, par défaut, de la journée de solidarité au lundi de la Pentecôte.

En premier lieu, la nouvelle rédaction de l'article L. 3133-8, dont toutes les dispositions sont fusionnées en un alinéa unique, maintient le principe de détermination des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité par accord collectif du travail. Toutefois, elle propose de privilégier les accords d'entreprise ou d'établissement. Ce type d'accord collectif est défini par les articles L. 2232-11 et suivants du code du travail. La proposition de loi renvoie à ce type d'accords le soin de déterminer les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. Ce n'est qu'en l'absence d'un tel accord d'entreprise ou d'établissement que ces modalités devraient être déterminées par accord de branche (accord collectif défini par les articles L. 2232-5 à L. 2232-10 du code du travail).

Cette nouvelle articulation entre les deux types d'accords collectifs n'est pas une novation juridique. Elle formalise le caractère supplétif des accords de branche par rapport aux accords d'entreprise qui résulte de la réforme introduite par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

La relation entre accords de branche et accords d'entreprise ou d'établissement a été définie par les articles L. 132-23 et L. 132-24 du code du travail, recodifiés sous les articles L. 2253-1 à L. 2253-4. La fiche n° 2 de la circulaire du ministre du travail du 22 septembre 2004 a explicité cette articulation.

Circulaire du ministre délégué aux relations du travail du 22 septembre 2004 relative au titre II de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (Journal officiel du 31 octobre 2004)

FICHE N° 2

La hiérarchie des normes

(art. 41, 42, 45, art. L. 132-13 et L. 132-23)

La loi du 4 mai 2004, modifiant les articles L. 132-13 et L. 132-23 du code du travail, fait évoluer les rapports entre les différents niveaux d'accords et aménage dans cette mesure la portée du principe de faveur. La hiérarchie des normes entre la loi et le règlement, d'une part, et les accords collectifs, d'autre part, telle qu'elle résulte de l'article L. 132-4 du code du travail, reste en revanche inchangée.

1. Les règles générales

1.1. Les rapports entre loi, règlement et accord collectif de travail

La loi ne revient pas sur le principe de faveur qui régit, en vertu de l'article L. 132-4 du code du travail, les relations entre la loi et les règlements, d'une part, et les accords collectifs, d'autre part. En vertu de ce principe, les accords collectifs ne peuvent s'écarter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur que dans un sens plus favorable aux salariés et à la condition qu'il ne s'agisse pas de dispositions, qui, par leurs termes mêmes, revêtent un caractère impératif. Il n'en va différemment que lorsqu'un texte législatif exprès autorise les négociateurs à déroger aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, dans des limites qui doivent être précisément circonscrites.

1.2. Les rapports entre accord collectif de travail et contrat de travail

La loi ne modifie pas davantage les dispositions de l'article L. 135-2 du code du travail qui prévoient que les clauses du contrat de travail plus favorables pour le salarié priment sur les clauses d'un accord collectif de travail ayant le même objet.

1.3. Les rapports entre les différentes catégories d'accords collectifs

La loi, s'inspirant en cela de la position commune du 16 juillet 2001, revient en revanche sur l'articulation des différentes catégories d'accords.

1.3.1. Les rapports entre les accords de branche et les accords interprofessionnels.

L'article L. 132-13, dans sa rédaction issue de la loi du 4 mai 2004, prévoit que les dispositions des accords interprofessionnels ne s'imposent aux accords de niveau inférieur que si leurs signataires l'ont expressément prévu.

Il appartient donc désormais aux signataires d'un accord interprofessionnel de déterminer, clause par clause, quelle est la portée de cet accord par rapport aux accords de niveau inférieur.

Lorsque l'accord est silencieux sur ce point, ses clauses revêtent un caractère supplétif et les accords de niveau inférieur peuvent librement y déroger. Toutefois, cette règle ne vaut que pour les accords conclus ou révisés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2004 (cf. point 2).

En revanche, lorsque les signataires de l'accord décident de conférer en tout ou partie une valeur impérative à celui-ci, les accords de niveau inférieur ne peuvent s'en écarter que dans un sens plus favorable aux salariés, dans le respect du principe de faveur tel qu'il est énoncé au premier alinéa de l'article L. 132-13.

1.3.2. Les rapports entre les accords d'entreprise ou d'établissement et les accords couvrant un champ territorial ou professionnel plus vaste.

En vertu du dernier alinéa de l'article L. 132-23, tel que modifié par la loi du 4 mai 2004, l'accord d'entreprise ou d'établissement peut lui aussi s'écarter des stipulations conventionnelles de niveau supérieur.

Toutefois, en vertu de l'avant dernier alinéa de cet article, la convention de branche conserve un caractère impératif en matière de salaires minima, de classifications, de garanties collectives en matière de prévoyance et de mutualisation des fonds de la formation professionnelle.

La notion de mutualisation des fonds de la formation professionnelle désigne le régime de la collecte et de l'usage des fonds par les OPCA.

La notion de salaires minima recouvre quant à elle les salaires minima hiérarchiques horaires ou mensuels et les salaires garantis minima mensuels ou annuels (RAG) correspondant aux grilles de classification fixées par la convention ou l'accord collectif de branche.

Au-delà des domaines ainsi « sanctuarisés » par le législateur, les accords interprofessionnels ou de branche ont la faculté de conférer à tout ou partie de leurs clauses un caractère impératif. Dans cette hypothèse et conformément au premier alinéa de l'article L. 132-23, les accords d'entreprise ou d'établissements ne pourront s'en écarter que dans un sens plus favorable aux salariés.

1.3.3. Une marge d'autonomie accrue pour les partenaires sociaux.

Compte tenu de la rédaction des articles L. 132-13 et L. 132-23 du code du travail, les signataires des accords interprofessionnels ou de branche disposent d'une certaine latitude pour déterminer la portée exacte qu'ils entendent conférer au contenu des accords qu'ils négocient.

Ainsi, ils peuvent notamment insérer dans les accords :

- des clauses impératives (les dérogations au niveau inférieur ne peuvent être que plus favorables) ;
- des clauses d'ouverture (les dérogations sont encadrées précisément) ;
- des clauses supplétives (elles s'appliquent en l'absence d'accord d'entreprise) ;
- des clauses balai (elles s'appliquent après un laps de temps aux entreprises non couvertes) ;
- des clauses optionnelles.

2. Les conditions d'entrée en vigueur de la loi

L'article 45 de la loi du 4 mai 2004, qui n'a pas été codifié, précise, en s'inspirant de la position commune, les conditions dans lesquelles s'appliquent dans le temps les nouvelles règles régissant l'articulation et la hiérarchie entre les différents niveaux de négociation.

Il prévoit ainsi que les nouvelles règles ne valent que pour l'avenir et ne remettent pas en cause l'articulation entre les accords et conventions conclus avant l'entrée en vigueur de la loi.

Autrement dit, les marges d'autonomie nouvelles ouvertes par les articles L. 132-13 et L. 132-23 tels que modifiés par la loi du 4 mai 2004 ne valent que pour les accords qui seront conclus ou révisés postérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi.

Ces dispositions appellent toutefois une double précision.

Lorsqu'un avenant se borne à modifier certaines clauses d'un accord conclu antérieurement à la loi, les nouvelles règles en matière de hiérarchie des accords ne s'appliquent qu'aux clauses ainsi modifiées ainsi qu'aux clauses directement liées à celles-ci, et non à l'ensemble de l'accord.

Il convient par ailleurs de rappeler que certaines conventions de branche signées avant l'entrée en vigueur de la loi avaient d'ores et déjà prévu que des accords d'entreprise pourraient déroger à tout ou partie de leurs stipulations. L'article 45 conforte leur contenu.

Une convention ou accord d'entreprise ou d'établissement peut, soit venir adapter un accord de branche ou un accord interprofessionnel à la situation particulière d'une entreprise ou d'un établissement en définissant des modalités particulières d'application, soit définir des stipulations nouvelles ou plus favorables du droit du travail dans une entreprise ou un établissement. Sauf en matière de salaires minima, de classifications, de garanties collectives en matière de prévoyance et de mutualisation des fonds de la formation professionnelle, un accord d'entreprise ou d'établissement peut déroger en tout ou partie à tout accord territorial ou professionnel dont le champ est plus large. Néanmoins, l'article L. 2253-2 du code du travail prévoit que si un accord de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel intervient postérieurement à l'accord d'entreprise ou d'établissement, ce dernier doit être adapté en conséquence.

Ce dernier cas de figure est peu probable car le nombre d'accords de branche contenant des dispositions sur la journée de solidarité est resté fixé à vingt depuis fin 2006, c'est-à-dire depuis que le ministère du travail a diffusé la circulaire interprétative du 22 novembre 2005 permettant une application souple de la mesure dans chaque entreprise ou établissement (notamment le fractionnement horaire). Les partenaires sociaux des branches n'ont pas jugé opportun de se saisir à nouveau de cette question qui paraît pouvoir être mieux traitée au sein de chaque entreprise. Il est donc peu probable qu'un nouvel accord de branche vienne s'imposer à un accord d'entreprise en vigueur.

Par ailleurs, le dispositif de la proposition de loi n'interdit pas la conclusion, dans une branche d'activité, d'un accord sur la journée de solidarité lorsqu'un accord d'entreprise ou d'établissement existe déjà sur le même sujet. Dans une telle circonstance, peu probable, la proposition de loi permettrait à l'accord d'entreprise ou d'établissement de continuer de s'appliquer après la conclusion de l'accord de branche même si celui-ci contient des dispositions impératives en matière de journée de solidarité ; l'entreprise ne serait pas soumise à l'obligation d'adaptation prévue par l'article L. 2253-2. La proposition entend, en fait, donner aux entreprises ou aux établissements qui le souhaitent une parfaite autonomie pour la détermination des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. L'accord de branche n'a qu'un caractère supplétif.

Par ailleurs, la proposition de loi ne prévoit pas l'hypothèse d'un accord de groupe (défini par l'article L. 2232-31 du code du travail) car le groupe n'est pas, en général, le niveau de négociation pertinent pour les questions liées au temps de travail.

Sur le contenu des accords collectifs relatifs à la journée de solidarité, la proposition n'apporte qu'une précision rédactionnelle : elle maintient les trois types de modalités d'accomplissement prévues par la loi du 30 juin 2004 (travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ; travail d'un jour de réduction du temps de travail ; travail d'un autre jour non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises) mais précise que dans la troisième hypothèse, au lieu du travail d'un autre jour non travaillé, l'accord doit prévoir le travail de sept heures précédemment non travaillées. Cette modification met en cohérence la loi avec les modalités pratiques retenues par les entreprises, les branches et la direction des relations du travail qui assimile une journée à sept heures de travail. C'est d'ailleurs la solution retenue par le législateur dans le domaine agricole où le temps de travail est annualisé.

La novation essentielle de la proposition tient à la nouvelle rédaction du sixième alinéa de l'article L. 3133-8 du code du travail, qui devient la dernière phrase de l'article L. 3133-8 dans la rédaction du B du I de la proposition de loi. En l'absence d'accord collectif du travail, la journée de solidarité ne sera plus fixée au lundi de Pentecôte mais ses modalités seront définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent. La proposition supprime ainsi l'uniformité et la rigidité entraînées par la loi du 30 juin 2004 du fait du manque de négociation collective sur la journée de solidarité. Le chef d'entreprise paraît être l'autorité la plus apte à concilier les besoins et les contraintes de l'entreprise, les demandes des salariés et les habitudes locales pour déterminer les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. Le nouveau dispositif impose un formalisme minimal et offre toutes les facilités d'adaptation des choix dans le temps et sur le territoire.

La proposition de loi n'introduit pas une nouvelle procédure puisque le mode de détermination proposé est celui actuellement prévu par l'article L. 3133-9 du code du travail lorsqu'il n'existe pas d'accord collectif et que le lundi de Pentecôte était antérieurement travaillé à la loi du 30 juin 2004.

Compte tenu de ces dispositions, le **3^o du I** de l'article abroge l'article L. 3133-9 du code du travail devenu inutile.

Le **4^o du I** de l'article renumérote les articles L. 3133-10 à L. 3133-12 compte tenu de la suppression de l'article L. 3133-9.

Le II de l'article prévoit que les dispositions de la proposition de loi entrent en vigueur le 2 mai 2008, le lundi de Pentecôte 2008 étant le 12 mai.

*

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.

*

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

Article 1^{er}

- ① I. – Le code du travail est ainsi modifié :
- ② « 1° Dans le dernier alinéa de l'article L. 3133-7, la référence : « article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées » est remplacée par la référence : « article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles ». »
- ③ 2° L'article L. 3133-8 est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 3133-8.*– Les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité sont fixées par accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par accord de branche.
- ⑤ « L'accord peut prévoir :
- ⑥ « 1° Soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ;
- ⑦ « 2° Soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu aux articles L. 3122-6 et L. 3122-19 ;
- ⑧ « 3° Soit toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises.
- ⑨ « A défaut d'accord collectif, les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent. »
- ⑩ 3° L'article L. 3133-9 est abrogé.
- ⑪ II. – La présente loi entre en vigueur le 2 mai 2008.

Article 2

- ① I. - L'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées est ainsi rédigé :
- ② « Pour les fonctionnaires et agents non titulaires relevant de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la

fonction publique hospitalière ainsi que pour les praticiens mentionnés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique, la journée de solidarité mentionnée à l'article L. 3133-7 du code du travail est fixée dans les conditions suivantes :

- ③ « – dans la fonction publique territoriale, par une délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, après avis du comité technique paritaire concerné ;
- ④ « – dans la fonction publique hospitalière ainsi que pour les praticiens mentionnés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique, par une décision des directeurs des établissements, après avis des instances concernées ;
- ⑤ « – dans la fonction publique de l'Etat, par un arrêté du ministre compétent pris après avis du comité technique paritaire ministériel concerné.
- ⑥ « Dans le respect des procédures énoncées aux alinéas précédents, la journée de solidarité peut être accomplie selon les modalités suivantes :
- ⑦ « 1° le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ;
- ⑧ « 2° le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur ;
- ⑨ « 3° toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel. »
- ⑩ II. - Les dispositifs d'application de l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 précitée en vigueur à la date du 2 mai 2008 et qui sont conformes aux dispositions du I ci-dessus demeurent en vigueur.

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendement présenté par MM. Dominique Tian et Jean-Frédéric Poisson :

Dans l'alinéa 5 de cet article, après la référence :

« L.3122-19 »,

insérer les mots :

« , d'un jour de congé payé ».