

Document
mis en distribution
le 1^{er} mars 2004



N° 1460

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES
SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1191) de M. Daniel PAUL et plusieurs de ses collègues *contre la
précarité de l'emploi*,

PAR M. DANIEL PAUL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE PRECARITE NOURRIE PAR UN CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN CONSTANTE DEGRADATION	7
A. UNE VERITABLE POLITIQUE DE REGRESSION SOCIALE.....	7
B. UNE PRECARISATION PERCEPTIBLE DANS L'EVOLUTION DES STATISTIQUES	8
II.- UNE LEGISLATION TROP FREQUEMMENT DETOURNEE	12
A. UN ENCADREMENT STRICT DU RECOURS AU TRAVAIL PRECAIRE	12
B. DES DROITS GARANTIS AUX SALARIES PRECAIRES LARGEMENT FICTIFS	13
III.- UNE PROPOSITION DE LOI NOVATRICE PERMETTANT UNE RESORPTION EFFECTIVE DE L'EMPLOI PRECAIRE	13
A. LA LUTTE CONTRE L'EMPLOI PRECAIRE, UNE POSTURE JUSQU'A PRESENT DEFENSIVE.....	13
B. UNE PROPOSITION DE LOI NOVATRICE	14
IV.- ANALYSE DES ARTICLES	15
TITRE I^{ER} - LUTTE CONTRE LES ABUS DU RECOURS A L'EMPLOI PRECARISE SOUS LES FORMES CDD, INTERIM ET CONVERSION EN EMPLOIS STABLES	15
<i>Article 1^{er}</i> (articles L. 122-1-1, L. 122-1-2 et L. 122-2 du code du travail) : Encadrement des conditions de recours au contrat à durée déterminée	15
<i>Article 2</i> : Résorption de la précarité.....	17
<i>Article 3</i> (article L. 122-3-4 du code du travail) : Indemnité de précarité pour les contrats à durée déterminée	18
<i>Article 4</i> (article L. 122-3-13 du code du travail) : Action en requalification d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée	19
<i>Article 5</i> (article L. 122-3-15 du code du travail) : Contrats de travail à caractère saisonnier ...	20
<i>Article 6</i> (articles L. 124-2-1, L. 124-2-2 et L. 124-2-4 à L. 124-2-7 du code du travail) : Encadrement des conditions de recours au travail intérimaire	20
<i>Article 7</i> (article L. 124-4-4 du code du travail) : Indemnité de précarité pour les contrats de travail temporaire.....	22
<i>Article 8</i> (article L. 124-7-1 du code du travail) : Action en requalification des contrats de travail temporaire en contrats à durée indéterminée	22
<i>Article 9</i> : Effets de la survenance du terme d'un contrat à durée déterminée ou de travail temporaire en cas de dépassement du plafond légal	23

TITRE II - CONVERTIR LES EMPLOIS PRECAIRES EN EMPLOIS STABLES PAR LA FORMATION	23
<i>Article 10</i> : Création de l'Agence nationale pour l'emploi et la formation des travailleurs intermittents (ANEFTI)	23
<i>Article 11</i> : Relations conventionnelles entre les travailleurs et l'ANEFTI	24
<i>Article 12</i> : Conditions de la délégation en entreprise des travailleurs par l'ANEFTI	26
<i>Article 13</i> : Conventions passées par l'ANEFTI en vue d'organiser des actions de formation.	28
<i>Article 14</i> : Conventions passées par l'ANEFTI en vue d'organiser des actions socialement utiles	28
<i>Article 15</i> : Ressources de l'ANEFTI.....	29
TITRE III - DES NOUVEAUX POUVOIRS D'INTERVENTION POUR LES SALARIES ET LES COMITES D'ENTREPRISE	29
<i>Article 16</i> (art. L. 432-1-4 du code du travail) : Renforcement des pouvoirs des représentants du personnel en matière d'emploi précaire.....	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31

INTRODUCTION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est appelée à statuer sur la proposition de loi n° 1191 contre la précarité de l'emploi déposée le 4 novembre 2003 sur le bureau de l'Assemblée nationale par le groupe des député-e-s communistes et républicains. Cette proposition fera l'objet d'un débat en séance publique le jeudi 4 mars 2004 dans le cadre d'une séance d'initiative parlementaire en vertu de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution.

Ce calendrier resserré et le choix fait de l'inscription dans la partie de l'ordre du jour réservé aux groupes politiques témoignent de la préoccupation de ses auteurs. Il y a en effet urgence à agir.

La précarité n'est pas un phénomène nouveau. L'emploi précaire est dans la nature même du capitalisme et se traduit par de multiples phénomènes : recours au contrat à durée déterminée, à l'intérim, au temps partiel subi. Il se traduit surtout par un profond malaise, une souffrance quotidienne de ceux qui en sont les victimes.

S'il n'est pas nouveau, le phénomène ne cesse de prendre de l'ampleur, conséquence logique des choix opérés par le gouvernement en matière de politique de l'emploi, conséquence également de l'écoute toujours plus attentive par celui-ci du discours patronal sur les vertus de la flexibilité, de la souplesse. La remise en cause de l'emploi stable est devenue le principal outil d'ajustement pour les entreprises, une variable de gestion, sans égard pour les femmes et les hommes concernés. C'est l'échec même d'une réelle politique de l'emploi qui fait le succès du phénomène de la précarité.

Les pouvoirs publics disposent pourtant de moyens de juguler le phénomène. Notre législation comporte encore pour le moment des dispositions qui devraient empêcher le recours abusif au travail précaire. Encore faut-il vouloir les mettre en œuvre ! Encore faut-il ne pas volontairement les mettre de côté ! Le code du travail se montre de toute façon impuissant à faire reculer la précarité : son application stricte permet tout au plus de freiner l'expansion du phénomène.

Dès lors, la présente proposition de loi entend mettre en œuvre des dispositions réalistes et efficaces pour lutter contre la précarité : plafonnement légal des contrats précaires, possibilités de requalification accrues, compensation améliorée des situations de précarité, mise en place d'un véritable service public visant à émanciper les travailleurs précaires de leur situation, renforcement de la démocratie sociale dans l'entreprise afin de lutter contre les abus en la matière...

Toutes ces propositions ont été nourries de la réflexion de salariés en CDD, d'acteurs sociaux, de responsables syndicaux et de juristes à travers toute la France mais aussi inspirées de décisions de justice qui ont conforté le rapporteur et les auteurs de la proposition de loi dans leur volonté de légiférer sur le sujet. Cette proposition de loi est donc le fruit d'une initiative citoyenne.

Alors que le discours de la majorité actuelle tourne si souvent autour du thème de la sécurité, la présente proposition entend rappeler que l'une des premières formes d'insécurité est celle de l'emploi, que cette violence est subie quotidiennement par près de sept millions de nos concitoyens.

I.- UNE PRECARITE NOURRIE PAR UN CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN CONSTANTE DEGRADATION

Le gouvernement a depuis juin 2002 savamment combiné apathie face à la dégradation du marché de l'emploi, renonçant à toute politique active en la matière, et décisions de régression sociale. Ces évolutions conduisent à une dégradation du marché du travail et à une aggravation de la précarité désormais flagrantes.

A. UNE VERITABLE POLITIQUE DE REGRESSION SOCIALE

Le gouvernement a fait le choix dès le deuxième semestre 2002 de réduire les moyens de la politique de l'emploi au service des publics les plus vulnérables avec la réduction drastique des contrats emploi solidarité. Ce choix prétendument guidé par une politique vertueuse de redressement des finances publiques a été dramatiquement confirmé par les lois de finances pour 2003 et 2004 en dépit du discours selon lequel les moyens de la politique de l'emploi seraient préservés.

Sans polémiquer sur tel ou tel chapitre budgétaire, chacun sait que par exemple les moyens consacrés aux dispositifs d'insertion des publics les plus en difficulté – chômeurs de longue durée, allocataires du RMI – ont perdu plus d'un milliard d'euros. Il est vrai qu'il ne s'agit pas principalement par ces dispositifs de promouvoir l'emploi dit « marchand ». Le profit n'est sans doute pas assez grand ni rapide pour que la solidarité nationale continue de jouer en leur faveur.

Il est vrai que d'autres crédits ont en revanche augmenté : avec la loi Fillon de démantèlement des trente-cinq heures, ce sont plusieurs milliards d'euros supplémentaires qui seront, par le biais d'exonérations de cotisations sociales patronales, versés chaque année aux entreprises afin « *d'alléger le coût du travail* » sans que la moindre contrepartie en termes de création ou même de stabilité de l'emploi soit exigée, sans le moindre contrôle également puisque le gouvernement s'est empressé de supprimer la commission nationale de contrôle des aides publiques. Moins de solidarité nationale mais plus de solidarité patronale !

Il en va de même par exemple pour l'emploi des jeunes : on supprime les programmes TRACE ou de bourses d'accès à l'emploi ; on crée en parallèle des contrats jeunes en entreprise pour lesquels la seule obligation de l'entreprise est d'engager – conformément aux règles du code du travail – ces jeunes en CDI¹, la contrepartie de cette obligation, qui ne va pas jusqu'à leur fournir une formation, consiste quant à elle en une exonération totale de charges, cotisations et contributions sociales, au niveau du SMIC. On passe de la promotion de l'emploi marchand à l'emploi marchandé avec l'entreprise.

Ce choix de laisser les entreprises arbitrer la politique de l'emploi et de privilégier les salariés « employables » – selon la formulation atroce tant prisée – en plongeant les autres dans la précarité est aggravé par les mesures sociales plongeant les précaires dans l'exclusion.

¹ Encore convient-il d'observer que cette obligation ne court pas au-delà de vingt-quatre mois.

On ne rappellera que quelques-unes des mesures prises par l'UNEDIC et le gouvernement en ce sens :

– la décision de durcir les conditions de l'indemnisation du chômage : augmentation de la durée d'affiliation nécessaire pour avoir droit à l'indemnisation chômage, réduction de la durée de cette indemnisation, renforcement des exigences à l'encontre des chômeurs par le biais du PARE et d'une politique vigoureuse de radiation des chômeurs qui ne seraient pas assez « dynamiques » dans leur recherche d'emploi ;

– la décision de réduire la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les chômeurs en fin de droit dont la longueur serait un facteur de désincitation au retour à l'emploi : comment peut-on sérieusement penser que le montant de l'ASS peut satisfaire des salariés au chômage depuis plusieurs années et qu'il pourrait leur faire préférer l'assistance à un véritable emploi ? Comment justifier une mesure d'économie pour l'Etat qui ne suffit même pas à financer les cadeaux consentis aux assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune ?

– le durcissement du RMI, avec le renforcement de l'exigence d'une insertion professionnelle et l'octroi du pouvoir de suspension aux départements sans garantie d'un traitement équitable sur l'ensemble du territoire ;

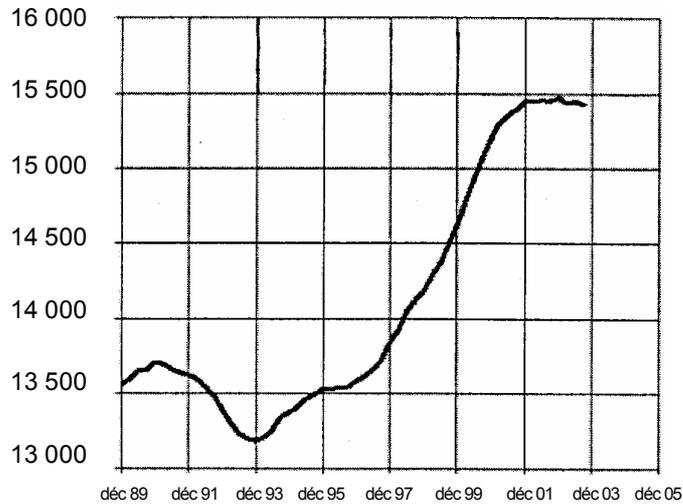
– la mise en place du revenu minimum d'activité, sous-contrat à durée déterminée et à temps partiel d'un nouveau genre, revenant pour l'entreprise à moins de 40 % du coût ordinaire du travail et n'ouvrant droit au salarié qu'à une protection sociale de seconde zone ; en fait de contrat d'insertion, il s'agit d'un contrat d'installation durable dans la précarité.

Si l'on résume la politique mise en œuvre jusqu'à présent, on arrive à un constat saisissant : moins d'emploi, un droit à assurance chômage restreint, une indemnisation minimale au titre de la solidarité raccourcie, un minimum social susceptible d'être supprimé si l'on n'accepte pas d'entrer par le RMA dans le statut le plus précaire que la France ait connu depuis le XIX^e siècle. Et ne parlons pas de ce que pourrait nous réserver l'avenir proche, sinon pour indiquer que la création de « contrats de mission » sans limitation de durée, préconisée par le rapport de M. de Virville et applaudie par avance par les représentants du patronat, constituerait l'aboutissement logique d'une politique de dynamitage de toutes les garanties sociales en étendant à l'ensemble des salariés la situation de précarité qui n'en concerne encore « que » quelques millions...

B. UNE PRECARISATION PERCEPTIBLE DANS L'EVOLUTION DES STATISTIQUES

Alors que la France s'était engagée durablement dans un mouvement de création d'emplois, pour la première fois depuis 1993, notre pays doit affronter une réduction de l'emploi, comme il ressort du graphique ci-après.

Emploi salarié
données corrigées des variations saisonnières
(en milliers de salariés)



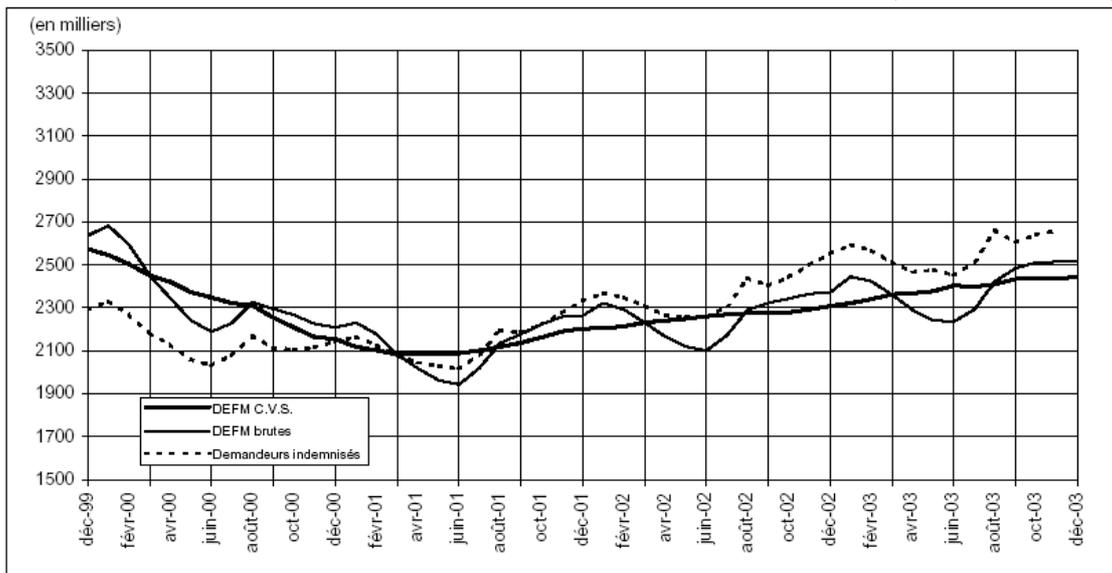
Source : Bulletin mensuel des statistiques du travail du mois de janvier 2004.

Il est facile d'imputer cette évolution à la croissance. En réalité, malgré le ralentissement sensible depuis 2001, on constate que l'emploi a continué à croître jusqu'au 30 juin 2002 et ce n'est que depuis cette date que la destruction d'emplois s'est amorcée, avec plus de 30 000 emplois perdus en quinze mois.

A cette destruction d'emplois correspond de façon plus que proportionnelle la dégradation des statistiques du chômage.

Demandes d'emploi en fin de mois
données corrigées des variations saisonnières

(en milliers de salariés)



Source : Bulletin mensuel des statistiques du travail du mois de janvier 2004.

A la lecture des motifs d'entrée dans les statistiques du chômage, on mesure l'incertitude dans laquelle vivent les salariés employés en contrats précaires puisque la survenance du terme de leurs contrats est à l'origine de 40 % des entrées.

Entrées à l'ANPE

(en milliers de salariés)

Répartition selon la raison du dépôt de la demande	Déc. 2002	Nov. 2003	Déc. 2003	Répartition des motifs (en %)	Variations sur un mois	Variations sur un an
Données brutes						
Licenciement pour cause économique.....	17 839	14 691	17 258	4,7	/	- 3,3
PAP anticipé et fin de convention de conversion	6 407	10 423	12 757	3,5	/	/
Autre licenciement.....	45 833	45 342	49 299	13,4	/	7,6
Démission.....	19 241	20 300	19 236	5,2	/	0,0
Fin de contrat à durée déterminée.....	93 199	102 059	93 977	25,5	/	0,8
Fin de mission d'intérim.....	41 629	32 831	41 588	11,3	/	- 0,1
Première entrée.....	19 829	25 774	21 714	5,9	/	9,5
Reprise d'activité.....	8 121	9 352	9 406	2,6	/	15,8
Autre cas.....	98 192	96 444	103 417	28,1	/	5,3
Ensemble.....	350 290	357 216	368 652	100,0	/	5,2
Ensemble en données CVS.....	369 900	362 100	380 200		5,0	2,8
<i>Dont :</i>						
Licenciement pour cause économique.....	17 700	15 500	16 700		7,7	- 5,6
Autre licenciement.....	45 900	47 600	48 400		1,7	5,4
Fin de contrat à durée déterminée.....	99 600	94 500	98 100		3,8	- 1,5
Première entrée.....	27 100	27 200	28 800		5,9	6,3
Fin de mission d'intérim.....	35 300	32 900	34 400		4,6	- 2,5

Les variations sont exprimées en pourcentage.

Note : il n'y a pas d'entrée directe en catégorie 6, mais les demandes enregistrées de catégorie 1 un mois donné peuvent être classées dès le mois suivant en DEFM de catégorie 6 si le demandeur a travaillé plus de 78 heures dans le mois.

* Le « Pré-PAP » ou « PAP anticipé » est une mesure permettant depuis avril 2002 à un futur licencié économique d'être pris en charge par l'ANPE avant la fin de son préavis ; il est alors enregistré en catégorie 5. A l'échéance de son préavis, il sort de la catégorie 5 et entre en catégorie 1 sous le motif « Pré-PAP ». Ce motif a été regroupé avec celui des conventions de conversion, dispositif de même nature en voie d'extinction.

Source : Premières Informations et Premières Synthèses 2004.02-N °06.2 - Le marché du travail en décembre 2003.

Encore convient-il d'observer que tous ne se signalent pas nécessairement, notamment du fait des conditions d'indemnisation qui excluent nombre d'entre eux. La précarité, ce n'est pas seulement un statut de deuxième zone, c'est surtout la perspective de ne plus avoir de statut social du tout. On constate d'ailleurs que les intérimaires et les CDD sont les premières victimes des variations de la conjoncture, les salariés dont on se sépare en premier.

Enfin, il faut rappeler que la sortie du chômage se fait le plus souvent sur des emplois précaires (près des deux tiers), deux fois plus souvent à temps partiel que la moyenne nationale et peu rémunérés, comme l'illustre le tableau ci-après.

Sorties de l'ANPE

(en pourcentage)

	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble des emplois	100,0	100,0	100,0
Type d'emploi retrouvé :			
CDI.....	38,0	37,4	37,7
Contrat à durée limitée	60,5	60,0	60,3
<i>Dont :</i>			
CDD (non aidé).....	30,5	36,1	33,5
Mission d'intérim.....	19,7	6,3	12,5
Contrat saisonnier.....	3,1	2,4	2,7
Vacation.....	1,4	2,2	1,9
Contrat aidé.....	5,8	13,0	9,7
Travail indépendant.....	0,3	1,1	0,7
Autre	1,2	1,5	1,3
Durée des contrats à durée limitée :			
Moins de 2 mois	35,3	15,8	24,8
2 à moins de 6 mois	33,6	31,0	32,2
6 à moins de 12 mois	23,0	46,1	35,5
1 an ou plus.....	8,1	7,0	7,5
Temps de travail :			
Temps plein.....	89,5	63,3	75,4
Temps partiel :			
20 h ou moins par semaine	7,3	20,8	14,2
plus de 20 h par semaine	3,2	15,9	10,4
Salaire net mensuel			
<i>Ensemble des salariés :</i>			
Moins de 381 euros.....	1,6	6,8	4,4
De 381 à 761 euros.....	12,5	30,0	21,9
De 762 à 1 143 euros.....	44,4	46,6	45,6
De 1 144 à 1 524 euros.....	26,0	11,6	18,3
Plus de 1 524 euros.....	14,1	3,5	8,4
Ne veut pas dire	1,4	1,5	1,4
<i>Salariés à temps plein :</i>			
Moins de 762 euros.....	7,3	12,5	9,7
De 762 à 1 143 euros.....	47,3	64,8	55,2
De 1 144 à 1 524 euros.....	28,8	16,4	23,2
Plus de 1 524 euros.....	15,4	4,7	10,5
Ne veut pas dire	1,2	1,6	1,4

Source : ANPE-DARES-UNEDIC, enquête auprès des sortants de l'ANPE, septembre 2001.

Indéniablement, on a de façon croissante affaire à un engrenage de la précarité que les évolutions de la législation n'ont pas su arrêter.

II.- UNE LEGISLATION TROP FREQUEMMENT DETOURNEE

Les dérives en matière de travail précaire sont importantes ; certains employeurs ont tendance à privilégier les contrats de travail précaires au détriment des contrats à durée indéterminée qui constituent en principe la norme du contrat de travail. Ils sont en outre les seuls outils efficaces d'une insertion durable et d'une situation digne des salariés dans le mode du travail. Abondante, la législation a été durcie par la loi de modernisation sociale mais reste apparemment toujours en retard sur les pratiques.

A. UN ENCADREMENT STRICT DU RECOURS AU TRAVAIL PRECAIRE

Les violations des conditions de recours au travail précaire font l'objet d'un strict encadrement par le biais de sanctions civiles, la requalification notamment, ou pénales accrues depuis 2002.

Les cas autorisant le recours à des contrats de travail précaires sont limitativement énumérés. La loi du 12 juillet 1990 a posé un principe essentiel venant réguler une pratique ancienne : le contrat de travail à durée déterminée (article L. 122-1) comme le contrat de travail temporaire (article L. 124-2) « *ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente* » de l'entreprise ou de l'entreprise utilisatrice. La loi de modernisation sociale a même dissipé toute ambiguïté en précisant que ce principe vaut « *quel que soit le motif* » à l'origine de la signature du contrat de travail précaire.

De même ont été durcies les règles relatives au délai de carence devant séparer deux contrats à durée déterminée ou deux contrats de travail temporaire.

Ont également été durcies les règles applicables à la requalification d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée ou encore à la transmission du contrat de travail puisqu'elles ont été assorties de sanctions pénales éventuelles. Il en va de même pour la violation du principe de l'égalité de rémunération entre salariés précaires et salariés permanents de l'entreprise pour une qualification équivalente et pour des fonctions identiques.

Un autre débat est celui du recours « abusif » à ces contrats : la loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 prévoit que, si entre deux réunions du comité d'entreprise, le nombre de salariés précaires a augmenté, l'examen de cette question est inscrit de plein droit à l'ordre du jour de la prochaine réunion et les membres du comité d'entreprise examinent les motifs ayant conduit à cette situation.

La loi de modernisation sociale (n° 2002-73 du 17 janvier 2002) prévoit en outre que le comité d'entreprise peut décider de saisir l'inspecteur du travail s'il existe des faits susceptibles de caractériser un recours abusif aux contrats de travail précaire ou s'il s'avère que le nombre de salariés précaires s'est accru de manière importante.

Saisi par le comité d'entreprise ou les délégués du personnel, l'inspecteur du travail adresse à l'employeur le rapport de ses constatations. L'employeur est tenu de leur apporter une réponse motivée et éventuellement de mettre en place un plan de

résorption de la précarité. L'inspecteur du travail peut évidemment continuer à dresser des procès-verbaux.

B. DES DROITS GARANTIS AUX SALARIES PRECAIRES LARGEMENT FICTIFS

Les salariés précaires sont dans une situation bien plus défavorable que les salariés sous contrat à durée indéterminée : le travail sous contrat à durée déterminée ou l'intérim sont en général subis et non choisis. Il convient donc de protéger les salariés précaires.

Il faut par exemple qu'ils soient informés lorsque des postes à durée indéterminée se libèrent dans l'entreprise où ils sont employés pour des durées limitées. Il faut en effet encourager le recrutement prioritaire des salariés précaires sur des postes permanents de l'entreprise.

Il faut également s'efforcer de compenser les effets de la précarité par l'octroi d'une indemnité de précarité égale pour tous les précaires. Même si la loi de modernisation sociale a permis d'avancer dans cette voie, il subsiste de nombreuses iniquités : par exemple pas d'indemnité pour les CDD d'usage.

Cette égalité de droit se heurte de toute façon à une discrimination de fait : difficulté d'accès au logement, au crédit bancaire ou encore difficulté d'exercer ses droits légaux auprès de l'employeur ou des juridictions.

En tout état de cause, le risque encouru par l'employeur de précaires dépend tant de la diligence de l'inspection du travail que de l'analyse faite par le juge en cas de contentieux. De fait, cette législation en apparence contraignante est tournée par les employeurs, tant grâce à sa complexité qu'au caractère limité des conséquences auxquelles ils s'exposent.

III.- UNE PROPOSITION DE LOI NOVATRICE PERMETTANT UNE RESORPTION EFFECTIVE DE L'EMPLOI PRECAIRE

Le récent arrêt rendu par la Cour de cassation quant à l'emploi de précaires par Renault montre les limites du cadre législatif existant et milite pour une action plus efficace en faveur de la résorption de l'emploi précaire, objet de la présente proposition de loi.

A. LA LUTTE CONTRE L'EMPLOI PRECAIRE, UNE POSTURE JUSQU'A PRESENT DEFENSIVE

En dépit des dispositions adoptées fin 2001 par la précédente majorité s'agissant de la fonction publique, on ne constate pas jusqu'à présent de résorption marquée de la précarité dans le secteur public.

Il n'existe pas en outre de dispositions comparables pour le secteur privé dans lequel l'emploi précaire semble devenir la règle plutôt que l'exception comme ne témoignent, par exemple, les deux arrêts rendus par la Cour de cassation le 21 janvier dernier, l'une concernant l'automobile, l'autre l'aéronautique.

Employés par diverses agences d'intérim, des salariés ont cumulé entre 1991 et 2001 des missions à la SOVAB, filiale de Renault. Celle-ci a compté, sur un effectif de 2 700 personnes, jusqu'à 900 intérimaires entre 1997 et 2000. La Cour de cassation leur a donné raison sur l'argumentation selon laquelle leurs contrats de travail ne servaient pas à répondre à l'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise mais à ses besoins permanents.

Cet arrêt pourrait sembler satisfaisant ; il laisse cependant pendantes deux questions majeures : comment, en dépit de la législation existante, un employeur peut-il recourir de façon aussi abusive au travail précaire pendant des années ? Qu'aurait valu cette protection légale si la Cour de cassation avait suivi l'argumentation développée par l'avocat général selon laquelle le travail temporaire est une forme d'exercice du travail moderne et source de souplesse ?

Que vaudra cette protection légale si le travail précaire continue d'être banalisé, voire valorisé comme se propose de le faire la mission « de Virville » qui plaide pour la création de CDD de cinq ans ?

Le législateur se doit de marquer un coup d'arrêt à cette évolution néfaste en posant des limites parfaitement identifiables, incontestables, au recours au travail précaire.

B. UNE PROPOSITION DE LOI NOVATRICE

La proposition entend tout d'abord encadrer strictement le recours au travail précaire par :

– un plafonnement du nombre des travailleurs précaires par rapport à l'effectif de l'entreprise (articles 1^{er} et 6) qui pourrait, sous certaines conditions, être atteint de façon progressive par les entreprises (article 2) ;

– un resserrement des cas de recours au CDD (article 1^{er}) et à l'intérim (article 6) ;

– une amélioration de la procédure de requalification (article 4 et 8) ;

– une protection du salarié en cas de survenance du terme d'un contrat précaire devant en principe être requalifié ;

– le versement d'une indemnité de précarité pour tous les contrats précaires sans considération du motif de recours et de celui de la rupture (articles 3 et 7).

Mais les mesures d'encadrement ne suffiront pas. Comment concilier le maintien inévitable d'une marge d'emplois temporaires, désormais contingentés pour mettre fin aux abus, et la nécessaire sécurité à apporter aux travailleurs précaires ? Comment donner enfin un contenu aux discours – omniprésents y compris de la part de la majorité actuelle, mais jamais suivis d'effets – sur la « deuxième chance », la nécessité de se former tout au long de la vie, le passage d'une conception de la vie active comme une vie dans l'emploi à celui d'une vie dans « l'activité », qui comprend aussi la formation et l'action socialement utile ?

S'inscrivant dans une démarche positive, la proposition de loi souhaite offrir aux travailleurs précaires un dispositif qui leur permettrait de s'émanciper de leur situation en bénéficiant à la fois d'une sécurité économique et de la possibilité d'exercer en permanence une activité ou de suivre une formation, à défaut d'avoir un emploi. Au rebours de la volonté de démantèlement du service public de l'emploi qui est à l'œuvre aujourd'hui, le meilleur instrument pour parvenir à cette fin est la mise en place d'un grand établissement public national dédié à l'emploi, la formation, la sécurisation des travailleurs précaires (articles 10 à 15).

Enfin, dans la continuité des avancées de la loi du 12 juillet 1990 et de celle de modernisation sociale de 2002, il est proposé de renforcer considérablement les pouvoirs d'intervention des salariés confrontés à l'utilisation massive et abusive des contrats précaires dans leur entreprise (article 16).

IV.- ANALYSE DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

LUTTE CONTRE LES ABUS DU RECOURS A L'EMPLOI PRECARISE SOUS LES FORMES CDD, INTERIM ET CONVERSION EN EMPLOIS STABLES

Article 1^{er}

(articles L. 122-1-1, L. 122-1-2 et L. 122-2 du code du travail)

Encadrement des conditions de recours au contrat à durée déterminée

Cet article a pour objet de redéfinir les conditions de recours au contrat à durée déterminée (CDD) actuellement fixées par les articles L. 122-1-1 et L. 122-1-2 du code du travail.

Pour ce faire, le **paragraphe I** de l'article abroge ces deux articles tandis que le **paragraphe II** opère une nouvelle rédaction de l'article L. 122-2 du code du travail redéfinissant les conditions de recours au CDD.

Le recours au CDD est actuellement soumis aux conditions suivantes

Tout d'abord, en vertu de l'article L. 122-1 du code du travail qu'il n'est pas proposé de modifier, est posé le principe selon lequel le contrat à durée déterminée « *quel que soit son motif, ne peut avoir pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.* »

Deuxièmement, l'article L. 122-1-1 énumère les cas ouvrant droit au recours au contrat à durée déterminée, à savoir quatorze motifs regroupés dans les quatre catégories suivantes :

- le remplacement d'un salarié ;
- l'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ;

– les emplois saisonniers ou pour lesquels, dans certains secteurs, il est d’usage constant de ne pas recourir au CDI ;

– les contrats conclus dans le cadre de la politique de l’emploi ou pour donner un complément de formation professionnelle à un salarié.

Troisièmement, l’article L. 122-1-2 précise les modalités entourant la conclusion d’un contrat à durée déterminée et garantissant notamment le caractère temporaire de ce contrat : l’existence si possible d’un terme précis au contrat, les formalités entourant son unique renouvellement, sa durée maximale fixée en principe à dix-huit mois, renouvellement compris.

Le présent article propose d’encadrer le recours au contrat à durée déterminée par les conditions suivantes

Les **cinq premiers alinéas** du nouvel article L. 122-2 définissent les nouveaux motifs de recours au contrat à durée déterminée :

– Les cas de remplacement de salarié (**1° du nouvel article L. 122-2**) passent de cinq à deux : s’il semble légitime de recourir au CDD pour remplacer un salarié malade ou dont le contrat de travail est suspendu – par exemple pendant le congé maternité – il n’y a pas de nécessité de maintenir l’encouragement à la précarité que constitue la possibilité actuellement offerte de remplacer par un CDD un salarié en CDI dont le poste est supprimé ou pas encore créé, ou celle de favoriser le passage à temps partiel – autre forme de précarité – en remplaçant ce salarié en CDI par un CDD. On ne voit pas non plus l’utilité de maintenir la possibilité actuelle de créer un emploi précaire en CDD pour pallier les absences de certains chefs d’entreprise.

– Le motif le plus fréquent de recours au CDD et celui donnant lieu au plus d’abus est celui de l’accroissement temporaire d’activité. Le **2° du nouvel article L. 122-2** propose de l’encadrer de façon réaliste.

Il recouvre actuellement quatre cas précis de recours : accroissement temporaire d’activité *stricto sensu*, exécution d’une tâche temporaire précisément définie et non durable, exécution de travaux urgents liés à la sécurité, survenance d’une commande exceptionnelle à l’exportation. La conception très extensive de la notion conduit à son détournement.

Il est donc proposé d’autoriser le recours au CDD en cas d’accroissement temporaire d’activité en plafonnant quantitativement son usage à 5 % des effectifs de l’entreprise sur l’année écoulée. Entre dans le calcul de ce plafond le recours aux autres contrats précaires tel l’intérim. Au-delà, les contrats sont automatiquement requalifiés en CDI.

Ce contingentement pourrait sembler sévère. Il doit être relativisé compte tenu de l’existence de nombreuses souplesses pour l’entreprise. On peut ainsi citer : la possibilité de recourir à une organisation flexible du travail (modulation, annualisation,...) et l’assouplissement du régime des heures supplémentaires permis par l’augmentation du contingent réglementaire, la moindre rémunération des heures supplémentaires, l’assouplissement des règles du repos compensateur. Le dispositif proposé contingente en outre les seuls emplois précaires liés à l’accroissement

temporaire d'activité. Il est par ailleurs tenu compte de la situation des petites entreprises puisque le nombre de contrats précaires autorisé est arrondi à l'unité supérieure ce qui leur permet, en dépit du plafond de 5 % de recourir au moins à un salarié en contrat précaire. Enfin, l'article 2 de la proposition de loi évite tout effet couperet de la disposition puisque l'entreprise peut mettre à profit une période de cinq ans pour se conformer à cette nouvelle obligation.

– La possibilité de recourir au CDD s'agissant d'emplois saisonniers et aux CDD d'usage (**3° du nouvel article L. 122-2**) n'est pas remise en cause ; toutefois, il est proposé de mieux encadrer le recours aux CDD d'usage en prévoyant que la liste des secteurs où il est d'usage de ne pas recourir au CDI résulte exclusivement d'un décret et ne peut plus être fixé par voie conventionnelle¹ et en renforçant la charge de la preuve quant à l'existence d'un usage qui devrait dorénavant être non seulement constant mais également « *établi* ».

– Le recours au CDD est autorisé s'agissant des contrats d'apprentissage par le 4° du nouvel article L. 122-2. Le rapporteur estime qu'il convient d'ailleurs de conserver la possibilité de recourir au CDD pour l'ensemble des contrats liés à la politique de l'emploi et propose donc de placer les dispositions du présent article non pas à l'article L. 122-2 du code du travail mais à l'article L. 122-1-1 du même code. En conséquence, le 4° devient sans objet.

L'**avant-dernier alinéa de l'article 1^{er}** resserre les conditions de durée maximale du CDD. Il doit en principe comporter un terme précis qui ne peut, renouvellement compris, être supérieur à douze mois. Le **dernier alinéa** prend toutefois en compte la spécificité du CDD conclu pour remplacement d'un salarié qui devient le seul cas dans lequel un terme précis n'est pas obligatoire, le contrat prenant fin au retour du salarié remplacé.

Article 2

Résorption de la précarité

Cet article a pour objet de permettre aux entreprises recourant massivement aux contrats précaires de se mettre en conformité avec les dispositions de la loi de façon progressive.

Le contingentement des emplois précaires prévu par le 2° de l'article 1^{er} et le 2) du 2° de l'article 6 de la présente proposition² ne vise à mettre en difficulté ni les entreprises ni les salariés concernés. Le présent article prévoit une période transitoire de mise en conformité avec ces nouvelles obligations qui permettra aux entreprises de modifier la structure des emplois en leur sein, leur organisation même du travail, et aux salariés soit de voir leur situation régularisée sous la forme d'un CDI soit d'avoir le temps de se retourner.

Cette période transitoire de cinq ans est liée à la triple condition :

¹ On notera d'ailleurs que ce recours au CDD d'usage jusqu'à présent lié à un accord au niveau de la branche serait à l'avenir ouvert à la négociation d'entreprise par l'article 38 du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en cours d'examen.

² Le rapporteur proposera d'ailleurs un amendement rectifiant les références aux articles erronées dans le texte initial de la proposition.

– de la signature d’un accord de résorption de l’emploi précaire dans l’entreprise ;

– de la signature réellement majoritaire de cet accord, c’est-à-dire sa signature par les organisations syndicales ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés aux dernières élections professionnelles et non par une signature de la majorité des organisations syndicales ou une signature grâce à l’abstention des organisations majoritaires ;

– du maintien de l’emploi dans l’entreprise au niveau atteint le 1^{er} janvier 2003 ; il serait en effet paradoxal d’autoriser le maintien temporaire d’un nombre important de contrats précaires alors même que l’entreprise licencierait.

Outre la dérogation temporaire au plafond légal, cet accord ouvrirait également droit en contrepartie de l’engagement de l’entreprise et pour l’accompagner dans cette démarche sociale, à des prêts bonifiés permettant des investissements ou des actions de formation favorisant l’emploi.

Article 3

(article L. 122-3-4 du code du travail)

Indemnité de précarité pour les contrats à durée déterminée

Cet article a pour objet de supprimer¹ les cas dans lesquels le contrat à durée déterminée ne donne pas lieu à versement au salarié signataire d’une indemnité de précarité.

On rappellera que l’article L. 122-3-4 du code du travail prévoit le versement d’une indemnité de précarité égale à 10 % du montant de la rémunération brute due au salarié à l’issue d’un contrat à durée déterminée. Les quatre derniers alinéas de l’actuel article L. 122-3-4 excluent cependant du bénéfice de cette indemnité quatre catégories de salariés en CDD :

- ceux en CDD saisonniers, d’usage ou relevant de la politique de l’emploi ;
- les jeunes employés pour une période comprise dans leurs vacances scolaires ou universitaires ;
- les salariés ayant refusé un CDI proposé par l’entreprise à l’issue du CDD ;
- ceux dont le contrat a été rompu de façon anticipée à leur initiative, en raison d’une faute grave de leur part ou en cas de force majeure.

Dès lors que ces salariés ont été placés durant leur contrat dans une situation de précarité et que la survenance du terme dudit contrat les place dans la situation encore plus précaire de demandeurs d’emploi, il n’y a pas de raison de les exclure du versement de cette indemnité. Cet article ne vise pas à surtaxer la précarité – on voit bien d’ailleurs que cette option ne la combat pas efficacement – mais à en atténuer les effets de façon équitable pour tous les salariés précaires.

¹ Le rapporteur proposera pour ce faire de supprimer les cinq derniers alinéas de l’article et non les deux derniers comme indiqué dans la proposition initiale.

Article 4

(article L. 122-3-13 du code du travail)

**Action en requalification d'un contrat à durée déterminée
en contrat à durée indéterminée**

Cet article propose de compléter le dispositif de requalification d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée prévu par l'article L. 122-3-13 du code du travail par un mécanisme garantissant l'effectivité de cette requalification.

On rappellera que cet article autorise – du fait de la brièveté de certains CDD – un salarié à demander la requalification de son CDD en CDI directement devant le bureau de jugement du conseil des prud'hommes statuant au fond dans un délai d'un mois. Cette procédure accélérée permet cependant au salarié de faire valoir les autres griefs liés à la demande de requalification (indemnités de licenciement, indemnité de préavis, heures supplémentaires non payées, rappel de congés payés,...). La requalification est de droit lorsque :

- la relation contractuelle se poursuit au-delà de son terme ;
- l'emploi pourvu en CDD est un emploi permanent ;
- le motif de recours au CDD n'entre pas dans les cas actuellement énumérés à l'article L. 122-1-1 du code du travail ;
- il n'a pas été établi de contrat écrit comportant les mentions indispensables à la validité du contrat ;
- les durées maximales de recours au CDD ont été dépassées ou les conditions de renouvellement non respectées ;
- un nouveau CDD est conclu avant l'expiration du délai de carence.

Toutefois, la requalification n'entraîne pas nécessairement la poursuite du contrat de travail (l'employeur s'exposant à une sanction pour rupture sans cause réelle et sérieuse et inobservation de la procédure de licenciement) et, de façon plus rare encore, sa reprise. Le contrat est requalifié en CDI, la relation de travail n'en est pas moins rompue.

Le **deuxième alinéa** du présent article prévoit que l'exécution du contrat de travail ainsi requalifié est exécutoire sous peine d'astreinte de deux jours de salaire au profit du salarié par jour de manquement à cette exécution – et d'une journée d'astreinte au profit de l'organisation syndicale ayant agi en justice en lieu et place du salarié sur le fondement de l'article L. 122-3-16 du code du travail. L'employeur se trouvera donc placé devant trois solutions : poursuivre l'exécution du contrat requalifié, en refuser l'exécution et être frappé d'astreinte ou procéder dans les formes au licenciement du salarié. L'objectif de cette disposition est naturellement de favoriser la poursuite du contrat de travail et lutter ainsi contre la précarité.

Le **dernier alinéa** du présent article prévoit que l'action en requalification reste ouverte après la venue à terme du CDD. Il s'agit là d'une confirmation par le droit

positif de la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière (*cf.* par exemple Cass. Soc., 7 octobre 1998, Bull. civ. V, N° 410).

Article 5

(article L. 122-3-15 du code du travail)

Contrats de travail à caractère saisonnier

Cet article modifie, afin de réduire la précarité liée au travail saisonnier, les conditions applicables aux contrats de travail à durée déterminée à caractère saisonnier visés au 3° de l'article 1^{er} de la présente proposition actuellement déterminées par l'article L. 122-3-15 du code du travail.

Celui-ci prévoit dans son premier alinéa la possibilité d'inclure dans les contrats de travail saisonniers une clause de reconduction pour la saison suivante tandis que le second alinéa ouvre la possibilité de prévoir dans un accord collectif de travail une obligation de réemploi pour l'année suivante sous peine d'indemnisation.

Le présent article étend cette logique à l'ensemble des contrats saisonniers indépendamment de l'existence d'un accord collectif. Le contrat de travail peut de façon inchangée comporter une clause de reconduction. A défaut d'une telle clause, est introduite l'obligation pour l'employeur, indépendamment de l'existence d'une clause conventionnelle ou contractuelle, de proposer au salarié au moins deux mois avant le début de la saison suivante un emploi de même nature.

Article 6

(articles L. 124-2-1, L. 124-2-2 et L. 124-2-4 à L. 124-2-7 du code du travail)

Encadrement des conditions de recours au travail intérimaire

Cet article a pour objet de redéfinir les conditions de recours au contrat de travail temporaire actuellement fixées par les articles L. 124-2-1, L. 124-2-2 et L. 124-2-4 à L. 124-2-7 du code du travail.

Pour ce faire, le 1° de l'article abroge ces articles à l'exception de l'article L. 124-2-1 dont la réécriture par le 2° redéfinit les conditions de recours à l'intérim.

Les dispositions actuelles encadrant le recours à l'intérim sont abrogées par le 1°

Il convient tout d'abord de relever deux exceptions logiques – puisqu'elles encadrent le recours à l'intérim – à cette abrogation :

– en vertu de l'article L. 124-1 du code du travail, reste posé le principe selon lequel le contrat de travail temporaire « *quel que soit son motif, ne peut avoir pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise utilisatrice* » ;

– n'est pas non plus concerné par cette abrogation l'article L. 124-2-3 du code du travail interdisant la conclusion d'un contrat de travail temporaire pour remplacer un salarié gréviste ou pour exécuter des travaux dangereux.

Sont en revanche abrogés les articles L. 124-2-2 et L. 124-2-4 à L. 124-2-7 en vertu desquels :

– sont fixées les modalités entourant la conclusion d'un contrat de travail temporaire : existence si possible d'un terme précis au contrat, formalités entourant son unique renouvellement, durée maximale fixée en principe à dix-huit mois, renouvellement compris (article L. 124-2-2) ;

– sont précisées les conditions de l'éventuel aménagement du terme de la mission (articles L. 124-2-4 à L. 124-2-6) ;

– sont encadrées les possibilités de recourir à l'intérim dans les six mois suivant un licenciement pour motif économique (article L. 124-2-7).

Le 2° du présent article propose de mieux encadrer le recours au contrat de travail temporaire par les conditions suivantes

Le nouvel article L. 124-2-1 redéfinit les motifs de recours à l'intérim.

A l'instar de l'article L. 122-1-1 du code du travail pour le CDD, l'article L. 124-2-1 actuel énumère les cas dans lesquels les tâches non durables dénommées « missions » peuvent être exercées par un salarié mis à disposition par contrat de travail temporaire :

– le remplacement d'un salarié ;

– l'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ;

– les emplois saisonniers ou pour lesquels, dans certains secteurs, il est d'usage constant de ne pas recourir au CDI.

Il est proposé de le modifier dans des conditions proches de celles retenues pour le CDD.

– Les cas de remplacement de salarié visés au **1) du nouvel article L. 124-2-1** passent de quatre à deux : n'est conservée que la possibilité de remplacer ainsi un salarié malade ou dont le contrat de travail est suspendu.

– Le motif le plus fréquent de recours à l'intérim et celui donnant lieu au plus d'abus est l'accroissement temporaire d'activité. Le **2) du nouvel article L 124-2-1** propose de l'encadrer de façon réaliste à l'instar de ce qui est fait à l'article 1^{er} (*cf. supra* le commentaire de cet article) pour les CDD en plafonnant quantitativement son usage à 5 % des effectifs de l'entreprise sur l'année écoulée. Entre d'ailleurs dans le calcul de ce plafond le recours aux autres contrats précaires tels les CDD. Au-delà de ce plafond, les contrats sont automatiquement requalifiés en CDI. On notera que cette requalification n'intervient pas entre l'entreprise de travail temporaire et le salarié mais entre celui-ci et l'entreprise utilisatrice.

– La possibilité de recourir à l'intérim s'agissant d'emplois saisonniers et des contrats d'usage est supprimée.

Les **deux derniers alinéas de l'article** resserrent les conditions de durée maximale du contrat de travail temporaire. Il doit en principe comporter un terme précis qui ne peut, renouvellement compris, être supérieur à douze mois. Le dernier alinéa prend toutefois en compte la spécificité du contrat conclu pour remplacement d'un salarié qui devient le seul cas dans lequel un terme précis n'est pas obligatoire, le contrat prenant fin au retour du salarié remplacé.

Article 7

(article L. 124-4-4 du code du travail)

Indemnité de précarité pour les contrats de travail temporaire

Cet article, à l'instar de ce que prévoit l'article 3 pour les contrats à durée déterminée (*cf. supra* le commentaire de cet article), a pour objet de supprimer¹ les cas dans lesquels le contrat de travail temporaire ne donne pas lieu à versement au salarié signataire d'une indemnité de précarité.

On rappellera que l'article L. 122-4-4 du code du travail prévoit le versement d'une indemnité de précarité égale à 10 % du montant de la rémunération brute due au salarié à l'issue d'un contrat de travail temporaire. Les trois derniers alinéas de l'article actuel L. 124-4-4 excluent cependant du bénéfice de cette indemnité trois catégories de salariés en intérim :

- ceux en contrats saisonniers ou d'usage si un accord de branche étendu le prévoit ;
- ceux en périodes de formation assimilées à des missions en vertu de l'article L. 124-21 du code du travail ;
- ceux dont le contrat a été rompu de façon anticipée à leur initiative, en raison d'une faute grave de leur part ou en cas de force majeure.

Dès lors que ces salariés ont été placés durant leur contrat dans une situation de précarité, il n'y a pas de raison de les exclure du versement de cette indemnité. Cet article ne vise pas à surtaxer la précarité – on voit bien d'ailleurs que cette option ne la combat pas efficacement – mais à en atténuer les effets de façon équitable pour tous les salariés précaires.

Article 8

(article L. 124-7-1 du code du travail)

Action en requalification des contrats de travail temporaire en contrats à durée indéterminée

Cet article, à l'instar de ce que prévoit l'article 4 pour les contrats à durée déterminée (*cf. supra* le commentaire de cet article), a pour objet de compléter le dispositif de requalification d'un contrat de travail temporaire en contrat à durée indéterminée par un mécanisme garantissant l'effectivité de cette requalification.

¹ Le rapporteur proposera pour ce faire de supprimer les quatre derniers alinéas de l'article et non le dernier comme indiqué dans la proposition initiale.

Il complète pour ce faire les dispositions de l'actuel article L. 122-3-13 du code du travail par des dispositions strictement analogues à celles décrites à l'article 4.

Article 9

Effets de la survenance du terme d'un contrat à durée déterminée ou de travail temporaire en cas de dépassement du plafond légal

Cet article a pour objet de renforcer les garanties entourant la pérennité du contrat d'un salarié en CDD ou intérimaire lorsque l'employeur, ou l'entreprise utilisatrice dans le cas de l'intérim, dépasse le plafond de contrats précaires fixé à l'article 1^{er}¹ de la présente proposition de loi.

En effet, si, en vertu de l'article 1^{er} et de l'article 6, ces contrats excédentaires devraient être automatiquement requalifiés en CDI – si le salarié dispose de moyens accrus d'obtenir cette requalification par voie judiciaire – l'inertie de l'employeur et l'absence d'action du salarié peuvent entraîner la poursuite de l'exécution du contrat précaire et donc éventuellement sa venue à terme. Dans ce cas, la rupture est automatiquement considérée comme un licenciement soumis aux règles de droit commun. L'autre intérêt de cet article est de protéger les salariés précaires des conséquences de la survenance du terme de leur contrat pendant la période de transition prévue par l'article 2 de la proposition.

TITRE II

CONVERTIR LES EMPLOIS PRECAIRES EN EMPLOIS STABLES PAR LA FORMATION

Article 10

Création de l'Agence nationale pour l'emploi et la formation des travailleurs intermittents (ANEFTI)

Le présent article institue l'Agence nationale pour l'emploi et la formation des travailleurs intermittents (ANEFTI) et en détermine la nature juridique, la structure et les missions.

Le **premier alinéa** dispose que l'ANEFTI est un établissement public national placé sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi.

Le **deuxième alinéa** renvoie à un décret la composition du conseil d'administration de l'agence, en prévoyant toutefois une garantie importante : les représentants des travailleurs devront y être majoritaires. L'exposé des motifs de la présente proposition de loi précise que seraient également représentés les employeurs, le Service public de l'emploi (ANPE, AFPA et ministère de l'emploi) et les élus nationaux.

Le **troisième alinéa** prévoit une déconcentration souple de l'agence, qui instituera des délégations au niveau régional, départemental ou de bassin d'emploi. La

¹ Et résultant également de l'application de l'article 6 de la proposition.

présidence de ces délégations sera assurée par le représentant local du ministre du travail et la représentation des travailleurs y sera également assurée.

Le **dernier alinéa** définit la mission générale de l'ANEFTI, établissement public soumis au principe de spécialité : « *permettre aux travailleurs précaires de s'émanciper de leur situation grâce à la succession ou à l'alternance de l'emploi et de la formation* ». L'institution de l'ANEFTI apparaît comme le meilleur moyen de concilier l'utilité d'une certaine flexibilité de l'emploi pour les entreprises, dès lors que des limitations pertinentes permettent d'éviter que cette flexibilité devienne un mode de « gestion » (ou plutôt de « non-gestion ») du personnel, et la nécessité de mettre fin aux situations de précarité que subissent un nombre croissant de travailleurs. Les modes d'intervention par lesquels l'ANEFTI exerce sa mission sont par ailleurs présentés au présent alinéa (et déclinés dans les articles suivants de la proposition) :

- délégation de travailleurs temporaires (avec lesquels elle a passé une convention à cet effet, *cf.* article 11) dans les entreprises ;
- organisation d'actions de formation pour ces travailleurs ;
- agrément d'activités socialement utiles (ouvrant droit à la garantie des revenus pour les travailleurs concernés, *cf.* article 11) ;
- garantie des revenus des travailleurs afin de les émanciper de la précarité.

Article 11

Relations conventionnelles entre les travailleurs et l'ANEFTI

Le présent article fixe le cadre juridique des relations conventionnelles que pourront établir l'ANEFTI et les travailleurs intermittents. A cette fin, il prévoit, en son **alinéa premier**, la passation de conventions pluriannuelles renouvelables.

Cette forme de contractualisation constitue la formule juridique la plus opportune pour permettre à l'agence d'assurer les missions définies à l'article 11 en apportant à chaque travailleur :

- une réponse adaptée et individualisée, tenant compte de ses souhaits et de ses capacités en matière d'emplois à durée limitée qu'il pourrait exercer, ainsi que de ses besoins de formation ;
- une sécurité économique grâce à l'organisation avec l'agence d'une alternance de périodes d'emploi, de formation et d'activités socialement utiles, assortie d'une garantie de revenus qui sera la contrepartie de l'exercice ou du suivi d'une activité qui n'est pas nécessairement pas un emploi.

Le choix effectué s'agissant des relations entre l'ANEFTI et les travailleurs est celui d'un encadrement légal léger. Les conventions présentement définies ne constitueront pas des contrats de travail, étant entendu qu'un contrat de même nature que ceux liant les entreprises de travail temporaire et leurs salariés (prévu à l'article 12 de la présente proposition : voir *infra*) sera passé entre l'ANEFTI et le travailleur lors de chaque délégation de ce dernier dans une entreprise. L'option pour des conventions

pluriannuelles renouvelables et des conditions libérales de dénonciation par les travailleurs a pour objet d'inscrire leurs relations avec l'ANEFTI dans un cadre souple qui s'adaptera aux situations diverses.

Le contenu des conventions est l'objet des **deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas** du présent article. Les conventions devront déterminer avec précision la nature des emplois temporaires que souhaite occuper le travailleur intermittent, en tenant compte d'éléments importants tels que la localisation géographique et l'horaire de travail, la nature des formations dont il bénéficiera, les activités socialement utiles dont l'exercice en alternance ouvrira droit à la garantie des revenus, enfin les conditions de cette garantie.

Deux règles sont posées par la présente proposition s'agissant de cette garantie :

- elle jouera pour les travailleurs totalisant au moins 600 heures de travail au cours des douze derniers mois ou 1 200 au cours des vingt-quatre derniers mois ;
- le revenu garanti ne pourra être inférieur à la moyenne des salaires nets perçus au cours des trois derniers mois de travail.

Le dispositif de garantie de revenus proposé comporte donc une incitation, nécessaire, à l'occupation à intervalles réguliers d'emplois (temporaires), qui constitue la condition d'accès à ce dispositif, l'objectif n'étant évidemment pas de faire de l'ANEFTI un organisme de « stages parkings », mais de promouvoir l'emploi salarié. La philosophie des conditions d'accès à la garantie de revenus présentement proposée s'inspire en fait de celle de l'assurance chômage, mais ces conditions sont nettement plus favorables en ce qui concerne le revenu garanti : l'ANEFTI maintiendra le dernier revenu salarié, contre 57,4 % ou un montant partiellement forfaitaire mais plafonné à 75 % du salaire de référence pour l'allocation UNEDIC actuelle. En ce qui concerne les règles d'affiliation antérieure, les seuils retenus sont différents et la comparaison des deux régimes dépendra des cas pratiques, comme il ressort du tableau ci-après. En tout état de cause, le dispositif ANEFTI ne remet pas en cause l'assurance chômage existante – bien au contraire, il la confortera en allégeant ses charges –, auquel les travailleurs pourront continuer à s'adresser, notamment quand elle offrira des prestations financières plus avantageuses.

**Comparaison des conditions d'accès aux allocations UNEDIC
et à la garantie de revenus de l'ANEFTI proposée**

	Période de référence	Temps travaillé minimal durant cette période de référence	Durée d'indemnisation
Indemnisation UNEDIC des chômeurs de moins de 50 ans (conditions alternatives)	22 mois	6 mois	7 mois
	24 mois	14 mois	23 mois
Garantie de revenu ANEFTI (conditions alternatives)	12 mois	600 heures, soit 4,5 mois à temps plein	7,5 mois ⁽¹⁾
	24 mois	1 200 heures, soit 9 mois à temps plein	15 mois ⁽²⁾

⁽¹⁾ Dans l'hypothèse d'une période travaillée unique continue à temps plein : au bout de 7,5 mois sans activité salariée, la condition des 600 heures dans les 12 derniers mois cesse d'être remplie.

⁽²⁾ Hypothèse identique d'une période travaillée unique continue à temps plein.

Enfin, les **trois derniers alinéas** du présent article sont relatifs aux conditions de dénonciation des conventions entre les travailleurs et l'ANEFTI : ces conventions pourront être dénoncées ou seulement suspendues :

– librement par le travailleur, en dehors de ses périodes d'emploi ou de formation ;

– par l'agence en cas de non-respect des engagements du travailleur.

Article 12

Conditions de la délégation en entreprise des travailleurs par l'ANEFTI

L'ANEFTI délègue les travailleurs (avec qui elle a passé convention dans les conditions définies à l'article 11 *supra*) dans des emplois en entreprise. Le présent article définit les conditions de cette délégation et de la relation triangulaire alors établie entre l'agence, l'entreprise d'accueil et le travailleur dans des conditions qui seront assimilées à celles existant pour l'intérim.

Le **premier alinéa** du présent article encadre les emplois dans lesquels pourront être délégués les travailleurs envoyés par l'ANEFTI. Il s'agit :

– des emplois susceptibles d'être occupés par des intérimaires mis à disposition par une entreprise de travail temporaire ; les articles L. 124-2, L. 124-2-1 (réécrit par l'article 6 de la présente proposition) et L. 124-2-3 du code du travail auxquels il est fait référence définissent les différents cas où il peut être fait appel à un intérimaire (remplacement d'un salarié absent ou accroissement temporaire d'activité) ainsi que de manière négative les cas où il ne peut y être fait appel (occupation d'un emploi durable lié à l'activité normale de l'entreprise, remplacement d'un salarié suspendu suite à un conflit de travail, travaux « particulièrement dangereux »...) ;

– des emplois saisonniers susceptibles d'être occupés par des titulaires de CDD (référence au 3° de l'article L. 122-2 du code du travail réécrit par l'article 1^{er} de la

présente proposition) ; la possibilité de recourir à l'intérim « classique » s'agissant des emplois saisonniers et des contrats d'usage étant par ailleurs supprimée (*cf.* article 6 de la présente proposition), le présent article crée donc un monopole au bénéfice de l'ANEFTI pour la mise à disposition de travailleurs saisonniers, ce qui se justifie par les abus particuliers commis vis-à-vis de ces travailleurs.

Le **deuxième alinéa** du présent article prévoit la conclusion d'un contrat spécifique (différent de la convention définie à l'article 11 *supra*) entre l'ANEFTI et le travailleur délégué en entreprise. Ce contrat sera assujéti au minimum aux règles prévues aux articles L. 124-4, L. 124-4-1 et L. 124-4-2 du code du travail, lesquels définissent respectivement la forme du contrat de travail temporaire (liant l'intérimaire à l'entreprise d'intérim), la durée maximale de la période d'essai qu'il peut comporter (qui est fonction de la durée totale de la mission) et la garantie de rémunération dont bénéficie l'intérimaire par rapport à celle des salariés de l'entreprise utilisatrice.

Le contrat entre l'ANEFTI et le travailleur s'assimile donc à un contrat de travail temporaire, sans toutefois comporter nécessairement certains avantages que doit apporter ce dernier, à savoir le versement d'une indemnité compensatrice de congés payés et d'une prime de précarité en fin de mission, ces avantages étant la compensation (minime) d'une précarité à laquelle le dispositif ANEFTI répond justement.

Enfin, le **troisième alinéa** du présent article définit les relations contractuelles entre l'ANEFTI et l'entreprise d'accueil du salarié. Ces relations seront régies par un contrat soumis aux règles posées à l'article L. 124-3 du code du travail, lequel prévoit l'obligation pour les entreprises de travail temporaire et les entreprises utilisatrices d'intérimaires de conclure, dans les deux jours suivant le début d'une mission, un contrat comprenant diverses stipulations obligatoires.

Par ailleurs, cet alinéa dispose également que sont applicables aux relations entre l'entreprise utilisatrice et le travailleur délégué par l'ANEFTI diverses règles et garanties prévues pour les intérimaires :

- la responsabilité de l'entreprise d'accueil en ce qui concerne les conditions d'exécution du travail (respect des règles horaires, d'hygiène et de sécurité..., article L. 124-4-6 du code du travail) ;

- le droit d'accès des intérimaires aux transports collectifs et installations collectives, notamment de restauration, de l'entreprise d'accueil (article L. 124-4-7 du code du travail) ;

- en cas d'embauche ultérieure d'un intérimaire par l'entreprise utilisatrice, la prise en compte pour l'ancienneté des missions effectuées – dans les trois mois précédents – dans cette entreprise (article L. 124-6 du code du travail) ;

- le droit à la requalification en CDI avec l'entreprise d'accueil de la poursuite de fait de la relation de travail après la fin de la mission d'intérim, les règles de procédure afférentes à l'action en requalification et les délais de carence obligatoires entre plusieurs missions d'intérim ou CDD sur un même poste (articles L. 124-7 et L. 124-7-1 du code du travail) ;

– les pouvoirs de contrôle dévolus à l’inspection du travail, aux agents de la sécurité sociale (URSSAF) et aux officiers de police judiciaire, notamment sur les contrats de travail temporaire et les contrats de mise à disposition avec l’entreprise utilisatrice (article L. 124-13 du code du travail).

Article 13

Conventions passées par l’ANEFTI en vue d’organiser des actions de formation

L’ANEFTI ayant une mission de formation des travailleurs ayant passé convention avec elle, le présent article prévoit qu’elle peut passer des conventions pour organiser des formations initiales ou complémentaires avec l’Etat, les collectivités territoriales (la région devant devenir l’intervenant de droit commun pour la formation professionnelle suite à l’adoption du projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours de navette) et les organismes de formation « *agrés au titre de la rémunération des stagiaires* ».

Ces conventions prévoient notamment les modalités de financement des formations et de maintien de la rémunération des stagiaires par l’ANEFTI (dans le cadre de la garantie générale de revenu instituée).

Afin d’assurer l’individualisation des formations offertes et de garantir la participation des travailleurs à leur choix, chaque formation devra faire l’objet d’une annexe (ajoutée par voie d’avenant) à la convention générale passée entre l’ANEFTI et le travailleur.

Article 14

Conventions passées par l’ANEFTI en vue d’organiser des actions socialement utiles

Cet article symétrique du précédent prévoit la passation de conventions par l’ANEFTI en vue de l’organisation d’activités socialement utiles, avec les collectivités territoriales, les associations ou d’autres partenaires « à but non lucratif » (une erreur matérielle doit être corrigée sur ce point).

On rappelle que ces actions socialement utiles font l’objet d’un agrément de l’agence (dernier alinéa de l’article 10 de la présente proposition) et peuvent ouvrir droit à la garantie de revenus par elle (cinquième alinéa de l’article 11). Selon l’exposé des motifs de la proposition de loi, il s’agit du type d’activités qui font actuellement l’objet de contrats aidés – contrats emploi solidarité, emplois-jeunes – dans le secteur non marchand ; les financements existants pour ces dispositifs pourraient donc être réorientés vers les activités socialement utiles (toutefois, la présente proposition n’inscrit pas l’Etat, principal financeur des dispositifs existants, dans les partenaires conventionnels potentiels de l’ANEFTI).

Le présent article précise que la participation des travailleurs auxdites activités doit être volontaire et prévoit, comme pour les actions de formation et dans le même but d’individualisation et d’association aux choix effectués, l’inscription de chacune de ses activités dans une annexe à la convention générale passée entre l’ANEFTI et le travailleur (une erreur de référence devant être corrigée sur ce point).

Article 15

Ressources de l'ANEFTI

Le présent article définit les ressources de l'ANEFTI, qui proviendront :

– de la facturation des prestations fournies aux entreprises auprès desquelles des salariés seront délégués. Il est proposé que cette facturation soit égale au coût salarial brut de ces salariés majoré forfaitairement de 50 %, ce qui placerait l'ANEFTI dans des conditions équivalentes aux entreprises de travail temporaire, compte tenu des marges qu'elles prélèvent et de l'absence d'indemnité de précarité à verser dans le cas des travailleurs délégués par l'ANEFTI (puisque'ils bénéficient d'une garantie de revenu par l'agence) ;

– des concours apportés contractuellement pour la mise en œuvre d'actions de formation et d'activités socialement utiles, dans le cadre de la reconversion partielle des divers dispositifs de formation et d'emplois aidés existants (*cf.* articles 13 et 14 de la proposition) ;

– de l'instauration d'une cotisation patronale équivalente à l'éventuelle baisse des cotisations d'assurance chômage. Comme il a été rappelé dans l'exposé général, 40 % des chômeurs entrent dans le chômage suite à l'expiration de contrats précaires et près des deux tiers en sortent en accédant à ces contrats ; en fait, une part très importante des chômeurs ne cessent d'alterner emplois précaires et périodes de chômage ; il n'est donc pas douteux que la mise en place de l'ANEFTI entraînerait une diminution considérable des charges de l'assurance chômage. L'équité élémentaire veut que les sommes consacrées par les entreprises à l'UNEDIC et devenues sans objet soient réorientées vers l'ANEFTI ; ce transfert est assurément plus évident et plus fondé que la prétendue reconversion des baisses de cotisations chômage en cotisations retraite promise par le gouvernement...

TITRE III

**DES NOUVEAUX POUVOIRS D'INTERVENTION POUR LES SALARIES
ET LES COMITES D'ENTREPRISE**

Article 16

(art. L. 432-1-4 du code du travail)

**Renforcement des pouvoirs des représentants du personnel
en matière d'emploi précaire**

Comme il a été rappelé dans l'exposé général, le législateur a déjà institué, en 1990, puis en 2002, des dispositifs permettant l'examen de droit par le comité d'entreprise des motifs de l'augmentation de l'emploi précaire dans l'entreprise, ainsi que la saisie de l'inspection du travail par le comité en cas de recours abusif aux contrats précaires ou d'augmentation importante de leur nombre.

Mais le constat de la permanence des situations manifestement abusives qui ont donné lieu aux arrêts de la Cour de cassation également rappelés dans l'exposé général nous amène nécessairement à douter de l'efficacité de ces dispositifs. La législation de

l'emploi précaire est certainement l'une de celles que les employeurs violent délibérément le plus systématiquement, et ce en toute impunité.

C'est donc un domaine où il est particulièrement pertinent, dans l'optique générale de renforcement de la démocratie sociale, de développer les pouvoirs d'intervention des salariés et de leurs représentants.

Le présent article propose donc d'instituer un véritable contrôle social sur la politique de l'emploi précaire dans l'entreprise. A cette fin, le **premier alinéa**, de portée générale, dispose que le comité d'entreprise et les délégués du personnel « *participent à l'élaboration des décisions en ce qui concerne l'emploi précaire* ». Les alinéas suivants fixent les modalités procédurales de cette participation :

– le **deuxième alinéa** reconnaît un pouvoir de proposition au comité d'entreprise ou, à défaut, aux délégués du personnel ;

– le **troisième alinéa** institue, en cas de désaccord de l'employeur sur ces propositions, un pouvoir d'opposition des représentants du personnel à ses décisions en ce qui concerne le principe et les modalités du recours à l'emploi précaire ;

– le **quatrième alinéa** prévoit la manière dont le conflit doit être réglé : par référendum du personnel (à la demande du comité d'entreprise, des délégués du personnel ou de 10 % des salariés) ;

– le **cinquième alinéa** traite de l'éventuelle obstruction du chef d'entreprise à l'examen des questions d'emploi précaire par le personnel et ses représentants dans les conditions définies aux alinéas précédents : les instances représentatives sont alors réunies sous la présidence de l'inspecteur du travail ;

– le **sixième alinéa** dispose que les projets et décisions en matière d'emploi précaire, tant du chef d'entreprise que des représentants du personnel, « *doivent reposer sur des motifs réels, sérieux et pertinents du point de vue économique et social* » et « *doivent permettre notamment le développement et la sécurisation de l'emploi* ». On rappelle que la notion de motivation réelle et sérieuse existe déjà en matière de droit du travail et a été interprétée par la jurisprudence, s'agissant notamment des licenciements (article L. 122-14-3 du code du travail) ou du refus de renouvellement d'un contrat de travail à durée déterminée comportant une clause de renouvellement (article L. 122-32-3 du même code) ; le présent dispositif y ajoute la notion de pertinence économique et sociale, qui conduira à un contrôle plus poussé du juge ;

– le **dernier alinéa**, dans le respect des voies de droit, institue un recours du chef d'entreprise devant le tribunal de grande instance contre « *la décision du comité d'entreprise* » (ce point devrait être précisé car le présent article prévoit en fait plusieurs types de décisions, tant du comité d'entreprise que, le cas échéant, des délégués du personnel, ou, enfin, du chef d'entreprise).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Daniel Paul**, la présente proposition de loi au cours de sa séance du 25 février 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marc Roubaud a fait observer que le recours par les entreprises à des emplois de courte durée résulte de la conjoncture et est directement lié au carnet de commandes. La présente proposition de loi traduit une grande méconnaissance de l'entreprise et son adoption accélérerait les délocalisations.

M. Pierre Hellier a soutenu ce point de vue tout en considérant qu'il fallait réprimer les comportements excessifs, bien que marginaux, de certaines entreprises.

Mme Cécile Gallez a évoqué le cas de sa région qui a perdu 6 000 emplois en une seule journée dans les houillères et la métallurgie. Face à de telles situations, le recours à l'emploi précaire est un moindre mal et correspond à la nécessité pour les entreprises de s'adapter au marché de l'emploi. Le quota de 5 % d'emplois à durée déterminée ou en intérim, que propose le rapporteur, est totalement incompatible avec le fonctionnement actuel des entreprises.

M. Georges Colombier a relevé que dans certaines entreprises des intérimaires restaient en poste des années durant, ce qui est anormal : ou bien le salarié donne satisfaction et on l'embauche, ou bien ça n'est pas le cas et il n'y a pas lieu de renouveler son contrat. Dans le passé, l'intérim était souvent choisi par les salariés, mais la situation a changé et c'est de moins en moins le cas. Le fonctionnement actuel de l'intérim n'est pas satisfaisant.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Il est exact que le développement de l'intérim répond à des exigences diversifiées : certains font le choix de cette forme de travail, souhaitant en début de carrière se faire en quelque sorte une « carte de visite » en multipliant les expériences dans des contextes différenciés ; pour la plupart, l'intérim ne correspond cependant pas à un choix mais est l'unique solution pour trouver du travail. L'objectif de la proposition de loi n'est pas la suppression de l'intérim utile en cas de variation aléatoire de l'activité des entreprises – comme ce fut par exemple le cas pour les entreprises de couverture après la tempête de 1999 – mais d'en limiter l'extension et d'éviter que des salariés soient perpétuellement en situation de précarité sur des postes assurant en fait la marche permanente de l'entreprise.

– C'est pourquoi il est proposé de limiter à 5 % des effectifs les salariés en contrats précaires dans une entreprise, ce qui correspond d'ailleurs à l'esprit de la première loi ayant réglementé le travail intérimaire. Il ne s'agit pas d'entraver le développement des entreprises, surtout de celles qui sont exposées à la concurrence tant sur le marché intérieur qu'international, mais de limiter les excès de la flexibilité.

– Un consensus semble exister sur l'idée que la précarité ne doit pas devenir le statut de droit commun des salariés de ce pays, la flexibilité généralisée ayant de lourdes

conséquences sociales qui ne sont pas toujours mesurées par les plus chauds partisans du libéralisme.

Cette proposition de loi est une étape pour parvenir à une organisation du travail qui permettrait d'alterner des périodes d'activité et des périodes de formation afin de mettre en œuvre une véritable sécurité professionnelle pour l'ensemble des salariés.

M. Pierre Morange, président, a souligné qu'il s'agit là d'un sujet très important pour la cohésion de notre société ; il convient en effet de trouver un équilibre entre les exigences de l'économie mondialisée – qui se traduisent par une flexibilité accrue, un besoin de souplesse et de réactivité – et la nécessité de l'adaptabilité, l'accompagnement de ces changements devant être assuré par une politique dynamique de formation professionnelle comme le gouvernement en a fait le choix.

Rappelant que le thème de la précarité au travail sera abordé à de multiples reprises dans les prochains mois, notamment dans le cadre de la discussion du projet de loi de mobilisation pour l'emploi, il a proposé de ne pas engager la discussion des articles et de suspendre les travaux de la commission sans présenter de conclusions sur le texte de la proposition de loi. Cette procédure n'empêche bien évidemment ni la discussion en séance publique, ni la publication du rapport écrit incluant le compte rendu des travaux de la commission au cours desquels chacun a eu le loisir de s'exprimer.

La commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.

