



ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

COMPTE RENDU N° 41 *(Application de l'article 46 du Règlement)*

**Mardi 14 mars 2006
(Séance de 14 heures)**

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.

SOMMAIRE

	pages
– Examen de la proposition de loi relative à la négociation de plans de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches et tendant à favoriser l'emploi des jeunes – n° 2914.....	2
– Information relative à la commission.....	8

La commission a désigné M. Frédéric Dutoit rapporteur sur la proposition de loi relative à la négociation de plans de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches et tendant à favoriser l'emploi des jeunes – n° 2914.

*

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Frédéric Dutoit**, la proposition de loi relative à la négociation de plans de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches et tendant à favoriser l'emploi des jeunes – n° 2914.

M. Frédéric Dutoit, rapporteur s'est déclaré très heureux que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales procède à l'examen de ce texte, qui semble de nature à recueillir un très large assentiment dans le contexte actuel. En effet, au moment où le gouvernement a mis en place le contrat nouvelles embauches (CNE) et maintient son coup de force en imposant le contrat première embauche (CPE), le groupe des député-e-s communistes et républicains a retenu la présente proposition pour la séance d'initiative parlementaire. Il s'agit ainsi de démontrer que la précarité de l'emploi, comme la remise en cause du code du travail pour créer de l'emploi, ne sont pas les seules voies possibles, mais aussi de prouver au Premier ministre qu'il y a des propositions alternatives à ses projets libéraux en dépit de ce qu'il tente de faire croire lors de ses interventions, jusqu'aux plus récentes.

Les résultats les plus récents, constatés fin janvier 2006, montrent que le nombre des demandeurs d'emploi s'est accru de 0,7 %. Le taux de chômage est donc désormais de 9,6 %. Les chiffres du chômage des jeunes atteignent eux aussi des sommets : 22,8 % aujourd'hui, chiffre certes en diminution au mois de janvier 2006 mais la diminution observée de 0,6 % est deux fois moindre que lors des mois précédents. Ce taux reste beaucoup plus élevé que pour les autres tranches d'âge.

En outre, il existe aujourd'hui une forme de hiatus entre une prétendue diminution du taux de chômage et l'absence de créations d'emplois : selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 64 800 emplois salariés ont été créés au cours de l'année 2005, ce qui correspond à une augmentation de seulement 0,1 % de l'emploi salarié pour chacun des trimestres.

La situation de l'emploi en France est par ailleurs marquée par le développement important de la précarité. Aujourd'hui, seulement 20 à 30 % des embauches sont effectuées en contrat à durée indéterminée (CDI). Cette précarité est d'ailleurs particulièrement dévastatrice chez les jeunes. En 2004, plus d'un jeune actif sur cinq occupait un emploi temporaire.

Le recours aux stages, forme souvent déguisée d'emploi, constitue un autre élément illustrant la précarité de la situation des jeunes comme l'a montré l'avis présenté par M. Jean-Louis Walter au nom du Conseil économique et social sur l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur. Au total, *a contrario* des propos tenus par le gouvernement, la précarité n'est plus seulement le chômage. Aujourd'hui, même l'emploi ne protège plus de la précarité. C'est donc bien l'emploi stable qu'il faut développer.

Or il est aujourd'hui un défi formidable à relever : dans les dix années à venir, le nombre de postes à pourvoir s'accroîtra nettement, au moment où les générations du baby-boom arriveront en fin de carrière. Ce mouvement démographique d'importance constitue une chance pour la France : on dénombre au total plus de 600 000 postes nouveaux par année de 2002 à 2015, qui correspondent à 500 000 départs en retraite et 100 000 créations d'emplois.

Les besoins en recrutement annuels augmenteront ainsi de près de 100 000 emplois sur la période 2002-2015 par rapport à la période 1990-2002. Il faut encore ajouter les postes éventuellement libérés sous l'effet de la relance du dispositif de retraite progressive telle qu'annoncée par le Premier ministre au début du mois de mars 2006.

Or les départs à la retraite ne s'accompagnent pas toujours d'une embauche, ainsi que l'illustre la récente décision d'Electricité de France (EDF) de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur quatre dans les deux années à venir. France Télécom s'inscrit également dans une démarche similaire avec la suppression de 17 000 emplois. Les exemples sont nombreux d'entreprises usant de ces évolutions pour procéder à des restructurations.

Il existe en outre un autre risque, à savoir que les entreprises profitent de ces remplacements pour précariser l'emploi encore un peu plus en transformant le CDI, qui occupe 19 millions de salariés sur un total de 22 millions, en CNE ou en CPE avec des droits réduits pour les salariés et sans protection contre les licenciements. De nouveaux contrats de travail atypiques – contrats aidés largement subventionnés aux conditions de pérennisation incertaines – pourraient également être créés pour les jeunes, les demandeurs d'emplois correspondant à certaines catégories ou encore les *seniors*, alors que leurs limites ne sont plus à démontrer. L'enjeu est donc bien de consolider le CDI en profitant de ces nombreux départs à la retraite.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 1^{er} de la proposition de loi établit un mécanisme de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches, qui repose sur les deux principes suivants : d'une part, une incitation à examiner les conditions possibles de cette gestion prévisionnelle dans le cadre de la négociation annuelle d'entreprise, telle qu'elle est prévue aujourd'hui à l'article L. 132-27 du code du travail ; d'autre part, une obligation pour l'employeur de communiquer au comité d'entreprise, ou à défaut aux délégués du personnel, le nombre de salariés en droit de demander le bénéfice d'un départ à la retraite ainsi que de présenter un accord déterminant un plan de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre des embauches, cette dernière obligation valant pour les entreprises d'au moins onze salariés.

La validité du plan est subordonnée à la signature d'un accord majoritaire d'entreprise ou de groupe, ou à défaut des délégués du personnel. Ce mécanisme est assorti de sanctions en cas d'inexécution afin d'en assurer l'effectivité.

Il s'agit, en premier lieu, de la saisine de l'inspection du travail aux fins de mise en demeure de l'employeur de souscrire à son obligation. L'inspecteur du travail effectue dans ce cas toutes constatations qu'il estime utiles, constatations consignées dans un rapport transmis à l'employeur. Il incombe alors à l'employeur de communiquer à son tour le rapport au comité d'entreprise, et de répondre à l'inspecteur du travail en souscrivant à son obligation.

Il est proposé, en second lieu, de créer une forme nouvelle de contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés dans le cas où l'accord prévu n'est pas établi. Cette contribution s'inspire du mécanisme de la « surtaxe Juppé », qui avait été mis en place en 1995, et son taux est fixé à 10 %. Elle sera due par l'ensemble des personnes morales redevables de l'impôt sur les sociétés ne satisfaisant pas à l'obligation de conclusion d'un plan de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches. L'obligation ainsi définie porte sur la signature de l'accord, quel qu'en soit le contenu. L'ensemble de la réglementation d'ordre fiscal et comptable qui était applicable à la surtaxe Juppé vaut pour cette nouvelle contribution.

Au total est donc proposé un dispositif réaliste constituant une réponse à un défi aujourd'hui bien identifié.

La présente proposition envisage aussi une autre voie pour sécuriser le développement de l'emploi des jeunes, tout en apportant une réponse ciblée à l'une des difficultés principales évoquées, à savoir l'insertion professionnelle des jeunes. Elle prévoit à cet effet un article 2 qui permet de mettre fin aux abus en matière de stages, grâce à une définition stricte des cas dans lesquels une convention de stage peut être conclue : remplacement d'un salarié en cas d'absence, de suspension de son contrat de travail ou de licenciement ; exécution d'une tâche régulière de l'entreprise correspondant à un poste de travail ; occupation d'un emploi à caractère saisonnier ou accroissement temporaire d'activité de l'entreprise.

Cet article établit également un mécanisme de requalification de stages abusifs en CDI, sur le modèle de la requalification des CDD en CDI telle qu'elle est déjà prévue par le code du travail, et reprend en partie les dispositions de la proposition de loi (n° 2901) de M. Alain Bocquet relative à la lutte contre le recours abusif aux conventions de stage comme substitut à des contrats de travail et à la revalorisation du statut de stagiaire.

Une telle disposition va dans le sens de l'intérêt des entreprises car elle assure une clarification des pratiques et une sécurisation juridique en prévoyant une limitation à un nombre de renouvellements de la convention de stage et une déclaration à l'inspection du travail par l'employeur passant une telle convention, cette déclaration comporte notamment la durée du travail et de la formation, le nom et la qualification du tuteur et divers documents. En outre, cette mesure favorise le recours au stage, entendu au sens de bonne pratique, et la transmission des savoir-faire.

Cela contraste opportunément avec la démarche actuelle du gouvernement, consistant à proposer la rédaction d'une charte peu contraignante et à n'adopter, dans le cadre du projet de loi pour l'égalité des chances, que des dispositions sans réelle portée. Pour le salarié, la disposition proposée présente l'avantage évident de concourir au développement de l'emploi stable et de lutter contre la précarisation de l'emploi telle qu'elle est dénoncée par le Conseil économique et social ; dans le même temps, elle unit utilement, à son profit, formation théorique et formation pratique.

Il faut enfin noter que la proposition de loi prévoit que dans les douze mois suivant la publication de la présente loi, et après consultation des partenaires sociaux, le Gouvernement présente au Parlement un projet de loi étendant ces dispositions à la fonction publique. De plus, dans les six mois après la publication de la loi, le gouvernement engage une négociation avec les partenaires sociaux en vue de la conclusion d'un accord national interprofessionnel sur l'élaboration d'une charte d'accueil des stagiaires, charte comportant un plan d'accueil annuel obligatoire des stagiaires dans l'entreprise.

Au total, il apparaît nécessaire d'adopter ce texte équilibré, potentiellement consensuel et susceptible d'apporter certaines réponses concrètes aux problèmes, récurrents aujourd'hui, de l'emploi et de la précarité, en particulier des jeunes. Cette proposition a d'ailleurs suscité l'intérêt du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Jean-Louis Borloo, ainsi qu'il l'a indiqué, lors de la séance des questions au gouvernement du 8 mars 2006, en réponse à une question posée au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a salué le caractère synthétique et la qualité de la présentation par le rapporteur de cette proposition de loi, qui ne peut en effet qu'interpeller l'ensemble des commissaires dans la mesure où elle soulève des problèmes à la résolution desquels ils sont très attachés, s'agissant notamment des conditions de remplacement des postes libérés par les départs à la retraite. Le gouvernement de M. Alain Juppé avait tenté de retarder ces départs, dans un contexte il est vrai différent, puisque le « papy-boom » n'avait pas alors atteint son paroxysme.

Parce qu'il s'agit d'un problème extrêmement préoccupant, le chômage des jeunes justifie pleinement d'explorer toutes les voies visant à y remédier, comme le souhaitent tant le gouvernement que l'ensemble des commissaires. Ce texte a par ailleurs le mérite d'anticiper un problème, celui du renouvellement des générations, qui laisse parfois à penser que le temps qui passe est immuable, voire qu'il n'existe peut-être pas, comme le pensent certains philosophes.

Si le rapporteur a souligné à juste titre les abus actuels concernant le recours aux stages répétés et souvent non rémunérés, cela pourrait également apparaître comme un « appel du pied » au gouvernement pour que le CPE soit mis en place très rapidement, puisqu'il permettra précisément de mieux lutter contre ces pratiques !

M. Michel Liebgott a souligné que l'évolution démographique conduit désormais à constater un nombre plus important de départs en retraite que d'arrivées sur le marché de l'emploi. Il s'agit d'une évidence quasi mathématique. On ne peut toutefois pas se contenter de prendre acte de cette évolution pour améliorer la situation de l'emploi ; il faut aussi créer des emplois nouveaux, comme cela a été fait il y a quelques années.

La situation de l'emploi devait mécaniquement s'améliorer en 2005 du fait de l'inversion de la tendance démographique mais dans les faits le nombre de chômeurs et de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion a fortement augmenté, alors même que les administrations ont procédé à de nombreuses radiations sur la liste des demandeurs d'emploi.

Pour ces raisons, le groupe socialiste demande à pouvoir examiner les articles de la proposition de loi, qui revêt une nature d'autant plus crédible.

Sur la forme, la démarche proposée par le rapporteur est intéressante car elle repose sur la négociation entre les partenaires sociaux, contrairement à ce qu'a fait le gouvernement pour le contrat première embauche, véritable « contrat contre l'emploi ».

Le principe sur lequel se fonde l'article 1^{er} est bon. Il est important qu'une entreprise ait une politique de gestion prévisionnelle de ses effectifs. La situation dans laquelle se trouve Arcelor le montre bien et doit inviter à agir. Cette entreprise s'est révélée être un colosse de l'acier aux pieds d'argile. Ses pratiques managériales ont été contestées. On ne peut à bon escient accroître la productivité au seul profit des actionnaires. Il apparaît qu'une telle société n'a pas intérêt à refuser le dialogue social. À défaut, on risque de voir surgir des tsunamis sociaux !

Le dispositif de l'article 2 permet de lutter contre la succession des conventions de stage que subit la « génération précaire » et la proposition de requalification des stages abusifs en contrats de travail est excellente.

Le gouvernement entend soumettre le monde du travail à la flexibilité et à la « sécurité » par le contrat nouvelles embauches, le contrat première embauche et bientôt le contrat unique. Le groupe socialiste défend, lui, la stabilité de l'emploi, autour du triptyque

sécurité-emploi-formation, ce qui d'ailleurs rejoint l'intérêt à la fois des salariés et des employeurs.

Toutefois, il n'est pas possible de mettre d'office à la retraite les salariés arrivés à un certain âge. En outre, il faut préserver le principe du tutorat permettant de faire coexister les jeunes arrivant dans l'entreprise avec les anciens salariés.

En conclusion, la proposition de loi est positive car elle constitue une forme de ballon d'oxygène et permet aux partenaires sociaux de se remettre autour de la table de la négociation pour développer l'emploi alors que le contexte politique actuel imposé par la majorité est plutôt celui de la surenchère frontale, dans la rue comme à la télévision, et de la confusion entre bataille pour l'emploi et bataille pour la présidence de la République.

M. Maurice Giro a regretté la vision simpliste de la proposition de loi. En fait, elle met en musique le Chant des partisans : un vieux salarié qui part sera toujours remplacé par un jeune qui arrive.

Le rapporteur a déclaré apprécier cette référence.

M. Maurice Giro a poursuivi son propos en soulignant qu'aujourd'hui, une entreprise définit son niveau d'emploi en fonction des demandes de services. Un salarié partant à la retraite peut être remplacé par un, deux ou plusieurs jeunes, voire ne pas être remplacé si le service fourni n'a plus d'utilité ou si l'entreprise a décidé de se replier sur un marché plus restreint pour faire face à une compétition accrue. On ne peut donc pas planifier l'embauche des jeunes sur le modèle « une embauche pour un départ », comme le propose le rapporteur. Ces évolutions auront lieu de façon naturelle.

La discussion qui s'engage est en fait une tentative pour repousser le contrat nouvelles embauches et le contrat première embauche. L'opposition a l'impression qu'avec ces deux nouveaux contrats, le gouvernement a souhaité mettre fin au contrat à durée indéterminé. Ce n'est pas le cas. Il faut considérer que le jeune disposera d'une période d'essai au cours des deux premières années du contrat première embauche ; cette période peut s'assimiler à une période de stage permettant au jeune de s'assurer que l'emploi répond à ses souhaits. L'essai vaut, d'une certaine façon, pour le salarié comme pour l'employeur. Il est important de comprendre que la société évolue et de suivre ces évolutions. Pourquoi vouloir, en outre, imposer des contraintes supplémentaires aux employeurs ?

Il faut chercher à concilier la liberté de travailler de ceux qui recherchent un emploi et la liberté d'employer des entrepreneurs. Il y a un lien entre le salarié et l'employeur qu'il est possible de comparer, *mutatis mutandis*, au mariage. Mais comme le mariage, le lien évolue dans le temps. Aujourd'hui, on ne rentre plus dans une profession ou une entreprise pour toute sa carrière. Le lien n'est plus perpétuel. C'est la réalité du terrain. Or le texte que propose le rapporteur ne tient pas compte de ces évolutions.

Après avoir déclaré partager l'analyse de M. Michel Liebgott et être prêt à améliorer le texte par voie d'amendements, **le rapporteur** a fourni les éléments d'information suivants en réponse aux intervenants :

– La proposition de loi n'a pas pour objectif de forcer les salariés à partir à la retraite. Les conditions de ce départ sont inchangées par rapport au droit commun.

– La proposition de loi n'impose rien. Elle part du constat que les salariés qui partent à la retraite disposent d'un contrat à durée indéterminée. Elle incite donc les partenaires

sociaux à négocier pour permettre le recrutement de jeunes, ces jeunes nouvellement embauchés bénéficiant de ces contrats. Aujourd'hui 87 % des postes de travail sont occupés par des titulaires de contrats à durée indéterminée. Il faut préserver cet acquis. On ne peut pas accepter qu'une seule partie impose la précarité à l'autre et que des entreprises substituent, à l'occasion de départs à la retraite, des contrats précaires aux contrats à durée indéterminée. La proposition de loi conduit donc les partenaires sociaux à être plus positifs dans leur approche des départs à la retraite. Il s'agit d'un débat de fond, par-delà les différences de positionnement politique.

– La proposition de loi impose une obligation de négocier, mais aucune obligation sur le contenu du plan de gestion prévisionnelle des départs à la retraite contre embauches, en particulier aucune obligation sur le nombre d'embauches à effectuer.

– À l'évidence, on ne peut plus avoir une vision de l'emploi à vie. Mais il faut réfléchir à la flexibilité du travail et de l'activité sous la forme de dispositions favorisant la sécurité de l'emploi et la formation ou sous la forme de garanties professionnelles. Personne ne conteste sérieusement cet impératif. C'est une question d'avenir. Au-delà des divergences entre les groupes politiques, il faut réfléchir ensemble à des solutions novatrices. Comme le montre la discussion actuelle sur le projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, la nécessité d'une souplesse accrue et d'une faculté d'adaptation des salariés au XXI^e siècle est établie. Mais si le salarié doit être souple, cette obligation doit également s'imposer à l'employeur. Il y a deux ans, l'Assemblée a adopté la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social mais les membres du groupe des député-e-s communistes et républicains, compte tenu du volet relatif au « dialogue social » du texte, n'ont pu voter le projet. Cependant, ils sont d'accord pour souligner la nécessité d'une formation professionnelle tout au long de la vie.

– Il est important de régler le problème posé par les conventions de stage, qui ne servent souvent qu'à remplacer des contrats de travail. Sur cette question, il est également important d'en appeler au dialogue social.

En conclusion, **le rapporteur** a regretté que les arguments opposés à cette proposition de loi soient caricaturaux.

Le président Jean-Michel Dubernard a jugé que l'intervention du rapporteur présente parfois des accents sensibles aux tympans gaullistes, même si la partition dans son ensemble ne sonne pas bien.

M. Maurice Giro a précisé que, compte tenu des perspectives démographiques, le nombre de postes à pourvoir sera en constante augmentation jusqu'en 2015. Dans ce contexte, la proposition de loi vise à imposer une obligation nouvelle, alors que les évolutions de l'emploi liées à la pyramide des âges des actifs se feront en quelque sorte naturellement.

Le président Jean-Michel Dubernard a proposé aux commissaires de ne pas engager la discussion des articles, de suspendre les travaux de la commission et de ne pas présenter de conclusions sur le texte de la proposition de loi, tout en soulignant que ce choix n'empêche ni la discussion en séance publique, ni la publication d'un rapport incluant le compte rendu des travaux de la commission au cours desquels chacun a eu tout loisir de s'exprimer.

Suivant la proposition du président, **la commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.**

Information relative à la commission

La commission a désigné les membres de la mission d'information sur les minima sociaux à Mayotte :

- M. Mansour Kamardine, président-rapporteur (UMP)
- Mme Chantal Bourragué (UMP)
- M. Ghislain Bray (UMP)
- Mme Maryvonne Briot (UMP)
- Mme Jacqueline Fraysse (CR)
- M. Maurice Giro (UMP)
- M. Olivier Jardé (UDF)
- Mme Hélène Mignon (Soc.)
- M. Alain Néri (Soc.)
- Mme Marie-Renée Oget (Soc.)
- M. Dominique Tian (UMP)