

N° 1930

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SENAT APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *de programmation pour la cohésion sociale*,

**TOME 1**

PAR Mme FRANÇOISE DE PANAFIEU  
ET M. DOMINIQUE DORD,  
Députés,

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : n<sup>os</sup> 445 (rect) (2003-2004), 31, 32, 39, 33, 34, 37 et T.A. 20 (2004-2005).

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : n<sup>o</sup> 1911, 1920 et 1928.



## SOMMAIRE

Pages

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>I.- LES MESURES DE MOBILISATION POUR L'EMPLOI .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>A. LA RÉNOVATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI .....</b>   | <b>17</b> |
| 1. Le bilan : des intervenants multiples, une coordination insuffisante .....   | 17        |
| <i>a) Les rapports de M. Dominique Balmary et de M. Jean Marimbert : un système éclaté, un rôle de l'Etat à réaffirmer, une action territoriale à développer.....</i> | <i>18</i> |
| <i>b) La mise en œuvre du PARE : le bilan d'une première coopération de grande ampleur entre l'ANPE et l'UNEDIC.....</i>  | <i>21</i> |
| 2. Les mesures du projet de loi .....   | 24        |
| <b>B. LA RELANCE DE L'APPRENTISSAGE .....</b>   | <b>25</b> |
| <i>Taux d'emploi des 15-24 ans .....</i>  | <i>26</i> |
| <i>Taux de chômage harmonisé en Europe chez les moins de 25 ans .....</i>   | <i>27</i> |
| 1. L'amélioration du statut de l'apprenti .....   | 28        |
| <i>a) L'état des lieux.....</i>   | <i>29</i> |
| <i>b) Le dispositif proposé.....</i>  | <i>30</i> |
| 2. Une incitation financière à la relance de l'apprentissage .....  | 31        |
| 3. Le système de financement de l'apprentissage et sa réforme .....   | 32        |
| <i>a) L'état des lieux avant la réforme.....</i>  | <i>32</i> |
| • <i>La taxe d'apprentissage.....</i>   | <i>32</i> |
| • <i>La collecte de la taxe d'apprentissage.....</i>  | <i>34</i> |
| • <i>La réforme du financement des centres de formation d'apprentis .....</i>   | <i>38</i> |
| <i>b) Les grands axes de la réforme proposée .....</i>  | <i>39</i> |
| • <i>Le principe de l'intermédiation obligatoire des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) : plus de transparence .....</i>                        | <i>39</i> |
| • <i>La simplification du barème de répartition .....</i>   | <i>40</i> |
| <b>C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....</b>  | <b>41</b> |
| 1. L'accent mis sur les jeunes les moins qualifiés.....   | 41        |

|  |           |
|--|-----------|
| a) <i>L'instauration d'un droit à l'accompagnement</i> .....   | 41        |
| b) <i>Le ciblage du contrat jeune en entreprise vers les moins qualifiés</i> .....   | 42        |
| 2. Les dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée :<br>un nouveau départ .....   | 42        |
| a) <i>Le bilan des dispositifs existants</i> .....   | 42        |
| • <i>Une évaluation insuffisante</i> .....   | 43        |
| <i>Une efficacité moyenne des stages et contrats non-marchands au<br/>service de l'emploi</i> .....  | 43        |
| • <i>La tentation permanente d'une utilisation conjoncturelle des contrats aidés</i> ..  | 44        |
| • <i>Les « effets d'aubaine » pour les employeurs</i> .....  | 44        |
| b) <i>Les lignes de force de la réforme</i> .....  | 44        |
| • <i>La simplification</i> .....   | 44        |
| • <i>La priorité au retour à l'activité et à l'emploi marchand</i> .....   | 45        |
| • <i>L'enrichissement des contenus en formation et l'impératif<br/>d'accompagnement</i> .....  | 46        |
| • <i>Une gestion souple et déconcentrée</i> .....  | 46        |
| c) <i>Les nouveaux contrats aidés dans l'échelle des coûts salariaux et des<br/>revenus</i> .....  | 47        |
| • <i>Les coûts : entre incitation et « effets d'aubaine »</i> .....  | 47        |
| • <i>Les revenus : rendre attractif le retour à l'activité</i> .....   | 49        |
| d) <i>Les effectifs concernés</i> .....  | 52        |
| D. UN NOUVEAU CHAMP POUR LE DIALOGUE SOCIAL : LA GESTION DE<br>L'EMPLOI ET LE RECLASSEMENT .....   | 53        |
| 1. Restructurations, licenciements, reclassement : des thèmes trop<br>sensibles pour être l'objet du dialogue social ? .....                           | 54        |
| 2. Employeurs et salariés : des préoccupations différentes, mais pas<br>nécessairement antagonistes .....  | 55        |
| 3. Les conditions incertaines et inégales du départ de l'entreprise pour<br>les salariés .....   | 55        |
| 4. La réglementation du licenciement économique n'est pas l'alpha et<br>l'oméga du droit du travail, ni de la politique de compétitivité .....         | 57        |
| 5. Les mesures proposées : moins d'inégalités pour les salariés, moins<br>d'insécurité juridique pour les entreprises et un appel à la négociation ... | 57        |
| <b>II.- LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT .....</b>   | <b>59</b> |
| A. UN MARCHÉ TENDU .....   | 59        |
| 1. La demande de logements est en forte croissance .....   | 60        |
| 2. L'offre de logements est aujourd'hui en panne .....   | 61        |
| a) <i>De moins en moins de constructions de logements locatifs sociaux</i> .....   | 61        |
| b) <i>Le parc privé : vacance, vétusté, voire insalubrité</i> .....  | 62        |

|  |           |
|--|-----------|
| c) <i>Des loyers en forte hausse</i> .....   | 63        |
| B. UN ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN PLEIN BOULEVERSEMENT .....  | 64        |
| 1. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat : débloquer du foncier et stimuler le parc privé.....   | 65        |
| a) <i>La règle des 15 kilomètres</i> .....   | 65        |
| b) <i>La clarification des procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme</i> .....  | 65        |
| c) <i>La création d'un nouveau dispositif d'amortissement fiscal de l'investissement locatif</i> .....   | 65        |
| 2. La loi n° 2003-710 du 1 <sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : un « plan Marshall » pour les zones prioritaires de la politique de la ville ..... | 66        |
| a) <i>Les dispositions de la loi</i> .....   | 66        |
| b) <i>Quel premier bilan tiré de la mise en place de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ?</i> .....   | 67        |
| 3. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales .....   | 67        |
| 4. Des mesures de simplification du droit attendues.....   | 68        |
| a) <i>La réforme du régime des aides personnelles au logement</i> .....  | 69        |
| L'aide personnalisée au logement (APL) .....   | 69        |
| L'allocation de logement sociale (ALS) .....   | 70        |
| Rapprocher les modalités de versement des différentes aides.....   | 70        |
| Le versement en tiers-payant.....  | 71        |
| La fusion des fonds.....   | 71        |
| b) <i>Le conventionnement direct avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)</i> .....   | 72        |
| 5. Le projet de loi « habitat pour tous » .....  | 73        |
| C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE RELATIVES AU LOGEMENT.....  | 74        |
| D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT .....  | 75        |
| <b>III.- LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....</b>   | <b>79</b> |
| A. L'ÉGALITÉ DES DÉBUTS DE LA VIE .....  | 79        |
| 1. De trop nombreuses situations d'échec .....   | 79        |
| 2. Un plan ambitieux d'accompagnement des enfants et des jeunes.....   | 81        |
| a) <i>Les équipes de réussite éducative au profit des écoliers</i> .....   | 81        |
| b) <i>Les plates-formes de réussite éducative au profit des collégiens</i> .....   | 82        |
| c) <i>Les internats de réussite éducative</i> .....  | 82        |
| B. L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ENFIN AU CŒUR DES DÉBATS.....  | 83        |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Encore trop d'inégalités entre les femmes et les hommes malgré des efforts réels .....                                 | 83         |
| 2. L'ouverture de nouvelles pistes pour assurer une meilleure égalité professionnelle entre les femmes et les hommes..... | 84         |
| C. L'ÉGALITÉ TERRITORIALE : LA RÉFORME DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE .....   | 86         |
| D. UN ACCUEIL ÉGALITAIRE DES ÉTRANGERS : LE NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS .....                       | 87         |
| 1. L'expérimentation d'un service public de l'accueil des nouveaux migrants .....   | 88         |
| 2. La consécration législative de ce dispositif aux termes du présent projet.....   | 89         |
| a) <i>La création de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations</i> .....                          | 89         |
| b) <i>Le contrat d'accueil et d'intégration</i> .....   | 89         |
| c) <i>Les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées</i> .....  | 89         |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>   | <b>91</b>  |
| <b>I.- AUDITION DES MINISTRES .....</b>   | <b>91</b>  |
| <b>II.- DISCUSSION GÉNÉRALE .....</b>   | <b>117</b> |
| <b>III.- EXAMEN DES ARTICLES.....</b>   | <b>119</b> |
| <b>AVANT LE TITRE I<sup>ER</sup> .....</b>  | <b>119</b> |
| <b>TITRE I<sup>ER</sup> MOBILISATION POUR L'EMPLOI.....</b>   | <b>119</b> |
| Chapitre i <sup>er</sup> <b>Service public de l'emploi .....</b>  | <b>119</b> |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Définition du service public de l'emploi et création des maisons de l'emploi .....</b>   | <b>119</b> |
| <i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> <b>Codification de la définition des missions locales .....</b>                         | <b>144</b> |
| <i>Article 2</i> <b>Réglementation de la publicité et de la diffusion des offres d'emploi.....</b>                        | <b>145</b> |
| <i>Après l'article 2</i> .....  | <b>147</b> |
| <i>Article 3</i> <b>Autorisation et réglementation de l'activité de placement.....</b>                                    | <b>147</b> |
| <i>Article 3 bis (nouveau)</i> <b>Coordination.....</b>   | <b>151</b> |
| <i>Article 4</i> <b>Sanction pénale du non-respect de l'obligation de gratuité .....</b>                                  | <b>152</b> |
| <i>Article 5</i> <b>Autorisation à l'ANPE de créer des filiales et de prendre des participations .....</b>                | <b>152</b> |
| <i>Article 6</i> <b>Activation des dépenses de l'assurance chômage .....</b>  | <b>154</b> |
| <i>Article 7</i> <b>Réforme du régime des sanctions administratives à l'encontre des demandeurs d'emploi.....</b>         | <b>157</b> |
| <i>Article 8</i> <b>Organisation et procédures du contrôle de la recherche d'emploi.....</b>                              | <b>167</b> |
| Chapitre ii <b>Insertion professionnelle des jeunes.....</b>  | <b>169</b> |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Section 1 Actions en faveur des jeunes éloignés de l'emploi</b> .....   | 169 |
| <i>Avant l'article 9</i> .....   | 169 |
| <b>Article 9 Réforme du contrat jeune en entreprise et instauration d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté</b> .....  | 170 |
| <b>Article 10 Réforme du contrat d'insertion dans la vie sociale</b> .....   | 178 |
| <b>Article 11 Non-remplacement des emplois jeunes rompus avant terme</b> ..  | 181 |
| <b>Section 2 Amélioration du statut de l'apprenti</b> .....  | 182 |
| <b>Article 12 A Suppression de dispositions du code du travail caduques relatives aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972</b> .....  | 184 |
| <b>Article 12 Conclusion d'un contrat d'apprentissage pour une durée comprise entre six mois et un an</b> .....  | 185 |
| <i>Après l'article 12</i> .....  | 193 |
| <b>Article additionnel après l'article 12 Constitution d'équipes tutorales d'apprentissage</b> .....   | 195 |
| <i>Après l'article 12</i> .....  | 196 |
| <b>Article 12 bis (nouveau) Modification du régime de rémunération des apprentis</b> .....   | 197 |
| <i>Après l'article 12 bis (nouveau)</i> .....  | 200 |
| <b>Article 12 ter (nouveau) Obligation pour les personnels dispensant des enseignements techniques et pratiques d'effectuer périodiquement des stages pratiques en entreprise</b> .....  | 200 |
| <i>Après l'article 12 ter (nouveau)</i> .....  | 202 |
| <b>Article 12 quater (nouveau) Obligation de délivrance d'une carte d'apprenti par les centres de formation</b> .....  | 203 |
| <b>Article 13 Etablissement d'une nouvelle dérogation à la limite d'âge de vingt-cinq ans pour signer un contrat d'apprentissage</b> .....   | 204 |
| <b>Article additionnel après l'article 13 Information du maître d'apprentissage assumant pour la première fois la responsabilité de la formation d'un apprenti</b> .....   | 210 |
| <b>Article additionnel après l'article 13 Possibilité pour les apprentis de suivre des modules complémentaires au cycle de formation</b> .....   | 211 |
| <i>Après l'article 13</i> .....  | 211 |
| <b>Article 13 bis (nouveau) Assouplissement du régime fiscal des apprentis</b> ..  | 211 |
| <i>Après l'article 13 bis (nouveau)</i> .....  | 213 |
| <b>Article additionnel après l'article 13 bis (nouveau) Institution d'un régime dérogatoire pour la délivrance d'une autorisation de travail préalablement à la conclusion de contrats en alternance avec les jeunes étrangers accueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance</b> ..... | 213 |
| <b>Article additionnel après l'article 13 bis (nouveau) Suppression de la période d'essai en cas de conclusion d'un contrat à durée indéterminée et prise en compte de la durée du contrat d'apprentissage pour le calcul de la rémunération et de l'ancienneté du salarié</b> .....               | 214 |
| <b>Section 3 Modernisation et développement de l'apprentissage</b> .....   | 215 |
| <i>Avant l'article 14</i> .....  | 215 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Article 14</i> <b>Suppression des deux motifs d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage</b> .....  | 216 |
| <i>Article 15</i> <b>Institution d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises employant des apprentis</b> .....  | 225 |
| <i>Après l'article 15</i> .....   | 230 |
| <i>Article 16</i> <b>Conclusion de contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat, les régions, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés visant au développement de l'apprentissage</b> .....  | 230 |
| <i>Article 16 bis (nouveau)</i> <b>Création du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage</b> .....   | 237 |
| <i>Article additionnel après l'article 16 bis (nouveau)</i> <b>Evaluation du dispositif relatif aux contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage</b> .....  | 240 |
| <i>Après l'article 16 bis (nouveau)</i> .....   | 241 |
| <i>Article 17</i> <b>Création d'un état annexe au budget des conseils régionaux consacré au financement de la formation professionnelle des jeunes</b> .....  | 241 |
| <b>Section 4</b> <i>Transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage</i> .....   | 244 |
| <i>Article 18</i> <b>Obligation de l'intermédiation des organismes collecteurs pour les versements obligatoires au titre de la taxe d'apprentissage</b> .....   | 244 |
| <i>Article 19</i> <b>Précisions relatives au régime d'habilitation des organismes collecteurs Régime de la collecte outre-mer</b> .....   | 248 |
| <i>Article 20</i> <b>Réforme de la procédure de contrôle financier et administratif par l'Etat des organismes collecteurs et interdiction des pratiques de courtage pour ces organismes</b> .....   | 250 |
| <i>Article 21</i> <b>Etablissement d'un contrôle administratif et financier sur les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires de la collecte et interdiction du courtage pour les établissements bénéficiaires et organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis</b> ..... | 256 |
| <i>Article additionnel après l'article 21</i> <b>Mesures réglementaires</b> .....   | 260 |
| <i>Article 22</i> <b>Modification du mécanisme de répartition de la fraction de la taxe dite « hors quota » ou du « barème »</b> .....  | 261 |
| <b>Section 5</b> <i>Dispositions diverses</i> .....   | 264 |
| <i>Article 23</i> <b>Dispositions de coordination dans le code du travail</b> .....   | 264 |
| *   | 264 |
| <b>Chapitre iii</b> <b>Mesures en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux</b> .....  | 265 |
| <i>Article 24</i> <b>Suppression de plusieurs dispositifs de stages et contrats aidés</b> .....   | 265 |
| <i>Article 25</i> <b>Création des contrats d'accompagnement dans l'emploi</b> .....   | 267 |
| <i>Article 26</i> <b>Aménagement du contrat initiative-emploi</b> .....   | 282 |
| <i>Après l'article 26</i> .....   | 293 |
| <i>Article 27</i> <b>Coordination</b> .....   | 293 |
| <i>Après l'article 27</i> .....   | 293 |



|   |     |
|---|-----|
| <i>Article 28</i> <b>Coordination pour l'outre-mer</b> .....  | 294 |
| <i>Article additionnel après l'article 28</i> <b>Conditions du maintien d'une fraction de l'allocation de parent isolé aux bénéficiaires de cette allocation titulaires de contrats d'avenir et de contrats insertion – revenu minimum d'activité</b> ..... | 294 |
| <i>Article 29</i> <b>Création du contrat d'avenir</b> .....   | 295 |
| <i>Article 30</i> <b>Prise en compte du contrat d'avenir dans la législation relative au revenu minimum d'insertion</b> .....   | 304 |
| <i>Article 31</i> <b>Procédure de délégation de compétences régionales ou départementales aux communes</b> .....  | 305 |
| <i>Article 31 bis (nouveau)</i> <b>Procédure de délégation de compétences régionales ou départementales aux établissements publics de coopération intercommunale</b> .....  | 307 |
| <i>Article 32</i> <b>Information des représentants du personnel sur les contrats d'avenir</b> .....   | 307 |
| <i>Article 33</i> <b>Réforme du contrat insertion-revenu minimum d'activité</b> .....   | 307 |
| <i>Après l'article 33</i> .....   | 318 |
| <i>Article 33 bis (nouveau)</i> <b>Elargissement de la faculté de distribuer des chèques d'accompagnement personnalisé</b> .....  | 318 |
| <i>Article 33 ter (nouveau)</i> <b>Terminologie</b> .....   | 319 |
| <i>Article additionnel après l'article 33 ter (nouveau)</i> <b>Introduction des performances en matière d'insertion des publics en difficulté dans les critères d'appréciation des candidatures aux marchés publics</b> ....                                | 319 |
| <b>Chapitre IV Développement des nouvelles formes d'emploi, soutien à l'activité économique, accompagnement des mutations économiques</b> .....   | 320 |
| <i>Article 34</i> <b>Prolongation du bénéfice de l'exonération prévue dans le cadre du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise</b> .....  | 320 |
| <i>Article 35</i> <b>Institution d'une réduction d'impôt au bénéfice des tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux créant ou reprenant une entreprise</b> .....  | 323 |
| <i>Article 36</i> <b>Compétence des maisons de l'emploi en matière de reclassement des salariés</b> .....   | 326 |
| <i>Article 37</i> <b>Recours au travail temporaire pour des personnes ayant des difficultés d'insertion ou envers lesquelles l'employeur assure une formation complémentaire</b> .....  | 329 |
| <i>Article 37 bis (nouveau)</i> <b>Consécration législative des ateliers et chantiers d'insertion</b> .....   | 331 |
| <i>Article additionnel après l'article 37 bis (nouveau)</i> <b>Création d'un statut des éducateurs et aides familiaux employés par des associations gestionnaires de villages d'enfants</b> .....   | 332 |
| <i>Article 37 ter (nouveau)</i> <b>Etablissement d'une période de travail de nuit à titre dérogatoire pour les activités de production rédactionnelle et industrielle et de distribution dans les médias et les métiers du spectacle</b> .....              | 332 |
| <i>Article 37 quater (nouveau)</i> <b>Institution d'une obligation de négociation collective portant sur une formation économique à titre facultatif</b> .....  | 335 |
| <i>Avant l'article 37-1</i> .....   | 337 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Article 37-1</i> <b>Abrogation des dispositions de la loi de modernisation sociale précédemment suspendues</b> .....   | 338 |
| <i>Article 37-2</i> <b>Négociations obligatoires sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et pérennisation des « accords de méthode »</b> .....                                | 342 |
| * 350   |     |
| <i>Article 37-3</i> <b>Procédures applicables en cas de proposition de modification du contrat de travail pour motif économique</b> .....                                       | 351 |
| <i>Article 37-4</i> <b>Conventions de reclassement personnalisé</b> .....   | 366 |
| <i>Après l'article 37-4</i> .....   | 370 |
| <i>Article 37-5</i> <b>Délais applicables aux actions en contestation de la régularité de la procédure de consultation et de licenciement pour motif économique</b> .....       | 371 |
| <i>Article 37-6</i> <b>Obligations de revitalisation des bassins d'emploi</b> .....   | 373 |
| <i>Article 37-7</i> <b>Intervention en cas d'opération en bourse et ordre du jour du comité d'entreprise</b> .....  | 377 |
| <i>Article 37-8</i> <b>Date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux licenciements</b> .....  | 380 |
| <i>Article 37-9 (nouveau)</i> <b>Rapport au Parlement</b> .....   | 382 |
| <i>Après l'article 37-9 (nouveau)</i> .....   | 383 |
| <b>Chapitre V Dispositions de programmation</b> .....   | 383 |
| <i>Article 38</i> <b>Programmation des mesures de mobilisation pour l'emploi</b> ....   | 383 |
| <i>Après l'article 38</i> .....   | 387 |
| <i>Article 38 bis (nouveau)</i> <b>Rapport au Parlement</b> .....   | 387 |
| <b>TITRE II DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....  | 387 |
| <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Plan pour l'accueil et l'hébergement d'urgence</b> .....   | 389 |
| <i>Avant l'article 39</i> .....   | 389 |
| <i>Article 39</i> <b>Programmation des places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire</b> .....   | 390 |
| 402   |     |
| <b>chapitre i<sup>er</sup> bis (nouveau) Plan pour l'habitat adapté</b> .....   | 407 |
| <i>Avant l'article 39 bis (nouveau)</i> .....   | 407 |
| <i>Article 39 bis (nouveau)</i> <b>Programmation des places en maisons relais</b> .....   | 407 |
| <b>Division additionnelle avant l'article 39 ter</b> .....  | 408 |
| <i>Article 39 ter (nouveau)</i> <b>Prise en compte par la commission d'attribution de la priorité d'attribution aux personnes rencontrant des difficultés de logement</b> ..... | 408 |
| <i>Article 39 quater (nouveau)</i> <b>Modification de la composition de la commission d'attribution</b> .....   | 409 |
| <i>Après l'article 39 quater (nouveau)</i> .....  | 410 |
| <i>Article 40</i> <b>Accès prioritaire aux logements locatifs sociaux pour les personnes hébergées dans des logements temporaires</b> .....                                     | 411 |
| <i>Avant l'article 41</i> .....   | 411 |
| <b>Chapitre II Dispositions relatives au parc locatif social</b> .....  | 413 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Article 41</i> <b>Programmation de la construction de logements locatifs sociaux hors zones urbaines sensibles</b> .....   | 413 |
| <i>Article 42</i> <b>Prise en compte de la programmation dans les conventions de délégation des aides à la pierre aux collectivités territoriales</b> .....                               | 427 |
| <i>Article 42 bis (nouveau)</i> <b>Aménagement des dispositions relatives à la délégation du contingent préfectoral d'attribution de logements sociaux</b> .....                          | 430 |
| <i>Article 42 ter (nouveau)</i> <b>Modification de la durée et des objectifs du programme national de rénovation urbaine</b> .....  | 432 |
| <i>Article 43</i> <b>Augmentation de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre de la programmation</b> .....                 | 433 |
| <i>Après l'article 43</i> .....   | 441 |
| <i>Article 44</i> <b>Régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</b> .....   | 441 |
| <i>Article 45</i> <b>Statut et financement des établissements publics fonciers d'Etat</b> .....   | 444 |
| <i>Article 45 bis (nouveau)</i> <b>Rapport annuel sur la politique de cession foncière et immobilière de l'Etat</b> .....   | 454 |
| <i>Article 46</i> <b>Création d'une taxe spéciale d'équipement affectée aux établissements publics fonciers</b> .....   | 455 |
| <i>Avant l'article 47</i> .....   | 458 |
| <i>Article 47</i> <b>Protocole d'accord entre le bailleur et l'occupant en vue du rétablissement du bail</b> .....  | 459 |
| <i>Après l'article 47</i> .....   | 471 |
| <i>Article additionnel après l'article 47</i> <b>Versement trimestriel de l'APL</b> .....   | 471 |
| <i>Article 48</i> <b>Respect du délai entre la saisine de la commission de la section départementale des aides publiques au logement et l'assignation en vue de l'expulsion</b> .....     | 472 |
| <i>Article 49</i> <b>Notification au préfet des assignations au titre des demandes reconventionnelles</b> .....   | 473 |
| <i>Après l'article 49</i> .....   | 474 |
| <i>Article 49 bis (nouveau)</i> <b>Mise en cohérence de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1974 définissant la location-accession avec le nouveau prêt social de location-accession</b> ..... | 474 |
| <b>Chapitre III Mobilisation du parc privé</b> .....  | 479 |
| <i>Article additionnel avant l'article 50</i> <b>Protocole d'accord d'apurement des dettes locatives</b> .....  | 480 |
| <i>Article 50</i> <b>Programmation financière des aides supplémentaires de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH)</b> .....  | 480 |
| <i>Article 50 bis (nouveau)</i> <b>Disposition relative au versement direct de l'aide au logement au bailleur</b> .....   | 489 |
| <i>Après l'article 50 bis (nouveau)</i> .....   | 490 |
| <i>Avant l'article 51</i> .....   | 490 |
| <i>Article 51</i> <b>Dispositif d'amortissement fiscal en faveur des investissements très sociaux</b> .....   | 490 |
| <i>Après l'article 51</i> .....   | 496 |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Article 51 bis (nouveau)</i> Exonération sous condition d'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale.....  | 497        |
| <i>Article additionnel après l'article 52</i> Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....  | 499        |
| <i>Article additionnel après l'article 52</i> Locations meublées.....  | 500        |
| <i>Article additionnel après l'article 52</i> Exception à la règle de surface minimale pour les chambres de service.....   | 500        |
| <i>Article additionnel après l'article 52</i> Assurance pour détérioration de logement.....  | 501        |
| <i>Article additionnel après l'article 52</i> Généralisation de la prescription quinquennale en matière de loyer et charges.....   | 501        |
| <i>Article 52 ter (nouveau)</i> Utilisation des fichiers fiscaux par les collectivités territoriales dans le cadre de la lutte contre la vacance des logements.....                                      | 503        |
| <i>Article 53</i> Simplification du droit par ordonnance en matière de lutte contre l'habitat indigne.....   | 505        |
| <i>Après l'article 53</i> .....  | 517        |
| Chapitre IV (Nouveau) Dispositions relatives au surendettement.....  | 518        |
| <i>Article 53 bis (nouveau)</i> Intégration des dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans le « reste à vivre ».....   | 524        |
| <i>Article 53 ter (nouveau)</i> Priorité aux créances des bailleurs dans les procédures de surendettement.....   | 525        |
| <i>Article 53 quater (nouveau)</i> Non-facturation des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement.....   | 526        |
| <b>TITRE III PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES.....</b>   | <b>526</b> |
| Chapitre I <sup>er</sup> A Disposition fiscale.....  | 526        |
| <i>Article 54 A (nouveau)</i> Relèvement du pourcentage et du plafond pris en compte pour la réduction d'impôt au titre des dons à des organismes caritatifs.....  | 526        |
| <i>Après l'article 54 A</i> .....  | 528        |
| Chapitre I <sup>er</sup> B Accompagnement des élèves en difficulté.....  | 528        |
| <i>Article 54 B (nouveau)</i> Définition des missions et des modalités de mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative.....   | 528        |
| <i>Article 54</i> Compétence des caisses des écoles en matière éducative, culturelle, sociale et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré.....           | 531        |
| <i>Article 55</i> Compétence des groupements d'intérêt public en matière éducative, culturelle, sociale et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré..... | 535        |
| <i>Article 56</i> Programmation des crédits consacrés par l'Etat à la mise en place des dispositifs de réussite éducative.....   | 536        |
| Chapitre II Promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.....   | 538        |
| <i>Article 57</i> Droit à un entretien pour orientation professionnelle des salariés au moment de la réintégration dans leur emploi à l'issue d'un congé de maternité ou d'un congé parental.....        | 538        |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Article 58</i> <b>Prise en compte des périodes d'absence des salariés pendant un congé parental d'éducation à temps plein pour la détermination des droits à ancienneté</b> .....  | 541 |
| <b>Chapitre III Soutien aux villes en grande difficulté</b> .....   | 544 |
| <i>Article 59</i> <b>Modification des modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU)</b> .....  | 544 |
| <i>Article 59 bis (nouveau)</i> <b>Coordination rédactionnelle</b> .....  | 557 |
| <i>Article 59 ter (nouveau)</i> <b>Exonérations de cotisations sociales patronales pour l'emploi de salariés résidant en zone urbaine sensible et travaillant pour des associations implantées en zones de redynamisation urbaine ou en zones franches urbaines</b> ..... | 559 |
| <i>Article 59 quater (nouveau)</i> <b>Clause d'embauche locale</b> .....  | 560 |
| <i>Article 59 quinquies (nouveau)</i> <b>Abrogation de l'article 45 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville</b> .....   | 561 |
| <i>Article 59 sexies (nouveau)</i> <b>Harmonisation des conditions d'octroi des exonérations d'impôt sur le revenu et les sociétés et des exonérations sociales</b> .....   | 561 |
| <i>Article 59 septies (nouveau)</i> <b>Harmonisation des conditions d'octroi des exonérations de taxe professionnelle et des exonérations sociales</b> ...  | 562 |
| <b>Chapitre IV Accueil et intégration des personnes issues de l'immigration</b> .....   | 564 |
| <i>Article 60</i> <b>Création d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations</b> .....   | 566 |
| <i>Article 60 bis (nouveau)</i> <b>Suppression dans le code du travail des peines prévues en cas de non respect du monopole de l'Office des migrations internationales</b> .....  | 569 |
| <i>Article 60 ter (nouveau)</i> <b>Substitution dans l'ensemble du code du travail de la référence à la nouvelle Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations à celle de l'Office des migrations internationales</b> .....                               | 570 |
| <i>Article 61</i> <b>Consécration de la création du service public de l'accueil au bénéfice de tous les étrangers, du contrat d'accueil et d'intégration et des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées</b> .....                                    | 571 |
| <i>Article 62</i> <b>Exigence d'une connaissance suffisante de la langue française ou d'un engagement à l'acquérir pour la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail</b> .....   | 574 |
| <i>Article 63</i> <b>Détermination des missions et du statut juridique du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations</b> .....  | 577 |
| <i>Article 64</i> <b>Détermination des modalités de reprise par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) des personnels de l'association Service social d'aide aux émigrants (SSAE)</b> .....  | 581 |
| <i>Article 64 bis (nouveau)</i> <b>Dispositions de coordination dans le code du travail</b> .....   | 582 |
| <i>Article 65</i> <b>Accès de droit au bénéfice de la francisation émanant de personnes dont le prénom avait préalablement fait l'objet, à leur insu, d'une francisation à l'initiative de l'autorité administrative</b> .....  | 583 |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Après l'article 65</i> .....  | 585        |
| <b>TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES</b> .....                                    | <b>586</b> |
| <i>Article 66</i> <b>Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi</b> ..... | 586        |

## INTRODUCTION

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, qui prévoit 12,8 milliards d'euros sur cinq ans (2005 – 2009), traduit la volonté du gouvernement de mettre en place un dispositif d'action en faveur de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances.

C'est avec cet objectif que le 30 juin 2004, Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, entouré de Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, et Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes, a présenté vingt programmes d'action permettant de traiter simultanément les trois problèmes majeurs que sont le chômage, le manque de logements et l'inégalité des chances. Notre nation, malgré sa richesse et ses atouts, laisse trop d'entre nous au bord du chemin ; et trop de nos concitoyens cumulent ces handicaps. L'une des ambitions de ce projet de loi est de prendre en compte dans leur globalité ces différentes problématiques.

C'est une loi de programmation. Dès 2005, 1,146 milliard d'euros lui seront affectés. Puis, chaque année, après évaluation et bilan, les crédits nécessaires seront reconduits.

C'est surtout une loi de motivation ! A une logique d'épuisement des enveloppes budgétaires se substitue une volonté, une logique d'efficacité, qui demande la mobilisation de tous.

Le premier volet du projet de loi concerne les mesures de mobilisation pour l'emploi. Elle s'articulent sur quatre axes : le renforcement de l'effort collectif en direction des demandeurs d'emploi grâce à la rénovation du service public de l'emploi ; une politique dynamique et volontariste visant à l'insertion professionnelle des jeunes ; une relance des dispositifs tournés vers nos concitoyens éloignés de l'emploi, avec la création du contrat d'avenir s'adressant aux titulaires de minima sociaux et des mesures en faveur de la création d'entreprise par ces personnes ; des mesures visant à promouvoir, par le dialogue social, la gestion prévisionnelle de l'emploi et le reclassement des salariés, tout en améliorant la sécurité juridique des procédures de licenciement.

Le second volet réunit les mesures en faveur du logement pour faire face au retard de construction de logements locatifs sociaux, à l'augmentation des loyers du secteur privé locatif, au foncier difficilement accessible, au surendettement des familles, à la crise de confiance des bailleurs... Le projet de loi s'attelle à relancer la production de logements locatifs sociaux (500 000 sur cinq ans), afin de combler le retard et de rééquilibrer le marché. Par ailleurs, il augmente, réorganise et pérennise les places d'accueil d'urgence. Enfin, il propose des mesures destinées à détendre le marché privé.

Le troisième et dernier volet s'attaque aux sources même de l'inégalité. Il conjugue des mesures s'adressant tant aux territoires (nouvelle péréquation de la dotation de solidarité urbaine) qu'aux individus : dispositifs de réussite éducative dans le système scolaire, accompagnement et personnalisation des aides, accueil et intégration des étrangers...

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, présenté en conseil des ministres le 15 septembre 2004, voté en première lecture au Sénat le 5 novembre, constitue la traduction législative de ce plan.

Il permettra de répondre au souhait du Président de la République qui s'exprimait sur ce sujet le 30 septembre dernier à la Maison de la Mutualité : *« Il n'y a pas de fatalité. Si nous le voulons, nous pouvons briser le cercle vicieux de l'exclusion, du chômage, des discriminations. Ce ne sera pas facile. Cela exigera un engagement collectif probablement sans précédent. Mais aujourd'hui un certain nombre de conditions sont réunies, et même beaucoup de conditions sont réunies pour y parvenir. »*

\*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a désigné, le 19 octobre 2004, Mme Françoise de Panafieu en tant que rapporteure du présent projet de loi. Suite à la modification apportée au projet par la lettre rectificative adressée par le Premier ministre le 20 octobre, la commission a désigné, le 25 octobre 2004, M. Dominique Dord comme rapporteur des articles 37-1 à 37-9 insérés par cette lettre.

Les rapporteurs ont procédé à plus de quarante auditions.

La commission a examiné le présent projet au cours des cinq réunions qu'elle a tenues le mardi 9 novembre, où elle a procédé à l'audition des ministres, le mardi 16, le mercredi 17 et le jeudi 18 novembre. Elle a consacré 14 heures et 25 minutes de réunion à l'examen du présent projet.

Au cours de ses réunions, la commission a examiné 425 amendements et en a adopté 129, dont 96 à l'initiative de ses rapporteurs (85 présentés par Mme Françoise de Panafieu et 11 par M. Dominique Dord), 14 déposés par des membres du groupe UMP, 12 par des membres du groupe UDF, 2 par des membres du groupe socialiste, 3 par des membres du groupe des député-e-s communistes et républicains et 2 de députés n'appartenant à aucune groupe.



## I.- LES MESURES DE MOBILISATION POUR L'EMPLOI

Le titre I<sup>er</sup> du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale est légitimement consacré à la question de l'emploi, qui depuis vingt ans, est en tête des préoccupations des Français et illustre de toute évidence les limites rencontrées par les politiques publiques menées jusqu'à présent, malgré l'ampleur des moyens qui y sont consacrés.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale regroupe un ensemble de réformes très profondes couvrant un très large spectre : aussi bien les acteurs des politiques de l'emploi que leurs instruments, aussi bien les mécanismes de soutien public que la réglementation des relations du travail – autour de la question des licenciements économiques – qui constitue aussi un élément essentiel de la politique de l'emploi.

### A. LA RÉNOVATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Les huit premiers articles du projet comportent des mesures de rénovation du service public de l'emploi. Le bilan peu flatteur qui est fait dans des rapports administratifs récents de l'organisation de celui-ci justifie l'inscription de telles mesures en tête du projet. La réussite du plan de cohésion sociale reposera aussi sur une meilleure adaptation des administrations pour la prise en charge de ceux qui demandent les plus grands efforts d'insertion sociale et professionnelle.

#### **1. Le bilan : des intervenants multiples, une coordination insuffisante**

La question de l'organisation et des moyens de l'efficacité de ce que l'on appellera le « service public de l'emploi » a suscité récemment plusieurs rapports de grande qualité :

– une instance d'évaluation du Commissariat général du plan présidée par M. Dominique Balmay a rendu en 2003 un rapport intitulé « *Politique de l'emploi et opérateurs externes* » ;

– M. Jean Marimbert a présenté en janvier 2004 un rapport sur le rapprochement des services de l'emploi.

D'autres travaux plus ponctuels apportent également des éclairages intéressants : ainsi de l'insertion portant sur l'ANPE dans le rapport public 2000 de la Cour des comptes et du développement consacré au « projet d'action personnalisé pour un nouveau départ » (PAP-ND) dans le deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998) rendu par l'inspection générale des affaires sociales <sup>(1)</sup>.

---

(1) IGAS, rapport n° 2003 040, 3/2003, Jeannine Barbery, Charles de Batz, Jean-Patrice Nosmas et Roland Ollivier.

***a) Les rapports de M. Dominique Balmay et de M. Jean Marimbert :  
un système éclaté, un rôle de l'Etat à réaffirmer, une action  
territoriale à développer***

Le rapport de M. Marimbert relève à titre liminaire que « *la France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe* ». C'est bien la multiplication des intervenants dans la politique de l'emploi qui impose aujourd'hui une clarification du périmètre et des missions du « service public de l'emploi ».

Les organismes chargés d'une mission dans le domaine de l'emploi ou y intervenant n'ont cessé de se multiplier depuis l'époque du « monopole d'Etat » en la matière qui a caractérisé l'après Seconde guerre mondiale : l'assurance chômage a été créée en 1958, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) en 1966, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 1967, le réseau d'accueil et d'orientation des jeunes (missions locales et PAIO-permanences d'accueil, d'information et d'orientation) en 1982, l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) en 1987... Depuis 1986, des établissements publics et des organismes paritaires agréés ou conventionnés à cette fin peuvent concourir à l'activité de placement ; de même, les collectivités locales peuvent effectuer des opérations de placement au bénéfice de leurs administrés. Par ailleurs, les services traditionnels « centraux » en charge de la politique de l'emploi – ministère du travail, ANPE... – ont constamment externalisé des activités, qu'il s'agisse de tâches de gestion administrative de procédures confiées notamment au CNASEA, ou de prestations ponctuelles aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (conseil, formation, évaluation, accompagnement...) confiées à des opérateurs privés (ou associatifs).

Bref, aussi bien les donneurs d'ordres de la politique de l'emploi que ses opérateurs sont devenus de plus en plus nombreux. Du côté des donneurs d'ordres, les collectivités locales, chargées de nouvelles responsabilités par la décentralisation, et les grandes entreprises, dans le cadre de leurs opérations de reclassement, se sont ajoutées à l'Etat. Pour ce qui est des opérateurs, il convient de distinguer le noyau dur des grands organismes – ANPE, UNEDIC, AFPA, CNASEA –, les multiples organismes publics ou associatifs dont des aspects de la politique de l'emploi constituent la raison sociale – APEC, AGEFIPH, PAIO... – et les prestataires ponctuels.

Le mouvement d'éclatement des intervenants répond à diverses préoccupations : de moyens ; de mobilisation de compétences externes ; de volonté de développer des partenariats (avec les collectivités locales : réseau des missions locales et des PAIO ; avec les partenaires sociaux et les associations de personnes handicapées : AGEFIPH...). Il n'a pu être contrecarré, malgré les recommandations récurrentes de création d'un grand organisme national de l'emploi présentes dans une succession de rapports administratifs (depuis celui de M. François-Xavier Ortoli, commissaire général du plan, en 1966). En 2002, selon

le rapport de M. Balmary, Etat et ANPE réunis ont ainsi injecté plus de 700 millions d'euros sur le « marché de l'offre de services » (c'est-à-dire hors grands organismes du noyau dur) ; plusieurs milliers d'organismes participent à la politique de l'emploi.

Les recommandations des deux rapports se rejoignent assez largement dans leur esprit :

- *Les enjeux de pilotage et d'évaluation*

M. Balmary considère que l'ANPE a mis en place une gestion administrative satisfaisante de ses relations avec ses prestataires externes (ce qui est moins le cas des services de l'Etat), mais qu'au-delà, des progrès doivent être faits pour assurer une meilleure remontée des informations (sur les demandeurs d'emploi) vers le service public de l'emploi, une plus grande professionnalisation des opérateurs, la mise en place d'instruments d'évaluation de ces opérateurs et des politiques.

Avec les opérateurs permanents publics ou parapublics, les relations, qualifiées le plus souvent de « partenariat », sont moins formalisées et un effort considérable est à faire du côté du service public de l'emploi, qui doit parvenir à préciser ce qu'il attend de chacun de ces « partenaires », l'incidence que ces résultats peuvent avoir sur les subventions accordées, les obligations de remontée d'information et d'évaluation...

S'inscrivant dans la perspective de la suppression du monopole légal de l'activité de placement, le rapport de M. Marimbert souligne de même que les expériences les plus intéressantes d'ouverture aux opérateurs privés de l'activité de placement chez nos voisins, comme celles qu'il étudie en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, sont caractérisées par une volonté « *d'inscrire l'apport attendu des initiatives privées dans le cadre d'une véritable stratégie publique d'animation du marché du travail* » ; dans ces pays, l'Etat conserve la responsabilité de l'architecture du système qu'il met en place, fixe des objectifs aux opérateurs et en assure le suivi ; de manière générale, l'abrogation du monopole de placement a été perçue dans les pays concernés comme renforçant la nécessité d'un solide système de pilotage et d'évaluation.

- *La nécessité d'une coordination renforcée des acteurs*

Le rapport de M. Marimbert fixe l'objectif : mettre en place « *une chaîne articulée de services orientés vers le retour à l'emploi* » en s'inspirant des évolutions chez nos partenaires européens. Faute d'une simplification radicale des structures qui n'apparaît guère envisageable à l'auteur (pour toutes sortes de raisons évidentes d'attachement de l'Etat comme des partenaires sociaux à conserver un rôle important dans la politique de l'emploi, de différence de statut des personnels, etc.), cet objectif doit être atteint que par le « *rapprochement opérationnel* » des acteurs, pour lequel il suggère diverses pistes techniques :

– développer la pratique de la concertation et du suivi stratégique entre l’Etat et les partenaires sociaux, sans créer nécessairement de nouvelle instance *ad hoc*, mais en réformant celles qui existent et en systématisant les contacts entre le ministre en charge de l’emploi et les instances gestionnaires de l’UNEDIC ;

– instituer un véritable « partenariat stratégique » ANPE-UNEDIC impliquant une coopération très étroite, voire des moyens communs dans certains domaines comme l’informatique.

S’agissant des « commanditaires » d’actions d’aide à la recherche d’emploi, le rapport de M. Balmory relève que leur multiplication offre à l’ANPE l’opportunité de se placer aussi comme prestataire concurrentiel au service de collectivités locales ou de groupes industriels, mais impose une mise en cohérence :

– s’agissant de la gestion de la politique de l’emploi « sur le terrain », l’absence de coordination pourrait multiplier les doublons dans les services offerts, tout en compliquant les démarches des demandeurs d’emploi qui devront identifier le bon interlocuteur pour tel ou tel service ;

– plus généralement entre les interventions dans les domaines voisins de l’emploi, de la formation professionnelle, de l’appui au développement économique et de l’action sociale.

• *Le rôle central de la puissance publique*

Coordination renforcée, pilotage, suivi ne signifient pas nécessairement rôle prédominant de l’Etat. Le rapport de M. Balmory envisage notamment l’hypothèse d’un Etat régulateur qui se bornerait à organiser une « concurrence praticable » sur un marché de l’aide au retour à l’emploi où interviendraient de nombreux commanditaires et de nombreux opérateurs, mais l’écarte.

Le contraste entre l’éclatement du dispositif opérationnel des politiques de l’emploi et le caractère central de la question de l’emploi dans le champ politique plaide pour un rôle majeur de l’Etat et de son bras armé, l’ANPE. Le rapport préconise un renforcement du statut de l’agence en tant « maître d’œuvre délégué » de la politique nationale de l’emploi. Il préconise :

– que le point d’équilibre quantitatif atteint en matière d’externalisation par l’ANPE de ses tâches ne soit pas dépassé ; la poursuite de l’externalisation à l’agence pourrait la priver du socle de compétences dont elle a besoin pour apprécier la qualité des prestataires ;

– que les contrats de progrès Etat-ANPE définissent l’équilibre entre les activités de l’ANPE pour le compte de l’Etat et ses activités au service d’autres commanditaires ;

– que l'ANPE reste chargée de la délivrance des prestations aux demandeurs d'emploi financées par l'Etat (et soit chargée de celles qui restent gérées par les services de l'Etat) ;

– que soit réaffirmée l'obligation d'inscription à l'agence pour tout chômeur désireux de bénéficier de prestations d'aide à l'insertion professionnelle, financées ou non par l'Etat (monopole de prescription de l'ANPE).

Symétriquement, s'agissant de l'AFPA, le rapport de M. Marimbert insiste sur la nécessité que l'Etat définisse la « feuille de route » de l'association pour les prochaines années dans le contexte de l'achèvement de la régionalisation de la formation professionnelle.

• *Le cadre territorial*

La politique de l'emploi a connu un mouvement continu de « territorialisation », qui s'est manifesté notamment avec :

– la création en 1982 du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes s'appuyant sur les collectivités locales ;

– la faculté ouverte en 1986 aux communes de développer une activité de placement pour leurs administrés, qui avait déjà donné lieu à plus de 1 700 conventions avec l'ANPE en 2000 ;

– les expériences de programmation régionales engagées depuis 1998 pour la gestion des crédits d'Etat affectés aux différents contrats et stages aidés.

Ce mouvement se heurte cependant à certaines limites : l'hétérogénéité des degrés de déconcentration selon les organismes (ANPE, UNEDIC, AFPA) et de leurs découpages territoriaux, ainsi que le déphasage temporel de leurs procédures budgétaires, rendent difficile leur coopération.

Les deux rapports insistent sur la nécessité de poursuivre la territorialisation des politiques de l'emploi, que justifient les situations très différentes de l'emploi selon les bassins (taux de chômage très variables, réactions très variables aux chocs économiques, métiers porteurs très divers...).

***b) La mise en œuvre du PARE : le bilan d'une première coopération de grande ampleur entre l'ANPE et l'UNEDIC***

Les deux principaux organismes de la politique de l'emploi, l'ANPE et l'UNEDIC, ont développé depuis 2001 une forme de coopération d'une ampleur sans précédent. Elle mérite un coup de projecteur particulier car le premier bilan qu'on peut en tirer éclaire aussi les liens inévitables qui existent entre l'organisation du service public de l'emploi et les services, plus ou moins individualisés, plus ou moins suivis, plus ou moins ciblés, qu'il peut offrir aux demandeurs d'emploi.

La coopération entre ANPE et assurance chômage remonte à la mise en place à partir de 1982 d'une gestion informatisée partagée de la liste des demandeurs d'emploi (dite GIDE : gestion informatisée des demandeurs d'emploi) qui n'a d'ailleurs pas toujours donné pleine satisfaction aux deux institutions, car leurs demandes sont différentes : les ASSEDIC sont surtout préoccupées de mettre à jour mensuellement leur fichier pour établir les allocations, tandis l'ANPE a besoin d'un suivi au jour le jour pour ne pas proposer inutilement des emplois à des personnes ayant en fait déjà retrouvé un emploi... Depuis 1996, l'assurance chômage se charge de l'inscription des demandeurs d'emploi, mais l'ANPE a développé sur la base de la liste commune son propre système informatique de gestion de celle-ci.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'ANPE met en œuvre le projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) instauré dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) par la convention d'assurance chômage de janvier 2001. Les modalités de cette intervention sont définies dans des conventions tripartite Etat/UNEDIC/ANPE et bipartite UNEDIC/ANPE du 13 juin 2001. En application de cette dernière, l'assurance chômage abonde le budget de l'ANPE pour financer 3 650 emplois qui y sont créés en application de la convention, ainsi que les prestations que l'UNEDIC s'est engagée à offrir aux demandeurs d'emploi, qui sont servies par l'agence. Parallèlement, un protocole Etat-ANPE a prévu un suivi personnalisé des bénéficiaires du RMI dans les agences de l'emploi pour lequel 30 postes ont été créés.

Le deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre les exclusions par l'IGAS revient sur la mise en œuvre du PAP-ND.

Ce programme avait une portée très large, puisqu'il visait l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés ainsi que les allocataires du RMI inscrits à l'ANPE.

En termes quantitatifs, l'ANPE a fait face : 5,9 millions d'entretiens PAP, dont 3,7 millions de premiers entretiens, ont été réalisés en 2002, pour un « stock » initial de demandeurs d'emploi visés de 3,4 millions. Cette réussite « quantitative » doit déjà être saluée : dans l'insertion qu'elle a consacrée à l'ANPE dans son rapport public 2000, la Cour des comptes, rendant compte de l'application des conventions successives entre l'ANPE et l'AFPA dans les années 1990, relevait que les objectifs chiffrés fixés (en termes de nombre de stagiaires adressés par l'ANPE à l'AFPA ou de nombre de prestations d'évaluation effectuées par cette dernière) étaient loin d'avoir été tenus.

Pour revenir au PAP-ND, l'inspection générale est plus dubitative sur le bilan qualitatif, jugé « *malaisé à établir, a fortiori pour les publics en difficulté* ». Le rapport s'interroge sur l'absence de discrimination des demandeurs d'emploi : le PAP-ND les vise tous, qu'ils soient ou non objectivement éloignés de l'emploi, ce qui explique l'effet quantitatif susmentionné, mais aurait privé d'efficacité les entretiens effectués : « *Faute d'informations préalables sur le demandeur* ».

*d'emploi, l'entretien qui permet d'établir un diagnostic sur l'employabilité se révèle être un exercice compliqué dans le délai imparti (...). Le conseiller chargé d'élaborer le projet ne dispose d'informations ni sur la situation du demandeur (...) ni sur le type de parcours suivi avant l'entrée en PAP». En termes d'organisation, il est également relevé que « compte tenu de l'importance des flux (...), le suivi individualisé par le conseiller du service prescripteur du parcours vers l'emploi (...) était difficilement réalisable » ; de fait, les conseillers des agences locales pour l'emploi qui ont réalisé les entretiens n'ont pas assuré le suivi des prestations d'accompagnement et de formation des intervenants extérieurs, dont le contrôle par l'ANPE apparaît essentiellement administratif ; la prescription de ces prestations elle-même aurait été souvent moins conditionnée par l'analyse des besoins des chômeurs que par les moyens disponibles.*

Le rapport conclut par des recommandations en termes d'identification préalable des publics en difficulté, de suivi renforcé de leur parcours et d'évaluation.

Ces constats sur l'identification et le « ciblage » insuffisants (ou inexistant) des « publics prioritaires » rejoignent ceux de la Cour des comptes retracés dans le rapport public 2000 précité : elle avait noté que les différents contrats de progrès entre l'Etat et l'ANPE ont défini des publics prioritaires de l'action de l'agence et fixé des objectifs quantitatifs en la matière, mais que le plus souvent il n'existe pas de bilan disponible de ces opérations, les indicateurs qui devaient être suivis (par exemple, le nombre de jeunes reçus en entretien dans les six mois de leur inscription à l'agence) n'existant tout simplement pas dans les applications de l'ANPE...

Les réflexions sur les structures du service public de l'emploi apparaissent donc inséparables de celles sur l'évaluation, le traitement différencié, individualisé, le suivi des demandeurs d'emploi.

Les pays européens qui ont procédé à des réformes dans la période récente ont d'ailleurs pris en compte simultanément ces différentes dimensions. Pour prendre l'un des exemples de réformes les plus profondes, les Pays-Bas <sup>(1)</sup> ont mis en place un système de notation chiffrée « objective » de la distance à l'emploi des demandeurs entrant dans le système qui détermine la nature des prestations d'aide au retour à l'emploi qui leur seront proposées. Parallèlement, l'organisation administrative a été revue : l'activité de placement, mais aussi la notation susmentionnée et enfin la constitution des dossiers de demande d'allocations relèvent d'un guichet unique (dit « structure intégrée emploi et revenus ») ; tandis que les personnes jugées proches de l'emploi restent gérées par cette structure, ce sont ensuite les organismes d'assurance chômage ou d'aide sociale, dont l'Etat a repris le contrôle, qui prescrivent les prestations d'aide au retour à l'emploi pour les publics en difficulté ; enfin, ces prestations sont assurées par des opérateurs

---

(1) Voir sur cette expérience : DARES, revue « Travail et emploi » n° 99, 7/2004, « Le "profiling" des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », par Philippe Herbillon.

privés assurant un service global « de réintégration ». Dans un paysage où interviennent plusieurs institutions, le système de notation a pour intérêt de donner une base objective à leurs relations : répartition du suivi des demandeurs d'emploi, selon leur score, entre l'organisme de placement et celui d'indemnisation ; évaluation des résultats des prestataires privés... Il s'agit également de renforcer le volet préventif de l'intervention vis-à-vis des chômeurs en repérant immédiatement ceux dont l'insertion est problématique.

## 2. Les mesures du projet de loi

Caractérisées par la multiplicité des intervenants, les politiques françaises de l'emploi sont confrontées à de lourds enjeux de coordination, de pilotage et de prise en compte du cadre territorial. La réforme qui est proposée vise à mieux identifier ces intervenants et leur donner des outils de coordination et d'ancrage territorial. Elle apportera aussi une clarification juridique en supprimant ou ajustant des règles pas ou mal appliquées.

Le projet de loi organise en premier lieu la *fin du monopole du placement* dont bénéficie l'ANPE et qui n'est pas respecté dans les faits, en ouvrant, tout en les encadrant, les activités de placement aux opérateurs privés. En contrepartie de la fin de son monopole, l'ANPE se verra accorder la possibilité de prendre des participations ou de créer des filiales pour l'exercice de ses missions. Ces filiales pourront fournir des services payants (pour les entreprises, pas pour les demandeurs d'emploi).

Par ailleurs, le *service public de l'emploi* (SPE), notion juridique incertaine jusqu'à présent, recevra une consécration législative et son périmètre sera élargi en distinguant trois cercles :

- le « noyau dur » formé de l'Etat (à travers le ministère chargé de l'emploi), de l'ANPE, de l'UNEDIC et de l'AFPA ;
- les organismes participant au service public de l'emploi : sont visés nommément tous les prestataires de services intervenant dans le domaine, notamment les nouvelles agences privées de placement, les entreprises et associations d'insertion et les entreprises de travail temporaire ;
- les collectivités territoriales, qui concourent au SPE.

Des modalités de *coordination* et de *pilotage* du SPE seront instituées. Le projet de texte prévoit notamment la conclusion d'une convention pluriannuelle tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC – à laquelle l'AFPA sera également associée suite à un amendement adopté par le Sénat – qui fixera des objectifs, des critères d'évaluation et des modalités de coordination et de partage des informations. La mise en place d'un dossier unique par demandeur d'emploi constitue l'un des premiers objectifs opérationnels. La convention nationale sera déclinée territorialement.

La création de *maisons de l'emploi* a pour objectifs principaux la coordination des acteurs locaux du service public de l'emploi et la conduite



d'actions de prévision des besoins de main-d'œuvre au niveau local. Elles pourront aussi permettre la mutualisation des moyens des différents services pour une amélioration du service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi. Le gouvernement souhaite mettre en place 300 maisons de l'emploi d'ici 2006, soit par création de structures nouvelles, soit par labellisation et développement des structures existantes.

Le projet de loi propose également de donner une base légale générale et pérenne aux mesures d'*activation des dépenses de l'assurance chômage* décidées par les gestionnaires de celle-ci.

Enfin, il est proposé une réforme mesurée du régime des *sanctions administratives applicables aux demandeurs d'emploi*. La perception des allocations de chômage a toujours eu pour contrepartie des obligations ; c'est aussi le cas chez nos voisins européens. Les très faibles taux de sanction que l'on relève en France conduisent à s'interroger sur l'effectivité d'un contrôle qui est pourtant nécessaire si l'on veut éviter des dérives trop faciles vers la stigmatisation générale des demandeurs d'emploi.

Les ajustements envisagés visent à rendre plus effectif le régime disciplinaire qui existe déjà, en levant des ambiguïtés juridiques sur les pouvoirs des différentes administrations et en clarifiant les obligations des demandeurs d'emploi, mais aussi en prévoyant une meilleure graduation des sanctions et en garantissant les droits des personnes concernées à travers l'instauration d'une procédure contradictoire.

## **B. LA RELANCE DE L'APPRENTISSAGE**

La très grande médiocrité des performances françaises pour l'accès à l'emploi des jeunes n'est malheureusement plus à démontrer, comme le rappellent les tableaux ci-après : la France est dans le peloton de queue de l'Europe tant pour le taux de chômage des jeunes que pour leur taux d'emploi (le rapport de ceux qui sont en emploi à l'ensemble de la population). De très nombreux jeunes sortis du système scolaire sans qualification, ou faiblement qualifiés, ne parviennent pas à accéder à l'emploi, même dans des conditions précaires. Ces difficultés sont encore aggravées pour ceux qui sont discriminés par leur origine étrangère ou leur habitat dans un quartier « sensible ».

Comme l'observe à juste titre M. Michel Camdessus dans le rapport dont il a dirigé la rédaction <sup>(1)</sup>, où il appelle à un sursaut, la jeunesse est la principale victime de la difficulté d'adaptation de notre modèle social : elle paie déjà le prix de la précarité ; elle paiera demain celui de la dette publique accumulée depuis vingt ans.

C'est donc à juste titre que le plan de cohésion sociale se veut particulièrement ambitieux pour l'emploi des jeunes.

---

(1) « *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France* », Documentation française, 2004.

Le gouvernement estime à environ 800 000, sur les cinq ans du plan de cohésion sociale, le nombre de jeunes qui sont soit déjà sortis du système scolaire, soit appelés à en sortir, sans aucune qualification. L'objectif est de les faire accéder à l'emploi par trois voies :

– 350 000 à travers l'affirmation d'un droit à formation (ils bénéficieront le cas échéant d'un dispositif aidé) ;

– 350 000 par une formation en alternance ;

– 100 000 par la création d'une filière d'entrée dans la fonction publique en alternance.

*Taux d'emploi des 15-24 ans*

| En %                    | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Allemagne               | 46,2        | 46,1        | 46,5        | 45,4        | 44          |
| Autriche                | 56,3        | 52,6        | 51,4        | 51,6        | 51          |
| Belgique                | 28,2        | 29,1        | 29,7        | 29,4        | 27,4        |
| Danemark                | 65,5        | 66          | 62,3        | 63,5        | 59,6        |
| Espagne                 | 30,4        | 32,3        | 33,5        | 33,3        | 33,4        |
| Finlande                | 40          | 41,1        | 41,8        | 40,7        | 39,6        |
| <b>France</b>           | <b>26,4</b> | <b>28,2</b> | <b>29,3</b> | <b>29,9</b> | <b>30,6</b> |
| Grèce                   | 26,8        | 27,1        | 26,1        | 26,6        | 25,5        |
| Irlande                 | 50,4        | 51          | 50,3        | 49,7        | 48          |
| Italie                  | 25,8        | 26,5        | 26,3        | 25,8        | 25,2        |
| Pays-Bas                | 62,7        | 68,7        | 70,4        | 70,1        | 68          |
| Portugal                | 43,1        | 42,5        | 43          | 42,1        | 38,8        |
| Royaume-Uni             | 56,7        | 56,7        | 56,7        | 56,3        | 55,5        |
| Suède                   | 35,4        | 36,9        | 44,2        | 42,8        | 41,3        |
| <b>Union européenne</b> | <b>38,7</b> | <b>40</b>   | <b>40,6</b> | <b>40,5</b> | <b>39,7</b> |
| <b>Zone euro</b>        | <b>35,7</b> | <b>37</b>   | <b>37,2</b> | <b>37</b>   | <b>36,4</b> |

Source : Eurostat.

**Taux de chômage harmonisé en Europe chez les moins de 25 ans**

| En %               | Déc. 2000   | Déc. 2001   | Déc. 2002   | Déc. 2003   | Juin 2004   |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Allemagne          | 8,1         | 9,1         | 10,8        | 10,6        | 11,1        |
| Autriche           | 5,4         | 6,3         | 6,7         | 7,1         | 6,9         |
| Belgique           | 16,8        | 17,4        | 20,1        | 22          | 22,3        |
| Espagne            | 21,8        | 21,3        | 22,9        | 22,7        | 22,6        |
| <b>France</b>      | <b>19,1</b> | <b>19,8</b> | <b>20,2</b> | <b>21,4</b> | <b>21,6</b> |
| Grèce              | 27,6        | 27,9        | 25,9        | 27,1        | n.d.        |
| Hongrie            | 11,3        | 11,1        | 13,3        | 12,8        | 12,8        |
| Italie             | 28,9        | 27,6        | 27,3        | 27          | n.d.        |
| Pays-Bas           | 7,1         | 5,5         | 5,8         | 7,5         | 8,8         |
| Pologne            | 38,1        | 41,5        | 41,9        | 40,2        | 39,3        |
| Portugal           | 8,8         | 9,9         | 12,9        | 15,1        | 14,4        |
| République tchèque | 17,6        | 16,9        | 16,9        | 19,7        | 20          |
| Royaume-Uni        | 11,8        | 12          | 11,8        | 11,7        | n.d.        |
| Suède              | 9,5         | 12,4        | 12,3        | 14,3        | 16,3        |
| <b>Zone euro</b>   | <b>15,6</b> | <b>16,0</b> | <b>16,8</b> | <b>17,2</b> | <b>17,5</b> |

Source : Eurostat.

La relance de l'apprentissage constitue l'un des enjeux majeurs du projet de loi de programmation, parmi les mesures touchant à la fois la question de l'emploi des jeunes et la refonte du système de formation professionnelle, entendu au sens large.

Comme l'annonce l'exposé des motifs du projet de loi : « *De l'avis unanime, l'apprentissage apporte une réponse très adaptée, d'une part, au besoin de qualification puis d'insertion des jeunes, d'autre part, à la demande des entreprises de recruter des salariés qualifiés et rapidement employables* ».

Au regard de cet objectif, le projet déploie des moyens ambitieux. Pas moins de onze articles consacrés à cette seule question dans la version initiale, et dix-sept à l'issue de la première lecture au Sénat. C'est que le projet se fonde autour d'un axe triple :

– d'une part, une relance que l'on peut dire qualitative de l'apprentissage, qui vise l'amélioration du statut de l'apprenti (*articles 12 A à 13 bis*) ;

– d'autre part, un dispositif – pour partie contenu dans le projet de loi de finances pour 2005 – d'incitation financière au développement de l'apprentissage dans les entreprises (*articles 14 à 16 bis*) ;

– enfin, la poursuite d'une vaste entreprise de réforme du système de financement de l'apprentissage (*articles 17 à 22*).

Naturellement, ces trois volets, dissociés pour les besoins de l'analyse, présentent, pour partie, des aspects communs.

## 1. L'amélioration du statut de l'apprenti

L'apprentissage a une longue histoire derrière lui. Procédé de formation assez fréquent au sein des corporations sous l'Ancien Régime, il permettait aux maîtres compagnons de transmettre leur savoir-faire professionnel – l'abolition des corporations avec la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 allant mettre fin à cette organisation strictement professionnelle.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'apprentissage n'est pas réglementé : les abus sont nombreux de la part des employeurs. C'est ainsi qu'apparaît, avec une loi du 22 février 1851, le contrat d'apprentissage.

La loi Astier du 25 juillet 1919 marque le début de l'intervention directe de l'Etat en matière d'apprentissage : elle confie aux communes le soin d'organiser des cours professionnels ouverts aux jeunes de 14 à 17 ans employés dans l'industrie. C'est la loi de finances du 13 juillet 1925 qui crée la taxe d'apprentissage, cependant que la loi du 10 mars 1937 porte organisation de l'apprentissage dans les entreprises artisanales.

Dans les années soixante, les partenaires sociaux s'efforcent de donner à l'apprentissage un nouvel essor : l'objectif sera atteint avec la loi du 16 juillet 1971, qui vise à répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée, à assurer à l'apprenti une formation générale de base et à promouvoir l'enseignement technologique jusque-là peu développé. L'apprentissage est alors en perte de vitesse, comme le souligne le rapporteur du texte pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. Chazalon : *« Selon un rapport sur la formation professionnelle pendant le VI<sup>e</sup> Plan, en 1968-1969, sur 368 434 contrats d'apprentissage en cours, 21 % concernent le secteur agricole, 46 % le secteur des métiers et 23 % celui de l'industrie et du commerce. Si cette évolution se poursuit, l'apprentissage apparaîtra sinon comme une survivance du passé, du moins comme un moyen de formation professionnelle limité aux seuls secteurs de l'artisanat et du petit commerce. Son sort serait, par conséquent, lié à l'avenir de ces formes d'activité économique ».*

Mais ces inquiétudes n'empêchent pas le rapport de se clore par une note plus optimiste : *« Inséré dans le contexte industriel ou commercial actuel, recourant aux méthodes nouvelles d'enseignement complétées par le précieux concours de certains milieux professionnels et artisanaux animés par la fierté de la bonne exécution du travail, l'apprentissage rénové apportera au jeune apprenti une formation professionnelle de qualité tout en l'acheminant vers l'épanouissement de sa personnalité »...*

Une longue série de lois consacrées à l'apprentissage allait suivre. Aujourd'hui, la situation est souvent décrite comme quantitativement plus

favorable : pourtant, le nombre d'apprentis est inférieur à celui de la fin des années soixante.

### *a) L'état des lieux*

On assiste à un essor quantitatif de l'apprentissage en France à partir de 1993. L'évolution est dans un premier temps importante, puis tend à se ralentir, comme le montre le schéma ci-après. En 2002, l'évolution est négative (- 0,1 %) avec 363 748 apprentis.

#### *Les effectifs des apprentis*

| Les effectifs                              | 1996       | 1998       | 2000       | 2001       | 2002       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Au 1 <sup>er</sup> janvier de chaque année | 291 171    | 337 720    | 359 988    | 364 171    | 363 748    |
| Evolution par rapport à l'année n-1        |            | 6,9 %      | 1,8 %      | 1,2 %      | - 0,1 %    |
| <b>Base 100 en 1996</b>                    | <b>100</b> | <b>116</b> | <b>124</b> | <b>125</b> | <b>125</b> |

Source : « L'apprentissage en France : données physico-financières 2002 », Comité de coordination, novembre 2002.

Pour 2003, cette évolution semble se stabiliser. Mais cette progression globale dissimule des évolutions très contrastées.

– Les évolutions sont très différentes *selon les secteurs d'activité*. Ainsi, en 2002, les entrées en contrat d'apprentissage baissent plus nettement dans l'artisanat alimentaire que dans l'hôtellerie-restauration et le bâtiment. Il faut noter que les établissements industriels réalisent 22 % des embauches en contrat d'apprentissage. C'est un peu moins qu'en 2001. Mais, dans ce secteur où, depuis dix ans, l'emploi a globalement baissé, ce repli ne doit pas masquer la progression des entrées sur longue période <sup>(1)</sup>.

– Les évolutions affectent *différemment les filles et les garçons* : les jeunes filles restent largement minoritaires dans l'apprentissage, dont elles ne représentent que 30 % des effectifs, même si leur part varie en fonction du diplôme préparé : elles représentent en 2003 25 % des effectifs de niveau V (en baisse d'un point) mais 38 % aux niveaux IV (plus deux points), II et I (plus un point) et 41 % au niveau III.

– Les évolutions *par niveaux de formation* sont différenciées également. Ainsi, en 2003, seul le niveau V de formation (CAP, BEP) perd des effectifs au profit des formations de niveau baccalauréat et post-baccalauréat.

– L'apprentissage affecte aussi différemment les entreprises *selon leur taille*, comme le montre le tableau suivant.

(1) Ces informations sont extraites de l'article de Ruby Sanchez intitulé « L'apprentissage : légère baisse des entrées en 2002 », *Premières informations et premières synthèses de la DARES*, mars 2004, n° 13.1.

***Embauche des apprentis par taille d'entreprise (flux)***

| Nombre total de salariés dans l'entreprise | Nombre d'apprentis recrutés (en %) | %    | Taille de l'entreprise |
|--|------------------------------------|------|------------------------|
| 0  | 8,9                                | 45,6 | 0 – 4 salariés         |
| 1 à 4                                      | 36,7                               |      |                        |
| 5 à 9                                      | 20,7                               | 54,4 | 5 salariés ou plus     |
| 10 à 49                                    | 18,9                               |      |                        |
| 50 et plus                                 | 14,8                               |      |                        |
| Total                                      | 100                                | 100  |                        |

Source : DARES.

Il convient enfin de dire un mot de l'insertion des apprentis : une étude publiée en janvier 2004 par la DARES montre une forte insertion dans l'emploi deux ans et demi après la fin du contrat d'apprentissage : c'est ainsi qu'en mars 2002, soit 27 mois après la fin prévue du contrat, 82 % des jeunes ont un emploi. Il convient de noter qu'aller jusqu'au terme du contrat et obtenir le diplôme préparé sont des éléments favorables à une réussite ultérieure. De plus, les femmes réussissent globalement moins bien leur insertion sur le marché du travail bien qu'elles aient un niveau de formation plus élevé à l'entrée en contrat et un taux de succès à la qualification préparée proche de celui des hommes.

***b) Le dispositif proposé***

La revalorisation du statut de l'apprenti proposée par le présent projet prend en compte les différents éléments de cette situation. L'objectif affiché est ambitieux – 500 000 apprentis d'ici quelques années –, pour permettre, notamment, aux apprentis de répondre aux besoins importants en matière de reprise d'entreprises qui ne manqueront pas de se faire sentir dans les quinze prochaines années.

Mais cet objectif n'est pas seulement quantitatif.

L'objectif recherché est également de « sécuriser » les contrats, qui trop souvent donnent lieu à des ruptures (de l'ordre de 25 % tous secteurs confondus), ruptures qui interviennent généralement au début du contrat. Elles sont fréquemment liées à une mauvaise orientation de l'apprenti, comme le précise l'exposé des motifs du projet, et c'est aussi la raison de l'annonce de mesures de portée réglementaire destinées à remédier à ces situations : « rendre systématique l'évaluation des compétences du futur apprenti lorsqu'il commence son contrat d'apprentissage en cours d'année scolaire », établir un « entretien formalisé [destiné à] permettre un premier bilan dans les deux mois suivant la conclusion du contrat d'apprentissage » ainsi que des « actions permettant d'améliorer le

*déroulement de la formation, telles que la mise en place d'une charte de qualité ou l'instauration de formations destinées aux nouveaux maîtres d'apprentissage », notamment.*

Il reste que le projet comportait, dès l'origine, deux mesures d'ordre législatif : l'une permettant la conclusion d'un contrat d'apprentissage pour une durée inférieure à un an pour compléter une formation d'un niveau supérieur ou à la suite d'un premier contrat d'apprentissage dans un but de spécialisation ; l'autre permettant la signature de contrats d'apprentissage après l'âge de vingt-cinq ans dans des cas de reprise ou de création d'entreprise.

On le verra, le Sénat a enrichi cette construction, en consacrant dans la loi l'existence d'une carte de l'apprenti permettant l'accès à des rémunérations tarifaires ou en y introduisant un dispositif de rémunération et un régime fiscal plus équitables.

Au total, on retrouve maintenant dans la loi l'inspiration qui avait fait le succès du Livre blanc consacré par M. Renaud Dutreil à l'apprentissage en 2003 <sup>(1)</sup>.

Par l'ensemble de ces mesures, il importe de revaloriser le statut de l'apprenti, mais aussi d'en améliorer l'image, qui est encore trop souvent « *floue et renvoie toujours aux jeunes de 16 à 18 ans chez le garagiste, la coiffeuse ou au restaurant* », à l'heure pourtant où « *l'apprenti-ingénieur de 23 ans, et celui qui après le bac prépare un BTS de génie civil, deviennent représentatifs d'un nouvel apprentissage qui ne renie d'ailleurs pas l'ancien mais en assure la continuité* » <sup>(2)</sup>.

## **2. Une incitation financière à la relance de l'apprentissage**

Le présent projet se double d'un dispositif très global de relance financière, qui sera décrit de manière détaillée dans les articles qui l'organisent, mais dont il convient d'annoncer dès maintenant l'économie générale.

Ce dispositif se compose pour l'essentiel d'un crédit d'impôt, au bénéfice des entreprises qui emploient un apprenti depuis au moins six mois. Ce crédit, prévu à l'article 15 du projet, s'élève à 1 600 euros par apprenti, et 2 200 euros par apprenti si celui-ci bénéficie par ailleurs de la procédure nouvelle d'accompagnement personnalisé et renforcé. Au total, le budget prévoit des crédits à cet effet pour un montant global de 472 millions d'euros.

En revanche, l'article 14 du projet (ainsi que des décrets qui le compléteront) procède à la suppression d'exonérations au titre de la taxe

---

(1) « *Moderniser l'apprentissage : 50 propositions pour former plus et mieux* », Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

(2) « *L'apprentissage en France, enjeux et développements* », Centre info, 2004.

d'apprentissage, pour un montant de 123 millions d'euros en 2005, au titre de la simplification et d'une réforme d'ensemble du système de financement de l'apprentissage. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la création d'une contribution au développement de l'apprentissage de 0,06 % de la masse salariale brute en 2005, pour un montant total de 197 millions d'euros.

Au total, le crédit d'impôt représente donc une somme d'un montant supérieur à celui de ces charges nouvelles. Il doit favoriser l'embauche d'apprentis dans des entreprises où, traditionnellement, il n'y était que peu recouru, les grandes entreprises en particulier.

Par ailleurs, il est prévu que les sommes nouvelles résultant de la suppression des exonérations soient affectées au développement de l'apprentissage, par la voie d'un nouveau fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, créé par l'article 16 *bis*. Ces sommes nouvelles seront affectées, via le fonds, à des actions tendant au développement quantitatif ou qualitatif de l'apprentissage, en fonction des objectifs et des moyens fixés par les nouveaux contrats d'objectifs et de moyens prévus à l'article 16. Ces contrats sont passés entre l'Etat, la région, les chambres consulaires et les représentants des organisations représentatives d'employeurs et de salariés, notamment, afin de décider de la mise en œuvre d'actions tendant à favoriser le développement de l'apprentissage.

### **3. Le système de financement de l'apprentissage et sa réforme**

Il importe, avant de retracer les grandes lignes de ce troisième axe de la réforme proposée, de dresser un état des lieux du système actuel.

#### ***a) L'état des lieux avant la réforme***

Il y a lieu, après avoir brièvement décrit le fonctionnement de la taxe d'apprentissage ainsi que du système de collecte de cette taxe, de présenter la première réforme du financement de l'apprentissage telle qu'elle était esquissée dans la loi de modernisation sociale de 2002.

##### **• *La taxe d'apprentissage***

La taxe d'apprentissage a été instituée par la loi du 13 juillet 1925. Aux termes de l'article 224 du code général des impôts, elle est définie comme « *une taxe dont le produit est inscrit au budget de l'Etat pour y recevoir l'affectation prévue par la loi* ».

Cette taxe est assise sur la masse salariale brute, pour un taux de 0,5 % (sauf dans les départements d'Alsace-Moselle, où s'applique un taux réduit de 0,2 %, correspondant à la fraction de la taxe spécifiquement réservée au développement de l'apprentissage et dénommée « *quota* »).



La taxe d'apprentissage est composée de deux parties :

- l'une appelée « quota », fraction de la taxe obligatoirement affectée au développement de l'apprentissage ; elle représente 40 % du montant de la taxe ;
- l'autre est appelée, par opposition, « hors quota », définie de manière résiduelle donc à hauteur de la part restante, 60 % : cette part est affectée au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

La répartition de cette deuxième partie de la taxe, dite « hors quota », est effectuée selon un « barème de répartition » des dépenses effectuées par les entreprises au titre de cette obligation. Ce barème est établi en fonction de l'activité principale de l'entreprise qui procède au paiement de la taxe. C'est la raison pour laquelle cette part est aussi appelée, par commodité de langage, « part du barème ».

Il convient d'insister sur le fait que la spécificité de la taxe d'apprentissage est liée au fait qu'elle n'est perçue directement par l'Etat que de manière résiduelle. En effet, il est possible pour les entreprises de se libérer de leur obligation en versant tout ou partie de la taxe (dans certaines conditions) directement à des établissements bénéficiaires – centres de formation d'apprentis ou établissements techniques ou professionnels – ou à des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA).

Une entreprise peut ainsi se libérer de son obligation en procédant à un certain nombre de versements, que l'on peut donc dire indifféremment libératoires ou exonérateurs.

S'agissant de son obligation au titre de la part dite « quota », il faut, au nombre des dépenses libératoires, citer :

- un versement de péréquation de 10 % au Trésor public ;
- le concours financier obligatoire au centre de formation d'apprenti (CFA) ou à la section d'apprentissage (SA) formant l'apprenti que l'entreprise emploie dans le même temps ;
- les subventions à des CFA, SA ou à certaines écoles d'entreprises.

Mais d'autres dépenses sont imputables sur la part dite « hors quota », ou « barème », et sont donc dites exonératoires ou libératoires à cet autre titre. Pour s'en tenir aux principales dépenses :

- les subventions aux CFA, SA et certains autres établissements également ;
- la part pour frais de chambres de commerce et d'industrie ou de chambres d'agriculture ;
- les frais de stage en milieu professionnel.

• *La collecte de la taxe d'apprentissage*

L'obligation des entreprises étant ainsi définie, il s'avère que plus de 80 % de la taxe d'apprentissage transite, au total, par le système de collecte de la taxe d'apprentissage.

Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage

Ce système de collecte se compose des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). Le nombre des OCTA a profondément évolué à la suite de la réforme du financement de l'apprentissage contenue dans la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Celle-ci a en effet procédé, entre autres modifications, comme on le verra, à une réduction du nombre des OCTA à hauteur de 75 %, le nombre total passant de 560 à environ 150 (147).

Une grande partie de l'appareil de collecte résultant de l'ancienne réglementation (notamment les organismes consulaires départementaux et les organismes agréés par les préfets de département) a ainsi disparu, le 28 février 2003 s'agissant de la collecte, le 30 juin 2003 s'agissant de la répartition.

Mais subsistent toujours, comme on le verra plus loin, les organismes collecteurs habilités au titre d'une convention-cadre de coopération conclue avec le ministère de l'éducation nationale, de l'agriculture et/ou des sports.

Par ailleurs, sont habilités à collecter les versements des entreprises donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage les chambres consulaires régionales, au nombre de 60, ainsi que les organismes qui répondent à des formes statutaires limitativement énumérées et qui ont fait l'objet d'un agrément, dans le cadre d'un arrêté ministériel (12 organismes) ou préfectoral (36 organismes).

Le montant de la collecte

Au total, pour l'année 2003 (année précédant la mise en œuvre de la réduction du nombre des OCTA), la collecte par 517 organismes s'élève à 1 346 millions d'euros, montant en progression de 14,15 % par rapport à l'année 2002.

Il est naturellement possible de calculer le niveau moyen de la collecte par organisme (de l'ordre de 2,603 millions d'euros), mais cet indicateur est peu probant eu égard aux fortes disparités entre les différents établissements : les OCTA d'Ile-de-France qui totalisent près de 15 % de l'appareil national de collecte concentrent environ la moitié de la collecte totale.

Les organismes agréés, qui constituent 43,13 % des OCTA, collectent 32,49 % du montant total, ce résultat étant stable par rapport à l'année précédente.

Les organismes habilités à collecter la taxe d'apprentissage au titre d'une convention-cadre de coopération avec les ministères en charge de l'éducation

nationale ou de l'agriculture, qui représentent 6,77 % des OCTA en 2003, collectent 16,80 % du montant total.

Le Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage

Le Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage a été créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997.

Ce fonds est destinataire de la part de la taxe d'apprentissage prévue au premier alinéa de l'article L. 118-2-2 du code du travail, devant être obligatoirement acquittée au Trésor public, soit, avant la réforme proposée, directement par les entreprises, soit par l'intermédiaire d'un OCTA.

Ces sommes sont réservées aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dans le but de compenser partiellement les inégalités de collecte entre les régions. L'objectif est de favoriser les CFA n'atteignant pas le minimum de ressources par apprenti tel qu'il a été défini dans la nouvelle rédaction de l'article L. 118-2-2 résultant de l'adoption de la loi de modernisation sociale, et qui assurent en majorité des formations d'apprentis conduisant à l'adoption d'un certificat d'aptitude professionnelle ou d'un brevet d'études professionnelles ou équivalent, ou encore aux centres de formation des apprentis qui accueillent des apprentis sans considération d'origine régionale.

Le décret du 24 avril 2002 a fixé à 10 % du montant total du produit de la taxe cette part (ce taux était de 8 % depuis 1997), ce taux étant applicable à compter de la campagne de collecte de la taxe d'apprentissage de 2003, assise sur les salaires de l'année 2002.

Les inconvénients du système

Le système de la collecte doit aussi être caractérisé de manière qualitative : avant la réforme initiée en 2002, ce système souffre de nombreux maux, par-delà le nombre excessif de collecteurs : « *des circuits de collecte et de répartition opaques, une gestion des ressources de toutes natures des CFA et sections d'apprentissage non optimale* »<sup>(1)</sup>.

La complexité du système est allée de pair avec une opacité, ouvrant la voie à la multiplication des pratiques frauduleuses. Cette dérive a été régulièrement dénoncée, encore en 1999 par le rapport de Mme Nicole Péry consacré, plus généralement, à l'ensemble du financement de la formation professionnelle<sup>(2)</sup>.

---

(1) Selon l'expression de l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2005.

(2) « *La formation professionnelle : Diagnostics, défis et enjeux* » ; contribution du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, 1999.

- Les avancées en matière de transparence réalisées par la loi de modernisation sociale

Il importe de distinguer entre les mesures relatives au système de collecte de la taxe d'apprentissage, et celles liées directement à la réforme du financement des CFA.

#### La réforme du système de collecte de la taxe d'apprentissage

Ces avancées recouvrent des thèmes assez différents. Elles résultent des dispositions de la loi de modernisation sociale, de celles du décret n° 2002-597 du 24 avril 2002, ainsi que de deux arrêtés du 30 juin 2003, publiés au Journal officiel des 12 et 14 août 2003, le premier fixant la composition du dossier de demande d'agrément, le second déterminant les règles de plafonnement des frais de collecte et de gestion des OCTA.

Plus encore, une circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle relative à la nouvelle organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage en date du 4 août 2003 précise les conditions de mise en œuvre de la réforme, synthétisées par les points suivants.

La modification des règles d'habilitation, laquelle relève désormais des échelons administratifs nationaux et régionaux

Le nouvel article L. 118-2-4 du code du travail procède à une définition des organismes habilités à collecter les versements pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage : les syndicats, groupements professionnels ou associations à compétence nationale soit ayant conclu une convention-cadre de coopération avec un ministre (chargé de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture ou de la jeunesse et des sports), soit agréés par arrêté ministériel (ministre chargé de la formation professionnelle, du budget et, le cas échéant, compétent pour le secteur d'activité considéré) ; les chambres consulaires régionales ainsi que leurs groupements régionaux ; les syndicats, groupements professionnels ou associations, à vocation régionale, agréés par arrêté du préfet de région.

L'article L. 118-2-4 du code du travail, complété par les décrets du 12 avril 1972 et du 24 avril 2002, subordonne en outre l'habilitation à collecter la taxe à plusieurs conditions : consacrer une partie de l'activité de l'organisme à des actions destinées à favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, notamment l'apprentissage ; avoir mis en place, ou s'engager à mettre en place, une commission composée de représentants d'organisations syndicales de salariés et d'employeurs chargés d'émettre un avis sur la répartition des sommes collectées ; justifier d'un montant estimé de collecte annuelle ; assurer un suivi comptable des fonds collectés dans deux comptes séparés, l'un au titre du « quota », l'autre au titre du « hors quota ».

### Les opérations de collecte

Celles-ci obéissent, aux termes de la circulaire du 4 août 2003 précitée, aux principes suivants : les organismes collecteurs doivent inviter les assujettis à s'acquitter par leur intermédiaire des versements pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage. A cet effet, les organismes adressent aux entreprises assujetties un bordereau d'appel de collecte des versements complémentaires dont les entreprises se seraient déjà acquittées auprès des établissements bénéficiaires ou auprès du Trésor public. Ce bordereau ne doit comporter aucun élément relatif à l'offre de formation, notamment du collecteur. Il ne doit pas davantage comporter d'éléments relatifs aux établissements susceptibles de recevoir des fonds, dans le respect du principe de libre affectation et de neutralité des organismes collecteurs.

### La gestion des fonds une fois ceux-ci collectés

Le nouvel article L. 118-2-4 du code du travail et les dispositions complémentaires de l'article 7 du décret du 12 avril 1972 modifié rappellent l'obligation de la tenue d'un suivi comptable des fonds collectés dans deux comptes séparés, l'un au titre du « quota », l'autre du « hors quota ».

Concernant les intérêts générés par les placements réalisés grâce à des fonds collectés, ceux-ci sont soumis aux mêmes conditions d'utilisation que les sommes dont ils sont issus, mais ils sont destinés à couvrir les frais de collecte et de gestion.

Le plafonnement des frais de collecte et de gestion résulte de l'article 7 du décret. L'arrêté du 30 juin 2003 relatif au plafonnement des frais de collecte et de gestion est applicable à compter de la collecte assise sur les salaires de l'année 2003. Il précise le taux et la nature des dépenses ainsi visées.

### Les opérations de répartition

L'article 7 du décret précité prévoit l'obligation pour les organismes collecteurs de procéder aux reversements des concours financiers au titre du « barème » aux établissements bénéficiaires au plus tard le 30 juin de chaque année.

L'interdiction de recourir à un tiers pour collecter ou répartir des versements exonérateurs de la taxe d'apprentissage

Cette interdiction est posée désormais par l'article L. 119-1-1 du code du travail. Mais celui-ci précise que la collecte peut être déléguée dans le cadre d'une convention conclue après avis du service chargé du contrôle de la formation professionnelle.

Les obligations d'information des organismes collecteurs relatives aux opérations de collecte et de répartition

Les organismes collecteurs sont désormais soumis à plusieurs obligations de cette nature : faire connaître au préfet de région et au président du conseil régional le montant des concours qu'ils entendent attribuer aux centres et sections d'apprentissage implantés dans la région avant le 30 juin de l'année au cours de laquelle la taxe est répartie (article R. 119-3 du code du travail) ; informer le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle des sommes collectées auprès des entreprises de la région ainsi que de leurs intentions d'affectation avant le même 30 juin (article 7 du décret du 12 avril 1972 modifié) ; informer le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle des montants collectés et lui fournir un état des concours versés et de leurs bénéficiaires au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année au cours de laquelle la taxe est versée (article 7 du décret du 12 avril 1972 modifié) ; informer le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle par un rapport de l'affectation des sommes ainsi collectées (article L. 910-1 du code du travail) ; informer le conseil régional du montant de la taxe d'apprentissage qu'ils ont collecté dans la région ainsi que du concours qu'ils ont apporté aux centres et établissements de la région autorisés à les recevoir, au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année au cours de laquelle la taxe est versée (obligation de l'article R. 119-3 antérieure à la réforme) ; informer le service du contrôle territorialement compétent de l'état de la collecte et de la répartition au titre de la taxe d'apprentissage.

- *La réforme du financement des centres de formation d'apprentis*

Trois mécanismes nouveaux encadrent la péréquation, aux termes de la rédaction nouvelle de l'article L. 118-2-2 du code du travail.

La priorité de l'affectation à certains CFA

Les ressources affectées par le fonds national aux CFA et SA ayant conclu une convention avec la région ou avec l'Etat sont affectées par priorité à ceux qui n'atteignent pas un montant minimum de ressources par apprenti, et aussi à ceux qui dispensent des formations à des apprentis sans considération d'origine régionale.

La détermination obligatoire des coûts réels de formation dans chaque section d'apprentissage

Il est prévu la détermination obligatoire dans la convention portant création d'une structure, pour la durée de la convention, des coûts réels de formation pour chaque section d'apprentissage. La notion de coûts réels renvoie à l'ensemble des charges, y compris les charges d'amortissement des immeubles et des équipements, qui étaient à l'origine des disparités les plus importantes.

Le plafonnement des ressources annuelles issues de la péréquation pour les CFA

Un plafonnement des ressources issues de la péréquation de la taxe d'apprentissage est prévu : les ressources annuelles d'un CFA perçues du fonds national de péréquation ne peuvent être supérieures au coût unitaire réel défini par la convention multiplié par le nombre d'apprentis. Si les ressources annuelles d'un CFA se trouvent être supérieures, les sommes excédentaires sont reversées au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

Conséquence de cette mesure : il est précisé à l'article L. 118-2 que le montant du concours obligatoire au titre du quota pour les entreprises employant des apprentis est au moins égal, dans la limite de la fraction de la taxe réservée à l'apprentissage, au coût par apprenti fixé par la convention de création du centre de formation d'apprentis ou de la section d'apprentissage.

### ***b) Les grands axes de la réforme proposée***

La réorganisation du système de financement de l'apprentissage a été réelle ; elle n'est pas, pour autant, suffisante. C'est ce qui motive le présent projet, destiné à la fois à simplifier les mécanismes et à les rendre, partant, plus transparents. Le présent développement vise à en retracer les principales lignes, le détail des modifications proposées figurant dans les analyses consacrées à chaque article.

#### ***• Le principe de l'intermédiation obligatoire des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) : plus de transparence***

Le principe de l'intermédiation obligatoire conduit naturellement à un renforcement des procédures de contrôle des OCTA, ceux-ci voyant leur importance au sein du système de financement renforcée.

Le principe de l'intermédiation obligatoire

Aujourd'hui, dans la plupart des cas, est ouverte aux entreprises une double voie : le financement direct (qu'il s'agisse de versements au Trésor public ou à tout organisme), ou le passage par un OCTA. Or cette multiplication des circuits de financement engendre l'illisibilité des flux (il y en a en effet autant que de versements à des organismes différents).

Il en résulte une grande difficulté à connaître les ressources effectivement mises à la disposition des établissements.

Par ailleurs, on ne peut cacher l'existence de pertes financières, au fil de ces circuits complexes. Pertes pour des raisons pratiques parfois, mais pertes également liées à des pratiques de démarchage d'organismes divers (les « courtiers »), dépêchés par les établissements de formation ou les OCTA pour faire en sorte que les fonds des entreprises leur soient affectés par préférence à d'autres organismes. En contrepartie, sont reversés aux courtiers des frais : cet argent, qui provient de la collecte, en constitue clairement un détournement.

Cette situation motive la proposition figurant à l'article 18 visant à rendre obligatoire le versement des fonds, dans tous les cas de figure, à un OCTA. Cependant, ce que les professionnels appellent dans leur jargon l'« ordre impératif », que l'on peut matérialiser par l'appellation de fléchage, à savoir le choix, au moment du versement des fonds, des organismes de formation qui en seront bénéficiaires, subsiste.

#### Le renforcement des procédures de contrôle

Conséquence de cette mesure : dès lors que les OCTA sont présentés comme un pivot du système, leur rôle en devient d'autant plus déterminant C'est la raison pour laquelle il est important de renforcer les contrôles. Les articles 20 et 21 y concourent.

L'un des éléments du renforcement de ce contrôle consiste dans l'établissement d'un « droit de suite ». Aujourd'hui, l'inspection en charge du contrôle de la formation professionnelle contrôle les organismes collecteurs sans pour autant disposer d'un tel droit auprès des centres de formation. Il est de ce fait difficile de contrôler, sur le terrain, le bon usage des fonds répartis. Le présent projet institue un tel droit.

#### • *La simplification du barème de répartition*

Le barème de répartition préside à la répartition de la deuxième fraction de la taxe d'apprentissage, celle qui est dédiée, de manière générale, aux premiers enseignements technologiques et professionnels. C'est l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 qui prévoit pour les employeurs une possibilité de s'exonérer de la taxe par ce type de dépenses. Or cette possibilité d'exonération repose, notamment, sur le respect de barèmes de répartition fixés par arrêté ministériel.

Le mécanisme du barème se présente comme particulièrement complexe, ce qui, aux dires du ministère, favorise entre OCTA les pratiques d'échanges entre catégories de barème. De plus, il renchérit le coût de la gestion administrative de la taxe d'apprentissage pour les employeurs. Enfin, il contribue à l'illisibilité des flux financiers réels de la taxe d'apprentissage.

C'est la raison pour laquelle l'article 22 du projet supprime la référence au barème pour la répartition et y substitue un mécanisme de répartition uniquement assis sur des taux fixes déterminés en fonction du niveau des formations dispensées par les établissements.

Ces principales mesures constituent autant d'avancées supplémentaires dans la voie, souhaitée par tous, d'une rationalisation et d'une clarification du système de financement de l'apprentissage.



## C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

L'intervention de l'Etat sur le marché de l'emploi passe traditionnellement par la législation et la réglementation, naturellement, mais aussi par des interventions budgétaires dont certaines ont une portée générale, comme les allègements de charges sur les bas salaires, tandis que d'autres, prenant la forme d'exonérations de charges ou d'aides, sont ciblées sur des territoires, des secteurs, des « publics ».

Les actions orientées vers ce qu'il est convenu d'appeler les « publics prioritaires » correspondent essentiellement à ce que l'on appelle communément les emplois aidés. Le projet de loi réforme profondément ces interventions ciblées.

### 1. L'accent mis sur les jeunes les moins qualifiés

L'échec des politiques visant à l'intégration professionnelle des jeunes peu et surtout non qualifiés est patent à travers les chiffres du chômage. Cet échec justifie que le volet du plan de cohésion sociale consacré à l'emploi des jeunes soit particulièrement étoffé.

Comme on l'a vu, la relance de l'apprentissage, voie royale d'insertion dans l'entreprise, constitue l'un des éléments forts du présent projet de loi. Ce projet réforme également les autres outils existants, qui doivent être renforcés et réorientés vers les jeunes les moins qualifiés et les plus éloignés de l'emploi (articles 9 à 11).

#### *a) L'instauration d'un droit à l'accompagnement*

Il est proposé d'instituer un régime nouveau d'accompagnement des jeunes en difficulté, à la charge de l'Etat, dont la mise en œuvre relèvera des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales. Ce dispositif, que le Sénat a profondément remanié, se distinguera du programme TRACE (trajectoire d'accès à l'emploi) :

- par l'affirmation mobilisatrice d'un droit à l'accompagnement ;
- par la désignation de référents pour accompagner les jeunes les moins qualifiés ;
- par son ancrage territorial et la volonté de tenir compte des réalités locales de l'emploi. L'Etat pourra donc conclure des contrats d'objectifs et de moyens avec les régions, les autres collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux, sur la base d'un diagnostic territorial.

Par ailleurs, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est aménagé : il sera repris en charge par l'Etat et le plafonnement de la durée du contrat à deux ans sera supprimé afin de prendre en compte les besoins de suivi des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Ces mesures s'accompagnent d'un effort budgétaire important : dès 2005, les moyens consacrés par l'Etat à l'accompagnement des jeunes en difficulté vont quasiment doubler, passant de 192 à 373 millions d'euros.

### ***b) Le ciblage du contrat jeune en entreprise vers les moins qualifiés***

Le projet comporte également une réforme du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE), ou contrat jeune en entreprise, institué en 2002 : le montant du soutien de l'Etat aux employeurs sera désormais modulé en fonction du niveau de formation du jeune recruté, au bénéfice des moins qualifiés. Par ailleurs, la limite d'âge sera repoussée pour les jeunes les plus en difficulté.

Le contrat jeune en entreprise, outil remarquable d'insertion directe dans l'entreprise et l'emploi durable (en contrat à durée indéterminée) de jeunes dont le parcours scolaire a été chaotique, a rencontré un vrai succès : 160 000 contrats ont été passés en deux ans (juillet 2002-juin 2004). Ce succès s'explique par la simplicité d'usage de la formule. Le projet propose de le cibler plus vers les jeunes les moins qualifiés sans le complexifier à l'excès.

## **2. Les dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée : un nouveau départ**

Les articles 24 à 33 du présent projet comportent une réforme d'ensemble des dispositifs spécifiques de stages et contrats de travail aidés qui sont destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée et plus généralement aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

### ***a) Le bilan des dispositifs existants***

Les dispositifs existants de stages ou de contrats aidés, en particulier ceux qui sont orientés vers l'emploi non marchand, ont été l'objet de divers rapports : la Cour des comptes a ainsi traité des contrats emploi-solidarité (CES) dans ses rapports publics 1996 et 1998, puis des contrats emploi consolidé (CEC) et des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et stages d'accès à l'entreprise (SAE) en 2002. Le Commissariat général du plan s'est également penché sur les CES et les CEC <sup>(1)</sup>.

Des constats convergents ressortent de ces travaux. On ne présentera ici que les plus généraux, les observations plus spécifiques relatives, en particulier, à l'opportunité d'une fusion des dispositifs CES et CEC étant retracées dans le commentaire des articles 24 et suivants du présent projet.

---

(1) Voir le compte-rendu de cette étude dans la revue du « Centre d'études de l'emploi, 5/2002, par Bernard Simonin.

• *Une évaluation insuffisante*

Les critiques sur l'insuffisance du contrôle du respect de leurs engagements, notamment de formation, par les employeurs des bénéficiaires des contrats aidés, l'absence de suivi individualisé de ces bénéficiaires ou encore la faiblesse des travaux d'évaluation de l'efficacité des mesures sont récurrentes dans les développements consacrés en 2002 par la Cour des comptes aux contrats emploi consolidé et aux stages financés par l'Etat.

Une efficacité moyenne des stages et contrats non-marchands au service de l'emploi

Plusieurs études sur le devenir des titulaires des différents types de contrats aidés ont démontré la supériorité des formules orientées vers l'emploi marchand (contrats initiative-emploi-CIE) sur les CES et les SIFE. Une des dernières publiées donne les résultats suivants.

*Situation des bénéficiaires des politiques de l'emploi trois ans après en être sortis*

(en %)

| Situation en mars 2003 des anciens bénéficiaires de : | Emploi | Emploi aidé | Chômage | Formation | Inactivité | Total |
|---|--------|-------------|---------|-----------|------------|-------|
| - SIFE  | 48,6   | 8,9         | 31,2    | 3,2       | 8,1        | 100   |
| - CES   | 38     | 21,4        | 28,7    | 1,8       | 10,1       | 100   |
| - CIE   | 74,3   | 2           | 15,1    | 0,6       | 8          | 100   |

Source : DARES, « Premières synthèses », n° 32.1, 8/2004.

En 2003, trois ans après être sortis de ces dispositifs, 74 % des anciens titulaires de contrats initiative emploi avaient un emploi (non aidé), contre 49 % des anciens stagiaires SIFE et 38 % des ex-contrats emploi solidarité.

Si l'on regarde à l'accès à l'emploi de ces personnes selon leur âge et leur qualification, on s'aperçoit que ces facteurs pourtant déterminants dans les chances de trouver un travail le sont moins que la nature du dernier contrat : les taux d'accès à l'emploi des ex-CIE appartenant aux catégories d'âge et de diplôme les moins favorables restent supérieurs à ceux des ex-CES ou SIFE : 54 % des ex-CIE de plus de 50 ans ont un emploi non aidé, contre 43 % des ex-CES de 30 à 49 ans ; sont dans la même situation 71 % des ex-CIE dont le niveau de formation est inférieur au bac, contre 48 % seulement des ex-CES bacheliers ou plus...

Les résultats décevants des « contrats non-marchands » pour l'insertion à terme dans l'emploi ne doivent faire oublier qu'ils répondent aussi à un objectif plus général d'insertion sociale. Les enquêtes sur les bénéficiaires montrent que ces dispositifs sont appréciés pour apporter un statut social, des conditions de travail satisfaisantes (moins difficiles que celles d'un emploi « ordinaire » non qualifié, qui peuvent être rédhibitoires pour des personnes souffrant de problèmes de santé) et de nouvelles relations sociales.

- *La tentation permanente d'une utilisation conjoncturelle des contrats aidés*

La tentation apparaît grande pour les administrations d'utiliser stages et contrats aidés comme des moyens conjoncturels de « dégonfler » la courbe du chômage, ce qui, au demeurant, explique sans doute le peu de préoccupation quant à leur efficacité à terme pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires.

Ainsi, l'instance d'évaluation du Commissariat général du plan évoque-t-elle « *l'utilisation contracyclique* » des CES en mettant en lumière la forte corrélation qui a existé dans les années 1990 entre les variations du chômage et celles du nombre de ces contrats, manifestement utilisés pour atténuer la brutalité des dégradations de l'emploi.

Cette utilisation conjoncturelle inavouée des contrats aidés va à l'encontre de la volonté affichée de les recentrer sur les publics les plus en difficulté qui s'est manifestée avec la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, puis les mesures prises depuis 2002 par le gouvernement actuel. La Cour des comptes conclut à propos des contrats emploi consolidé : « *Quel est l'objectif vraiment recherché par l'Etat avec un tel dispositif : vise-t-il un effet sur la demande d'emploi ou l'insertion professionnelle et sociale des publics les plus en difficulté ?* »

- *Les « effets d'aubaine » pour les employeurs*

Dans tout système d'aides publiques se pose toujours la question des « effets d'aubaine », de ceux qui en bénéficient alors qu'ils auraient de toute façon employé des personnes même sans réduction du coût du travail. Ce type d'effets existe pour les employeurs privés comme pour les employeurs publics ou associatifs. S'agissant des CEC, la Cour des comptes estime ainsi que « *le dispositif offre à une bonne partie des employeurs (collectivités territoriales, établissements publics de soins, enseignement, maisons de retraite) une facilité de gestion leur permettant d'obtenir le personnel nécessaire à l'exercice de leur activité dont la charge est supportée par un budget qui ne devrait normalement pas contribuer à leur financement* ».

### ***b) Les lignes de force de la réforme***

La réforme proposée est inspirée des constats faits sur les limites des dispositifs en vigueur.

- *La simplification*

Sept dispositifs orientés vers les « publics prioritaires » (hors dispositifs spécifiques aux jeunes ou aux DOM) coexistent actuellement :

- le contrat emploi-solidarité (CES) ;
- le contrat emploi consolidé (CEC) ;

- le contrat initiative-emploi (CIE) ;
- le contrat insertion-revenu minimum d'insertion (CI-RMA) ;
- le stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuel ;
- le SIFE collectif ;
- le stage d'accès à l'entreprise (SAE).

Quatre dispositifs les remplaceront, dans une logique à double entrée selon le secteur d'emploi (marchand ou non-marchand) et le statut de titulaire d'un minimum social (RMI, ou allocation de solidarité spécifique-ASS ou allocation de parent isolé-API suite à un ajout du Sénat) ou non. Les chômeurs de longue durée sont ou non, selon leur histoire personnelle et les ressources de leur foyer, de leur conjoint, allocataires ou non d'un minimum social, mais ce critère de distinction est opportun car la présence d'une allocation d'existence permet de « monter » des dispositifs de contrats aidés fondés sur l'« activation » de cette allocation, convertie en aide à l'employeur.

#### *Les nouveaux contrats*

|  | <b>Emploi dans le secteur marchand</b>               | <b>Emploi dans le secteur non marchand</b>   |
|--|--|--|
| <b>Non titulaires de minima sociaux</b>          | Contrat initiative-emploi (CIE)                      | Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) |
| <b>Allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'API</b> | Contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) | Contrat d'avenir                             |

Le dispositif du CI-RMA institué l'an dernier sera recentré sur le secteur marchand et harmonisé avec les autres : suppression de son assiette sociale dérogatoire (ce qui permettra d'améliorer la couverture sociale des bénéficiaires) et élargissement de son accès aux titulaires de l'ASS et de l'API.

- *La priorité au retour à l'activité et à l'emploi marchand*

La priorité étant le retour à l'activité, il est prévu que tous les dispositifs reposent à l'avenir sur un contrat de travail, ce qui conduit à supprimer les simples stages (SIFE et SAE).

Le constat de l'efficacité plus grande, en termes de retour à l'emploi, des dispositifs orientés vers le secteur marchand (voir *supra*) a conduit le gouvernement à privilégier, depuis deux ans, les mesures favorisant l'intégration dans l'emploi marchand, comme par exemple le « contrat jeunes » (« soutien à l'emploi des jeunes en entreprise »-SEJE).

Sans remettre en cause les possibilités d'intégration dans des collectivités ou des associations, plus adaptées à certains publics, le présent projet s'inscrit

dans cette logique. Les dispositifs orientés vers l'insertion dans l'emploi marchand, CIE, CI-RMA, entreprises d'insertion, seront les principaux bénéficiaires des moyens supplémentaires dégagés pour le plan de cohésion sociale.

• *L'enrichissement des contenus en formation et l'impératif d'accompagnement*

L'insuffisance de la dimension formation dans certaines des formules de contrats aidés existantes est souvent mise en avant, que cette insuffisance découle de la nature du contrat ou, plus souvent, de l'absence d'application effective des préconisations concernant la formation. Dans son insertion consacrée aux contrats emploi consolidé dans le rapport public 2002, la Cour des comptes observait ainsi que les directives ministérielles en matière de « professionnalisation » des CEC, prévoyant de mettre en place des certifications des compétences acquises, de refuser l'accès à de nouveaux contrats aux employeurs en cas de carence quant à leurs obligations en l'espèce, *etc.* ont été « *largement perdues de vue* » ; de 1996 à 2001, l'accès à des formations professionnelles ne semble avoir concerné que 11 à 13 %, selon les années, des CEC.

Le besoin de formation est d'ailleurs fortement ressenti par les personnes en difficulté, même si ce n'est pas le seul problème : invités à identifier la principale raison pour laquelle ils se trouvent encore au chômage alors qu'ils percevaient déjà un minimum social dix-huit mois auparavant, des allocataires ou ex-allocataires du RMI mettent en avant le défaut de formation adéquate dans 27 % des cas, devant les problèmes de santé (15 %) et l'absence de véhicule ou de permis de conduire (12 %). On notera toutefois que les allocataires ou ex-allocataires de l'ASS insistent d'abord sur l'effet rédhibitoire de l'âge (33 %), plutôt que sur le problème de la formation (14 %) <sup>(1)</sup>.

Les dispositifs nouveaux ou réformés seront centrés sur la définition d'un projet professionnel et comporteront un volet accompagnement et/ou formation obligatoire (sauf pour les CIE). Dans le dispositif « contrat d'avenir », une personne physique devra être désignée en tant que référent pour le suivi de chaque bénéficiaire.

• *Une gestion souple et déconcentrée*

Le plan de cohésion sociale fait le choix de la gestion locale et de la souplesse :

– les contrats d'avenir seront gérés par les communes, les intercommunalités et/ou les départements (dans des conditions qui justifieraient une clarification) ;

---

(1) DREES, *Etudes et résultats*, n° 320, 6/2004, par Anne Belleville-Pla. Il s'agit d'une étude sur les trajectoires professionnelles de bénéficiaires de minima sociaux : 5 000 personnes qui percevaient un minimum social en décembre 2001 ont été interrogées début 2003 sur leur situation.

– les CAE et CIE seront du ressort des services de l’Etat mais à l’échelle régionale, la prime de l’Etat étant modulée notamment au regard des conditions économiques locales ; leur gestion devrait être confiée à l’ANPE.

L’affirmation du rôle de l’échelon régional de l’Etat (préfet de région) s’inscrit dans la droite ligne de la démarche engagée en 1998 de « globalisation » et de « territorialisation » de la politique de l’emploi, qui a consisté à attribuer aux directions régionales du travail des « enveloppes » couvrant les différents stages et contrats aidés par l’Etat (SIFE, SAE, CES, CEC, CIE). Dans ces enveloppes de moyens, les différents dispositifs sont restés distincts (ce n’est pas une vraie fongibilité), mais on a mis en place un exercice de programmation avec pour objet de prendre en considération l’ensemble des moyens disponibles au niveau de chaque région et d’arbitrer selon les régions des répartitions différentes – et ajustables en cours d’année – de ces moyens entre les programmes. Puis l’adoption en 2001 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances a conduit à des expérimentations de fongibilité plus grande, avec la délégation à certaines régions de moyens globaux couvrant plusieurs politiques.

Quant au rôle nouveau reconnu aux communes et intercommunalités pour la gestion des contrats d’avenir, il répond à une préconisation du rapport de M. Marimbert qui, s’interrogeant sur la départementalisation du RMI-RMA, privilégie une coopération de gestion entre communes et départements (plutôt que le développement par les départements de services sociaux redondants des centres communaux d’action sociale). Cela étant, la juxtaposition de compétences très voisines des différents niveaux de collectivités – en particulier de compétences départementales et désormais communales, avec les contrats d’avenir, vis-à-vis des allocataires du RMI – imposera un effort important de coordination institutionnelle que le texte s’efforce d’ailleurs de mettre en place.

***c) Les nouveaux contrats aidés dans l’échelle des coûts salariaux et des revenus***

- *Les coûts : entre incitation et « effets d’aubaine »*

La détermination du degré d’aide permettant d’assurer l’embauche des publics visés sans générer trop d’« effets d’aubaine » et d’exclusion vis-à-vis des autres demandeurs d’emploi est l’éternel problème des politiques de contrats aidés.

***Les aides prévues pour les nouveaux contrats***

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>CIE</b>              | Exonération de droit commun « Fillon » (223 €/mois sur la base de 26 h/semaine) + aide Etat modulable (niveau moyen : 259,50 €/mois)   |
| <b>CI-RMA</b>           | Exonération de droit commun « Fillon » + aide forfaitaire égale au RMI individuel (417,88 €/mois)  |
| <b>CAE</b>              | Exonération de charges (267 €/mois sur la base de 26 h/semaine) + aide Etat modulable (niveau moyen : 479,40 €/mois)   |
| <b>Contrat d’avenir</b> | Exonération de charges (267 €/mois pour 26 h/semaine) + aide forfaitaire égale au RMI individuel (417,88 €/mois) + aide Etat dégressive (330 €/mois la première année) + aide forfaitaire pour embauche en CDI (1 500 €) en fin de contrat |

Afin de ne pas désorganiser le fonctionnement actuel des contrats aidés, dans lequel les employeurs sont habitués à un certain niveau de soutien public et donc de coût résiduel, le présent projet retient des modalités d'aide qui, dans le cadre des modulations prévues, permettra d'assurer une certaine continuité avec la situation actuelle. Comme on peut le constater sur le tableau ci-après, les nouveaux dispositifs permettront d'assurer un allègement du coût du travail (par rapport à un SMIC avec l'allègement de charges de droit commun « Fillon »<sup>(1)</sup>) de l'ordre de 20-30 % pour les contrats dans le secteur marchand et pouvant approcher 80 % dans le secteur non marchand, ce qui est dans la continuité des formules en vigueur, dont certaines sont également présentées dans le tableau.

**Coût du travail dans les différents dispositifs rapporté au « droit commun » :  
SMIC avec allègement « Fillon »**

| En % du coût d'un SMIC mensuel avec allègement<br>« Fillon » pérenne (26 % du SMIC) pour le même<br>horaire | Durée hebdomadaire |           |           |           |
|---|--------------------|-----------|-----------|-----------|
|   | 20 h               | 26 h      | 30 h      | 34 h      |
| CI-RMA en vigueur : secteur marchand  | 54                 | 70        | 77        | 82        |
| <b>CI-RMA après réforme</b>   | <b>46</b>          | <b>59</b> | <b>64</b> | <b>68</b> |
| CIE en vigueur (avec prime de 330 ou 500 €)   | 63 ou 76           |           |           |           |
| <b>CIE après réforme (sur la base d'une prime fixe de<br/>260 €)</b>  | <b>67</b>          | <b>74</b> | <b>78</b> | <b>80</b> |
| CI-RMA en vigueur : secteur non marchand  | 43                 | 55        | 61        | 65        |
| <b>Contrat d'avenir (avec prime - 1<sup>ère</sup> année<br/>dégressive<sup>(2)</sup>) :</b>                 |                    | 22        |           |           |
| - 2 <sup>e</sup> année  |                    | 32        |           |           |
| - 3 <sup>e</sup> année  |                    | 43        |           |           |
| CES en - collectivités locales (65 % de subvention)<br>vigueur :  | 33                 | 40        |           |           |
| - associations (80 % de subvention)   | 20                 | 27        |           |           |
| - associations d'insertion (95 % de subv.)  | 8                  | 15        |           |           |
| <b>CAE (sur la base d'une prime fixe de 479 €)</b>  | <b>34</b>          | <b>48</b> | <b>54</b> | <b>59</b> |

*Hypothèses sur les charges : cas d'une entreprise de 10 salariés et plus, hors zone versement transport ; taux de cotisations accidents du travail : 2,2 % ; nouvelles contributions à la CNSA prises en compte hors cotisations sociales. Montants du SMIC et du RMI applicables au 2<sup>e</sup> semestre 2004.*

(1) Le SMIC avec allègement « Fillon » bénéficiant aux entreprises et aux associations, mais pas aux collectivités locales, il constitue une référence imparfaite pour les comparaisons de coûts s'agissant des contrats aidés non-marchands. On le retiendra par simplicité.

(2) Il est à noter que le Sénat a adopté un amendement visant à supprimer la dégressivité de l'aide aux contrats d'avenir dans le cas où ils sont passés dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.



• *Les revenus : rendre attractif le retour à l'activité*

S'agissant des revenus nets que les différentes formules de contrats peuvent générer pour leurs bénéficiaires, la question est celle de l'équilibre entre une attractivité suffisante du retour à l'activité par rapport aux minima sociaux et la nécessité de maintenir un écart raisonnable entre ces revenus et ceux que peut apporter un emploi « normal » peu qualifié à plein temps, donc un SMIC à trente-cinq heures hebdomadaires.

*Revenus nets de cotisations (et CSG) apportés par les différents dispositifs*

(en €)

| En €  | Durée hebdomadaire   | 20 h       | 26 h         | 35 h         |
|---|--|------------|--------------|--------------|
| Personne isolée   | RMI  | <b>418</b> |              |              |
|   | <i>Pour comparaison : RMI net du « forfait logement »</i>  | 368        |              |              |
|   | SMIC + prime pour l'emploi (PPE)   | 551        | 711          | 950          |
|   | CI-RMA en vigueur + PPE  | <b>680</b> | 840          | (1 079)      |
|   | CI-RMA réformé et autres nouveaux contrats + PPE   | 551        | <b>711</b>   | 950          |
| Couple (dont un seul bénéficie d'un contrat de travail) avec deux enfants | RMI  | <b>878</b> |              |              |
|   | SMIC + allocations familiales (pour enfant de 3 à 11 ans : ni PAJE, ni majorations pour âge) + PPE | 676        | 836          | <b>1 075</b> |
|   | CI-RMA en vigueur + PPE  | 1 152      | 1 312        | (1 551)      |
|   | CI-RMA réformé ou contrat d'avenir + PPE   | 1 023      | <b>1 183</b> | (1 422)      |
|   | <i>Pour comparaison : CI-RMA ou contrat d'avenir net du « forfait logement »</i>                   | 899        | <b>1 059</b> | (1 298)      |

Source : commission des affaires sociales.

Note : l'horaire « plein » de 35 heures correspond à la situation limite pertinente pour les comparaisons de revenus avec un « smicard », mais il convient de rappeler qu'il est impossible au moins pour les CI-RMA, qui sont obligatoirement à temps partiel, et les contrats d'avenir, de 26 heures hebdomadaires, d'où les données entre parenthèses.

Par ailleurs, la présentation « pour comparaison » de données nettes du « forfait logement » permet de tenir compte des conditions de cumul de l'aide personnalisée au logement (APL) avec le RMI : les bénéficiaires de l'APL voient leur RMI réduit d'un montant forfaitaire dit « forfait logement » ; il faut en tenir compte pour comparer leurs ressources avec celles de salariés. Il en est de même de la prime pour l'emploi, crédit d'impôt réservé aux titulaires de revenus d'activité.

L'analyse des revenus dont peuvent bénéficier, selon les cas, les allocataires de minima sociaux, les bénéficiaires des différents contrats aidés et les « smicards » classiques conduit à plusieurs remarques :

– Le CI-RMA réformé, comme l'ensemble des nouveaux contrats aidés, sera rémunéré sur la base du SMIC horaire, avec application des assiettes et taux normaux de cotisations sociales. Par rapport au dispositif actuel du CI-RMA, cela

entraînera un moindre revenu net à horaire égal pour les bénéficiaires : l'assiette sociale dérogatoire actuelle qui caractérise le CI-RMA (la partie du revenu qui correspond au RMI « activé » n'est pas assujettie) engendre des cotisations plus faibles pour l'employeur, mais aussi pour le salarié ; le passage à une assiette sociale normale permettra à ce dernier de se constituer des droits sociaux plus avantageux (dans les branches contributives : vieillesse et chômage), mais signifie une perte proche de 80 euros sur le revenu net mensuel. Par ailleurs, le dispositif de l'article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction actuelle entraîne presque automatiquement le versement d'un RMI résiduel égal au « forfait logement », soit 50 euros par mois (puisqu'est maintenu un droit au RMI après déduction de l'aide à l'employeur, qui est justement égale au RMI individuel diminué de ce forfait), phénomène qui disparaîtra avec le relèvement de l'aide à l'employeur par le présent projet.

Le calibrage des nouveaux contrats sur la base de 26 heures hebdomadaires (retenues pour le contrat d'avenir) plutôt que 20 (qui devaient être la norme pour le CI-RMA dans le projet de loi initial instituant ce dernier, avant de devenir un plancher suite au débat parlementaire) contrebalancera la perte d'attractivité liée au changement d'assiette sociale : un CI-RMA actuel de 20 heures hebdomadaires donne, complété de la prime pour l'emploi (33 €/mois), un revenu mensuel net de 680 euros ; un CI-RMA réformé ou un contrat d'avenir de 26 heures donneront, PPE incluse, un revenu de 711 euros. Ce montant apparaît attractif pour une personne isolée qui, sinon, percevrait seulement une allocation de RMI de 418 euros (réduits à 368 euros si elle perçoit l'APL).

– S'agissant de couples et de familles, la hiérarchie des différents revenus peut se révéler plus surprenante.

Comme on le sait, le RMI est une prestation « familialisée » dont le montant dépend du nombre de membres dans le foyer bénéficiaire. Dans le cas de couples et de familles, le dispositif du CI-RMA comme celui du contrat d'avenir prévoient de conserver au foyer la part « familiale » du RMI, c'est-à-dire la différence entre l'allocation due à une personne isolée, « recyclée » en aide à l'employeur, et l'allocation due au foyer : par exemple, pour un couple avec deux enfants, cette part représentera 878 euros (RMI du foyer) moins 418 euros (RMI individuel), soit 460 euros. Ce montant continuera donc d'être versé à une famille de quatre personnes dont l'un des membres passe un CI-RMA ou un contrat d'avenir et sera donc cumulé avec la rémunération, égale au SMIC horaire, versée au titre du contrat.

De son côté, un travailleur payé au SMIC avec un conjoint inactif et deux enfants bénéficiera quant à lui de prestations familiales, mais d'un montant bien plus modeste que cette part « familialisée » du RMI : il recevra 113 euros d'allocations familiales pour deux enfants (de trois à onze ans : s'y ajoutent en deçà le prestation d'accueil du jeune enfant-PAJE, au-delà des majorations d'allocations).

Cet écart de montants explique que le revenu d'un « smicard » travaillant 35 heures par semaine et percevant les allocations familiales pour ses deux enfants, ainsi que la prime pour l'emploi (55 euros/mois), puisse à 1 075 euros être inférieur à celui d'un allocataire du RMI ayant passé un contrat d'avenir ou un CI-RMA de 26 heures hebdomadaires, qui recevra 1 183 euros (674 euros pour 26 heures au SMIC, complétés de 49 euros de prime pour l'emploi et 460 de part familialisée du RMI). Dans la mesure où il convient de déduire de ce montant celui du « forfait logement » (la perception par cette famille de l'APL entraînera une diminution supplémentaire de son RMI résiduel, à hauteur de 124 euros), les deux revenus ressortent en fait quasiment au même niveau, mais pour des temps de travail très différents.

– La question se pose de l'opportunité de décaler le dispositif décrit ci-dessus de conservation de la « part familialisée » dans le cas de l'allocation de parent isolé (API).

Le Sénat a en effet étendu aux titulaires de cette allocation l'accès aux contrats d'avenir et aux contrats – insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA). Or, l'API étant supérieure au RMI individuel (530,39 euros pour une femme enceinte, majorés de 176,80 euros par enfant à charge, contre 417,88 euros pour le RMI), on peut s'interroger sur l'attractivité du retour à l'activité proposé à travers le CI-RMA ou le contrat d'avenir.

Par exemple, une femme avec un enfant de moins de trois ans perçoit 707,18 euros d'API par mois ; tant que son enfant a moins de trois mois, elle pourra y ajouter l'allocation pour jeune enfant, ce qui portera ses ressources à 868,84 euros.

Avec un contrat d'avenir, elle percevra environ 873 euros (26 heures hebdomadaires au SMIC, nettes des cotisations et de la CSG, complétées par la prime pour l'emploi et l'allocation pour jeune enfant). Compte tenu des contraintes et des coûts (même s'ils sont partiellement couverts par les prestations de prise en charge des coûts de garde) que représente le retour à l'activité pour le parent isolé d'un jeune enfant, on peut se demander si le différentiel est suffisant pour rendre le contrat d'avenir attractif.

La transposition du mécanisme de cumul de la « part familialisée » conduirait, dans le cas précité, à un revenu net d'environ 1 000 euros (26 heures nettes hebdomadaires au SMIC, la prime pour l'emploi et un différentiel d'API maintenu de 288,90 euros).

### *d) Les effectifs concernés*

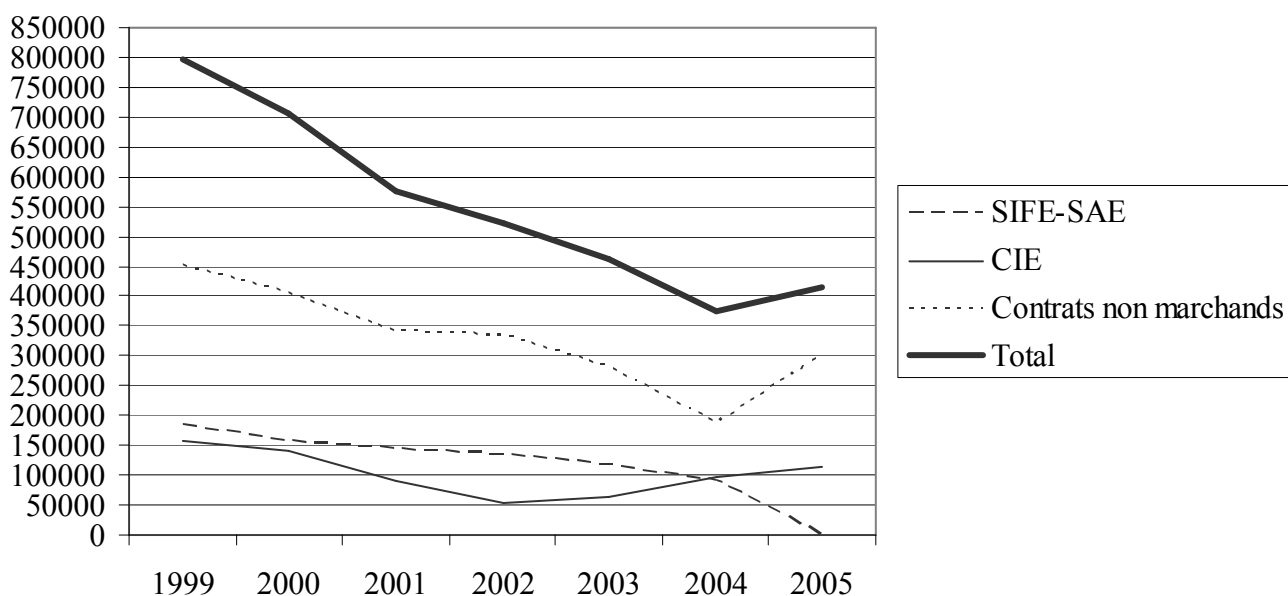
Le tableau et le graphique ci-après, extraits de documents budgétaires, retracent l'évolution des entrées dans les différents dispositifs existants depuis 1999 et les perspectives pour 2005. Le plan de cohésion sociale devrait s'accompagner d'une relance de ces mesures, qui ont connu un déclin numérique régulier ces dernières années (l'effet de relance est sous-estimé sur le graphique, car les CI-RMA, dont 31 000 environ sont anticipés pour 2005, ne sont pas pris en compte).

#### *Stages et contrats destinés aux personnes éloignées de l'emploi : entrées annuelles*

|                   | 1999<br>(réalisé) | 2000<br>(réalisé) | 2001<br>(réalisé) | 2002<br>(réalisé) | 2003<br>(réalisé) | 2004<br>(prévision) | 2005<br>(PLF)  |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|----------------|
| SIFE-SAE          | 183 200           | 158 600           | 144 390           | 132 266           | 116 943           | 91 490              | -              |
| CIE               | 157 000           | 140 300           | 90 870            | 52 735            | 63 955            | 96 102              | 230 000        |
| CES-CEC           | 450 600           | 405 200           | 341 606           | 336 238           | 280 302           | 188 437             |                |
| Contrats d'avenir | -                 | -                 | -                 | -                 | -                 | -                   | 185 000        |
| <b>Total</b>      | <b>795 800</b>    | <b>707 500</b>    | <b>576 866</b>    | <b>521 239</b>    | <b>461 200</b>    | <b>376 029</b>      | <b>415 000</b> |

Source : « bleu » budgétaire « Emploi et travail ».

NB : le CI-RMA n'est pas pris en compte (la programmation budgétaire pour 2005 correspond à environ 31 500 contrats).



Note : pour le graphique, il est admis que les 230 000 contrats « fongibles » prévus en 2005 se répartissent en 115 000 CIE et 115 000 CAE (non marchands).

## D. UN NOUVEAU CHAMP POUR LE DIALOGUE SOCIAL : LA GESTION DE L'EMPLOI ET LE RECLASSEMENT

Les mesures d'« *accompagnement des mutations économiques* » des articles 37-1 à 37-9, pour s'en tenir aux mots ajoutés dans l'intitulé de l'un des chapitres du projet de loi de cohésion sociale par la lettre rectificative du 20 octobre, constitueront, le rapporteur l'espère, le point de départ d'un dialogue social fructueux.

Elles représentent pour le moment le point d'aboutissement d'un processus commencé en janvier 2002 avec la promulgation de la loi de modernisation sociale <sup>(1)</sup>.

Quelques articles de cette loi sont rapidement apparus comme particulièrement inappropriés, soit qu'ils multiplient sans frein (et sans aucune efficacité) les obligations procédurales préalables aux licenciements, soit qu'ils s'ingèrent inutilement dans le fonctionnement interne des organes de direction des entreprises, posant notamment problème au regard du droit boursier.

La loi du 3 janvier 2003 <sup>(2)</sup> en a donc suspendu l'application pour dix-huit mois, avec une possibilité de prolongation supplémentaire d'un an de cette suspension, s'il était déposé entre-temps un projet de loi « *définissant, au vu des résultats de la négociation interprofessionnelle engagée (...), les procédures relatives à la prévention des licenciements économiques, aux règles d'information et de consultation des représentants du personnel et aux règles relatives au plan de sauvegarde de l'emploi* » (anciennement « plan social »).

Les partenaires sociaux, au niveau national, et le gouvernement étaient donc invités à prendre leurs responsabilités.

Une négociation interprofessionnelle s'est ouverte en avril 2003. L'espoir de la voir déboucher a conduit la représentation nationale à prolonger de six mois le délai de suspension de la loi de modernisation sociale (par la loi du 30 juin 2004 <sup>(3)</sup>). Le constat des difficultés rencontrées dans ces négociations a amené le gouvernement, après consultation des différentes organisations, à annoncer cet été qu'il élaborerait un projet de loi en octobre en l'absence d'accord.

---

(1) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) Loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques.

(3) Loi n° 2004-627 du 30 juin 2004 modifiant les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et relative au recouvrement, par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, des prestations de solidarité versées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juin 2004 aux travailleurs privés d'emploi dont les droits à l'allocation de retour à l'emploi ont été rétablis.

## **1. Restructurations, licenciements, reclassement : des thèmes trop sensibles pour être l'objet du dialogue social ?**

Au cours de la négociation qu'ils ont conduite pendant plus d'un an, les préoccupations des partenaires sociaux sont apparues assez divergentes, les représentants des employeurs mettant en avant les questions de procédures et de sécurisation juridique et ceux des salariés celles d'emploi et de reclassement. Cependant, cette négociation a pu aller assez loin sur des thèmes très importants tels que la gestion prévisionnelle de l'emploi, l'information des représentants des salariés et le renforcement des obligations de moyens en ce qui concerne les reclassements, mais d'autres sujets sont apparus comme trop sensibles, en particulier ceux touchant aux procédures et à la définition du licenciement économique.

Peut-être le blocage du dialogue sur des sujets soit procéduraux, comme les conditions de fixation de l'ordre du jour du comité d'entreprise, soit assez symboliques, comme l'introduction explicite dans la définition du licenciement économique de notions par ailleurs dégagées par la jurisprudence, peut-il surprendre.

Cependant, même si on peut la juger excessive, la dureté des positions des partenaires sociaux des deux bords sur ce type de questions est compréhensible. On peut à cet égard prendre l'exemple de la « jurisprudence La Samaritaine »<sup>(1)</sup> : dans quelle mesure l'insuffisance d'un plan social, constatée par le juge, doit-elle entraîner la nullité des licenciements économiques « connexes »<sup>(2)</sup> et le droit pour les salariés à être réintégrés dans l'entreprise et à percevoir des indemnités conséquentes ? On comprend que les syndicats de salariés soient particulièrement attachés au droit à réintégration comme sanction suprême des employeurs indifférents à leurs obligations légales. On comprend aussi que le risque d'être condamnés à réintégrer des salariés en leur reversant en outre plusieurs années de salaires à titre de réparation soit perçu par les employeurs comme un élément d'insécurité juridique et de risque financier excessifs. Il convient toutefois d'observer que cette jurisprudence concerne un nombre limité de cas et, par définition, ne saurait concerner les plus de 98 % d'entreprises comptant moins de cinquante salariés et, partant, dispensées de l'obligation de plan de sauvegarde de l'emploi en cas de licenciement collectif.

Pourtant, le rapporteur en est convaincu, la prévention et la gestion des licenciements économiques constituent des sujets sur lesquels le dialogue social peut être fécond, car les préoccupations fondamentales des employeurs et des salariés, s'inscrivant dans des champs différents, ne sont pas nécessairement antagonistes et peuvent même, parfois, se rejoindre.

---

(1) Du nom de l'arrêt rendu le 13 février 1997 par la chambre sociale de la Cour de cassation saisie par cette société.

(2) On emploiera volontairement ce terme flou puisque le débat juridique tranché par la Cour de cassation au regard du texte législatif a justement porté sur la nature du lien entre la procédure de licenciement économique et les licenciements eux-mêmes : la nullité de la première devait-elle entraîner celle des seconds ?

## 2. Employeurs et salariés : des préoccupations différentes, mais pas nécessairement antagonistes

D'un côté, les employeurs souhaitent réduire l'insécurité juridique et l'imprévisibilité du coût des licenciements ; il s'agit de réduire les risques financiers liés à des procédures souvent complexes et incertaines, donc des jurisprudences parfois inattendues, avec des décisions de justice définitives arrivant des années après les faits.

Du point de vue des salariés, la clarté des règles, la sécurisation, la prévisibilité peuvent aussi être des objectifs souhaitables, pour autant qu'elles ne servent pas de prétexte à une restriction excessive des possibilités de recours. Les conditions dans lesquelles le départ de l'entreprise est aujourd'hui indemnisé et accompagné sont aujourd'hui profondément incertaines et profondément inégales.

## 3. Les conditions incertaines et inégales du départ de l'entreprise pour les salariés

Ces conditions sont profondément incertaines car elles dépendent des moyens que l'entreprise voudra et pourra consacrer aux salariés dont elle supprime l'emploi : cette évidence économique a été entérinée par la jurisprudence et même la loi (par l'article 112 de la loi de modernisation sociale, toujours en vigueur), selon laquelle la validité d'un plan de sauvegarde de l'emploi doit être appréciée au regard des moyens de l'entreprise.

Ces conditions sont également profondément inégales pour la même raison, mais aussi parce qu'elles dépendent de la taille de l'entreprise (l'obligation de plan de sauvegarde de l'emploi joue à partir de cinquante salariés, celle de congé de reclassement à partir de mille...) et, bien évidemment, de l'ancienneté et de la nature du contrat de travail du salarié. S'agissant de l'incidence de la taille des entreprises, le tableau ci-après montre que des garanties jouant à partir de cinquante salariés concernent potentiellement seulement un peu plus de la moitié des salariés et que celles jouant à partir de trois cents ou mille n'en concernent qu'une minorité.

### *Répartition des effectifs salariés selon la taille des entreprises (industrie, commerce et services)*

| Classes d'effectifs<br>(nombre de salariés) | Effectifs dans les entreprises<br>concernées<br>(en millions) | En % du total |
|---|---|---------------|
| 1-9   | 2,724   | 20,0          |
| 10-19                                       | 1,229   | 9,0           |
| 20-49                                       | 1,796   | 13,2          |
| 50-249                                      | 2,436   | 17,9          |
| 250 et plus                                 | 5,436   | 39,9          |

Source : ACFCI, à partir du fichier SIRENE de l'INSEE (2003).

Plus encore que dans la taille de l'employeur, la première inégalité objective entre salariés se situe sans doute entre ceux qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée et les travailleurs temporaires qui, par définition, ne sont pas concernés par les procédures de licenciement économique et sont les premiers, par le non-renouvellement de leur contrat ou de leur mission, à servir de variable d'ajustement des entreprises.

Le tableau ci-après relatif à la rotation de la main d'œuvre nous indique que :

– près de 40 % des salariés présents dans une entreprise « moyenne » au début d'une année en sont sortis à la fin de l'année ;

– plus de la moitié de ces sorties sont dues à des fins de contrats à durée déterminée (sans compter les fins de missions d'intérim, non décomptées en l'espèce puisque les intérimaires ne sont pas salariés de l'entreprise d'accueil) ;

– d'autres salariés démissionnent ou sont licenciés pour « cause personnelle », mais que moins d'un salarié sur cent en place subit dans une année un licenciement économique, qui constitue donc le motif le moins fréquent de départ de l'entreprise ; selon les années, les licenciements économiques représentent 1,5 à 3 % des départs des entreprises.

Ce tableau montre aussi la difficulté, pour ceux qui sont en dehors de l'entreprise, à accéder à l'emploi stable : 20 à 30 % des embauches seulement sont effectuées en contrat à durée indéterminée.

### *La rotation de la main d'œuvre*

| <i>Taux pour 100 salariés présents en début d'année (%)</i> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Taux d'entrée</b>  | <b>36,7</b> | <b>37,7</b> | <b>37,7</b> | <b>42,3</b> | <b>43,5</b> | <b>40,9</b> | <b>37,9</b> |
| – dont en CDI   | 7,0         | 8,1         | 9,3         | 12,1        | 12,6        | 11,1        | 9,7         |
| <i>% de CDI dans les embauches</i>                          | <i>21,5</i> | <i>24,5</i> | <i>27,4</i> | <i>32,3</i> | <i>31,7</i> | <i>29,8</i> | <i>28,4</i> |
| <b>Taux de sortie, dont :</b>                               | <b>35,7</b> | <b>35,5</b> | <b>36,7</b> | <b>38,2</b> | <b>41</b>   | <b>40,3</b> | <b>38,2</b> |
| – fin de CDD  | 21,2        | 19,9        | 19,5        | 19,3        | 21,6        | 21,6        | 20,1        |
| – licenciement économique                                   | 1           | 0,8         | 0,8         | 0,6         | 0,6         | 0,7         | 0,8         |
| – autre licenciement  | 1,6         | 1,6         | 1,7         | 1,8         | 2           | 2,3         | 2,5         |
| – démission   | 5,2         | 6,1         | 7,1         | 9,3         | 9,3         | 8,1         | 7           |

Source : DARES.

Champ : entreprises du secteur privé de 10 salariés et plus.



#### 4. La réglementation du licenciement économique n'est pas l'alpha et l'oméga du droit du travail, ni de la politique de compétitivité

Le licenciement économique est donc loin d'être la première manière d'être exclu de l'entreprise et de rentrer dans le chômage.

Le nombre d'entrées à l'ANPE pour motif de licenciement économique, fin de convention de conversion et de plan d'aide au retour à l'emploi anticipé (qui donne la meilleure approximation statistique du nombre de licenciements économique) est d'environ 200 000 à 300 000 par an. Il a connu une nette augmentation de 2000 à 2003, mais est en voie de stabilisation depuis 2002.

Un cinquième environ des licenciements économiques s'inscriraient dans un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Le nombre des PSE, après une forte augmentation en 2003, apparaît en 2004 en net recul.

##### *Evolution du nombre de licenciements économiques et de plans de sauvegarde de l'emploi*

|   | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004<br>(prévision) |
|---|---------|---------|---------|---------|---------------------|
| Nombre de licenciements économiques                                   | 250 000 | 245 000 | 305 000 | 322 000 | 325 000             |
| <i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>                     | - 14 %  | - 2 %   | + 24 %  | + 4 %   | + 1 %               |
| Nombre de plans de sauvegarde de l'emploi notifiés à l'administration | 890     | 1 053   | 1 086   | 1 495   | 1 155               |
| <i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>                     | - 24 %  | + 18 %  | + 3 %   | + 38 %  | - 29 %              |

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Sans relativiser les drames que vivent les salariés licenciés et plus généralement les bassins d'emploi touchés par de lourdes restructurations, il convient de ne pas exagérer l'enjeu « quantitatif » et donc économique des licenciements économiques et des plans de sauvegarde de l'emploi.

La législation en la matière ne doit donc pas être vue comme l'alpha et l'oméga des droits des salariés, ni de la politique de l'emploi, *a fortiori* de la politique de compétitivité économique.

#### 5. Les mesures proposées : moins d'inégalités pour les salariés, moins d'insécurité juridique pour les entreprises et un appel à la négociation

Le texte proposé par le gouvernement rend compte de l'engagement de responsabilité qu'il avait pris en cas d'échec de la négociation. Il traduit aussi la volonté de ne pas laisser perdre les acquis d'une négociation qui a permis de dégager des points d'accord ou de rapprochement. Il faut donc prendre ce texte

pour ce qu'il est : l'occasion d'acter quelques avancées et un point d'équilibre qui a nécessairement vocation à évoluer par le dialogue.

Partant justement du constat des acquis de la négociation interprofessionnelle et des accords de méthode expérimentaux, le projet de loi fait en premier lieu le pari de la possibilité de développer le dialogue social en matière de gestion de l'emploi : c'est pourquoi il est proposé d'instaurer une obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle de l'emploi dans les entreprises de trois cents salariés et plus et de pérenniser la possibilité de passer des accords de méthode sur la conduite des procédures de licenciement collectif, voire, ce qui constitue une innovation, l'anticipation des plans de sauvegarde de l'emploi.

Le gouvernement propose également d'abroger définitivement les articles suspendus de la loi de modernisation sociale, mais de rendre opérationnel un principe posé par cette loi, l'obligation pour les entreprises de contribuer à la revitalisation des bassins d'emploi affectés par leur restructuration, en rectifiant les malfaçons de son article 118.

Le texte va enfin dans le sens de moins d'insécurité juridique pour les entreprises et moins d'inégalités de traitement pour les salariés. A ces fins, il tend à :

- préciser la notion de modification du contrat de travail susceptible de fonder, en cas de refus par le salarié, un licenciement économique ;
- préciser les conditions du décompte des salariés concernés pour savoir s'il y a lieu de déclencher un plan de sauvegarde de l'emploi ;
- fixer clairement les délais de recours concernant les procédures collectives de licenciement ;
- clarifier les règles relatives à la fixation de l'ordre du jour du comité d'entreprise ;
- concilier le droit boursier et le droit à l'information des représentants du personnel ;
- permettre à l'ensemble des salariés de bénéficier d'une convention de reclassement personnalisé, afin de généraliser et de rendre plus égal l'accès aux actions d'évaluation et de formation en vue du reclassement.

## II.- LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le volet logement du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a pour objectif, sur une période de cinq ans (2005-2009), de lutter contre la crise du logement en France. Les Français rencontrent en effet aujourd'hui de plus en plus de difficultés pour trouver un logement adapté à leurs besoins et compatible avec leurs revenus.

Les causes de cette crise sont connues :

- une production insuffisante pendant la dernière décennie (50 000 logements locatifs sociaux produits par an, en moyenne, alors que le besoin était de 80 000) ;
- une inadaptation du parc de logements aux caractéristiques et aux besoins de ses destinataires ;
- des dysfonctionnements au sein du marché locatif privé ;
- des dysfonctionnements du système de financement et de production de logements (des procédures parfois lourdes, un foncier très coûteux, *etc.*).

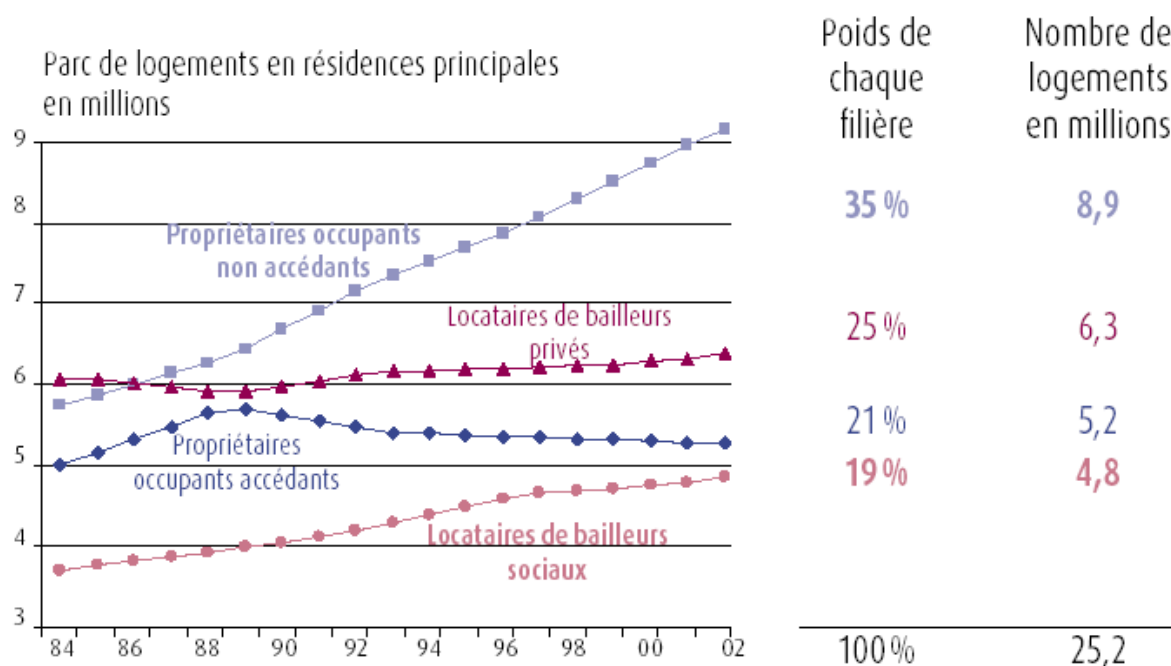
A côté d'un programme visant à renforcer le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence, le volet « logement » du plan de cohésion sociale poursuit deux objectifs : relancer fortement la production de logements locatifs sociaux et prendre des mesures susceptibles de détendre le marché privé.

Comme le souligne le Conseil économique et social dans son avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale « *l'insuffisance et l'inadéquation de l'offre au regard des besoins et des ressources des ménages grippe la chaîne du logement. Dans un tel contexte, les familles les plus défavorisées se trouvent confrontées à une absence de solution de logement. Elles vont alors grossir les rangs de ceux qui se réfugient dans les structures d'hébergement temporaire ou, pire encore, dans l'habitat indigne, soit comme occupants sans titre, soit comme locataires surexploités par des bailleurs sans scrupules, soit encore en accédant à la propriété dans des copropriétés dégradées* ».

### A. UN MARCHÉ TENDU

Si l'accès à un logement décent et indépendant constitue un droit fondamental, la mise en œuvre effective de ce droit reste problématique. Le contexte actuel de tension sur le marché du logement a des conséquences préoccupantes sur la situation des plus pauvres, signalées par de nombreux acteurs (Conseil économique et social, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Fondation abbé Pierre).

Alors que le décalage qui se creuse entre l'offre et la demande de logements, les difficultés s'aggravent pour les plus pauvres. Les possibilités de choix du logement ou de sa localisation s'avèrent de plus en plus contraintes et les trajectoires résidentielles sont marquées par des ruptures ou des processus de relégation dans des quartiers dévalorisés, sans espoir de mobilité. La plupart des ménages pauvres disposent néanmoins d'un logement et sont majoritairement locataires. En 2002, le parc locatif HLM accueillait le tiers des ménages pauvres, contre moins de 20 % en 1988. De même, en 2002, le parc locatif privé accueillait 25 % des ménages pauvres, contre 19 % en 1988.



Source : Comptes du logement 2002

### 1. La demande de logements est en forte croissance

Jusqu'à l'année 2001, la demande en logements sociaux était connue au travers de l'enquête nationale logement. Les derniers résultats disponibles sont donc ceux de l'enquête 2001-2002. De 1978 à 1992, le nombre des ménages inscrits sur des fichiers des organismes HLM n'a cessé de croître (passant de 745 000 en 1978 à 915 000 en 1992) sans, pour autant, que ces chiffres reflètent l'ensemble de la demande, l'enquête ne faisant pas apparaître ni les demandes de décohabitation, ni celles des personnes logées en foyer, en caravane, hébergées gratuitement ou sans domicile fixe.

Lors de la dernière enquête effectuée fin 2001, le nombre de demandeurs s'était notablement accru puisqu'à cette date, 1 042 000 ménages avaient déposé ou renouvelé dans l'année une demande de logements HLM. 28 % des demandeurs habitaient l'agglomération parisienne, 36 % les grandes agglomérations de province, 28,5 % des petites agglomérations et 7,5 % des

communes rurales. Cette répartition est plus conforme à celle du parc HLM existant qu'à celle de la population.

Sur 100 demandes, 55 avaient été déposées par un ménage avec enfants, 25 par une personne seule et 20 par un couple sans enfant, la grande majorité des demandes étant déposée soit directement auprès d'un organisme HLM (62 %) soit auprès des services de la mairie (44 %). Par ailleurs, un certain nombre de demandes (une sur six environ) est déposé auprès de plusieurs services administratifs.

Fin 2001, un tiers des demandes avait plus d'un an, mais il y avait plus de demandes anciennes dans l'agglomération parisienne que dans le reste du pays : plus de 40 % des demandes avaient plus d'un an dans l'agglomération parisienne contre 30 % en province. Un ménage demandeur sur 6 (soit 170 000 ménages) avait déjà refusé un logement qu'on lui proposait, dans la moitié des cas à cause du quartier où il se trouvait. Les refus étaient un peu plus rares dans l'agglomération parisienne (12 % contre 18 % en province). La moitié des demandeurs inscrits habitait déjà un logement HLM. Il s'agit donc pour eux d'une demande de mobilité à l'intérieur du parc.

## **2. L'offre de logements est aujourd'hui en panne**

### ***a) De moins en moins de constructions de logements locatifs sociaux***

- *La situation globale est contrastée*

En métropole, la situation actuelle est très contrastée. Après une baisse de 2000 à 2002, le nombre global de logements construits a considérablement augmenté en 2003, en raison notamment de l'attrait suscité pour l'investissement privé dans la pierre, du fait notamment de la faiblesse des taux d'intérêt et de la mise en place du dispositif d'investissement locatif « Robien ». Début 2004, l'activité immobilière reste dans son ensemble très dynamique. Fin juin 2004, les autorisations de construire et les mises en chantier progressent respectivement de 18,6 % et de 10,3 % sur les douze derniers mois par rapport à la période comparable de l'année précédente. Sans que l'on observe de signes d'inflexion sur les deux types d'habitat, on note la progression de l'individuel et la bonne orientation confirmée du collectif sur la période récente. Globalement, le nombre de mises en chantier devrait se situer en 2004 au-dessus de 330 000 logements.

- *La construction de logements locatifs sociaux est historiquement basse*

Parallèlement, on constate un niveau historiquement bas de la production de logements locatifs sociaux depuis 1997, la baisse étant constante depuis le milieu des années 1990. Alors que près de 80 000 logements locatifs sociaux étaient financés en 1994, ils n'étaient plus que 38 000 en 2000.

**Total logement financés PLA et PLUS, PLAI et PLUS CD**

|      | Neuf   | Acquisition | Total         |
|------|--------|-------------|---------------|
| 1994 | 66 275 | 13 378      | <b>79 653</b> |
| 1995 | 48 901 | 11 640      | <b>60 541</b> |
| 1996 | 41 603 | 10 233      | <b>51 836</b> |
| 1997 | 45 272 | 10 129      | <b>55 401</b> |
| 1998 | 37 176 | 9 300       | <b>46 476</b> |
| 1999 | 33 932 | 8 895       | <b>42 827</b> |
| 2000 | 29 329 | 8 707       | <b>38 036</b> |
| 2001 | 37 193 | 10 458      | <b>47 651</b> |
| 2002 | 32 546 | 11 910      | <b>44 456</b> |
| 2003 | 32 554 | 11 212      | <b>43 766</b> |

Source : ministère délégué en charge du logement et de la ville

**Etat du parc des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS)**

- 1 025 000 logements sociaux sont situés en zones urbaines sensibles sur un total de 3 800 000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français (soit 26,97 %).

- 61,3 % des ménages de ZUS sont locataires de HLM (14,6 % pour la France entière).

- 31,2 % des logements sociaux sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus, 30,2 % se trouvent dans des immeubles de 10 à 20 logements, la part du logement individuel étant seulement de 17 % dans les ZUS, contre 57 % au niveau national.

- 65 % des logements des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974 (période des grands ensembles) contre un tiers des résidences principales au niveau national.

- Les logements de trois et quatre pièces représentent 61,3 % des résidences principales en ZUS.

- Le taux de vacance moyen des logements sociaux en ZUS est de 8,7 % et concerne plus particulièrement le parc construit entre 1949 et 1974. Il peut atteindre jusqu'à 20 %, notamment dans les sites où le marché du logement est peu tendu et dans les cités de quartiers en difficulté ou à l'image très dégradée (contre 3 % au niveau national au 1<sup>er</sup> janvier 1998).

Source : INSEE, recensement général de la population (1999)

**b) Le parc privé : vacance, vétusté, voire insalubrité**

En 2002, les logements ne disposant pas d'eau ou d'installation sanitaire appartenaient pour l'essentiel à des propriétaires privés, bailleurs ou occupants, et près de 50 %, contre 46 % en 1996, des logements sans confort de base étaient occupés par leurs propriétaires, essentiellement des personnes âgées ou de condition modeste.

*Evolution du confort des résidences principales*

|   | Enquête logement 1984 |      | Enquête logement 1988 |      | Enquête logement 1992 |      | Enquête logement 1996 |      | Enquête logement 2002 |      |
|---|-----------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|
|   | Effectifs             | %    | Effectifs             | %    | Effectifs             | %    | Effectifs             | %    | Effectifs             | %    |
| <b>Logements sans eau ou avec eau seulement</b>                                   | 1 604                 | 7,9  | 1 039                 | 4,9  | 655                   | 3,0  | 388                   | 1,7  | 199                   | 0,8  |
| <b>Logements avec eau n'ayant pas à la fois WC et installations sanitaires</b>    | 1 446                 | 7,1  | 1 000                 | 4,7  | 714                   | 3,2  | 546                   | 2,3  | 412                   | 1,7  |
| <b>Total logements sans confort de base (1)</b>                                   | 3 050                 | 15,0 | 2 039                 | 9,6  | 1 369                 | 6,2  | 934                   | 4,1  | 611                   | 2,5  |
| <b>Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central</b> | 3 089                 | 15,2 | 3 267                 | 15,4 | 3 092                 | 14,0 | 3 576                 | 15,4 | 1 697                 | 6,9  |
| <b>Logements avec ces trois éléments de confort + le chauffage central</b>        | 14 226                | 69,9 | 15 950                | 75,0 | 17 670                | 79,8 | 18 776                | 80,7 | 22 201                | 90,6 |
| <b>Total des logements "confortables"</b>   | 17 315                | 85,0 | 19 217                | 90,4 | 20 762                | 93,8 | 22 352                | 96   | 23 898                | 97,5 |
| <b>Ensemble des résidences principales</b>  | 20 364                | 100  | 21 256                | 100  | 22 131                | 100  | 23 286                | 100  | 24 509                | 100  |
|   |                       |      |                       |      |                       |      |                       |      |                       |      |

(1) Sont qualifiés de logements « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

source : Ministère délégué au logement et à la ville - enquête logement 2001-2002- INSEE

***c) Des loyers en forte hausse***

En 2002, selon le rapport sur les comptes du logement 2002, les locataires ont acquitté 47,8 milliards d'euros de loyers. Le montant global des loyers est en hausse de 5,3 % en 2002, contre 3,6 % en 2001. Cette progression s'explique par une forte augmentation du prix des loyers (2,7 % contre 1 % en 2001), supérieure de 0,7 point à celle de l'inflation.

L'indexation des loyers sur l'indice du coût de la construction (ICC) explique en grande partie la hausse des loyers du secteur libre. Dans le secteur libre, les prix des loyers ont augmenté de 2,8 % en 2002, après avoir baissé de 0,3 % en 2001. Cette hausse résulte essentiellement des révisions de loyers en cours de bail.

L'augmentation de l'indice du coût de la construction s'accélère (+ 3,6 % en 2002 après + 2,5 % en 2001 et + 1,1 % en 2000). Les ménages les plus modestes, et plus particulièrement ceux qui sont logés dans le parc locatif privé, sont donc pénalisés. Le taux d'effort brut (montant du loyer rapporté au revenu global) des ménages à bas revenus est passé de 31,7 % en 1988 à 50,8 % en 2002.

Ainsi, sous l'effet concordant de la hausse des loyers, mais également du fait de la dégradation de l'impact solvabilisateur des aides au logement, se loger pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages pauvres. Selon le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, entre 1988 et 2002, les loyers des ménages pauvres ont augmenté de près de 80 % alors que leurs revenus n'augmentaient que de 30 %.

Durant cette période, l'impact solvabilisateur des aides au logement est demeuré fort dans le secteur social, puisqu'il ramène le taux d'effort des ménages pauvres en dessous de celui des autres ménages. La situation est inverse dans le parc privé, où le taux d'effort net des ménages pauvres est supérieur de huit points à celui des autres ménages.

Parallèlement, les évolutions des loyers dans le parc privé ont pour conséquence une pression très forte sur le parc social, qui, s'il accueille de plus en plus de ménages pauvres, est loin de pouvoir répondre à cette demande croissante.

Ces remarques soulignent combien il importe d'améliorer l'ensemble de la chaîne du logement et non un seul de ses pans. La construction de logements locatifs sociaux, si elle ne s'accompagne pas du développement d'un parc à loyers maîtrisés dans le secteur privé, ne suffira pas à satisfaire la demande des ménages français.

## **B. UN ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN PLEIN BOULEVERSEMENT**

Pour tenter de remédier à cet engorgement et à ce grippage de la chaîne du logement et afin de desserrer les tensions du marché locatif, le gouvernement utilise aujourd'hui plusieurs leviers d'action :

– *la mobilisation du foncier* : suite au rapport établi par M. Pierre Pommellet, le ministre chargé de l'équipement a confié à M. Dominique Figeat une mission de mobilisation des actifs fonciers du ministère et des établissements publics dont il assure la tutelle et de promotion des projets d'aménagement qui en conditionnent la valorisation dans de bonnes conditions. L'objectif est d'accroître l'offre foncière d'origine publique destinée à des projets de territoire, en vue notamment de la réalisation de logements. Priorité sera d'abord donnée à l'Ile-de-France, où la pénurie de logements s'avère particulièrement critique.

– *l'accroissement de l'effort en faveur du locatif social* : la baisse du taux du livret A, intervenue au 1<sup>er</sup> août 2003, permettra en 2004 la réalisation d'un programme de 90 000 logements sociaux, dont 58 000 PLUS et PLAI et 32 000 PLUS.

– *la remise sur le marché des logements vacants* constitue toujours une priorité donnée à l'ANAH dont les crédits ont permis, en 2003, de remettre 20 600 logements sur le marché (dont 7 700 conventionnés).



– la volonté du Gouvernement est aussi de *développer le logement intermédiaire* en redéfinissant plafonds de ressources et de loyers, zonage, caractéristiques des financements, pour favoriser ce segment de marché et compléter ainsi l'offre globale, afin d'améliorer le fonctionnement de la chaîne du logement.

Par ailleurs, dans le même objectif, un certain nombre de dispositions législatives ont été votées au cours des trois dernières années.

### **1. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat : débloquer du foncier et stimuler le parc privé**

En vue de remobiliser le foncier bloqué par certaines dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a modifié plusieurs dispositions qui avaient contribué au gel du foncier dans des communes où la pression foncière aurait pourtant dû conduire à construire de nouveaux logements.

#### ***a) La règle des 15 kilomètres***

La loi SRU avait institué une règle à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui limitait, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT), les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 15 000 habitants. La loi a assoupli cette règle qui avait « gelé » la constructibilité de nombreux terrains autour des agglomérations. La règle ne s'applique plus aujourd'hui qu'aux agglomérations de plus de 50 000 habitants et à proximité du littoral. Elle ne s'applique également plus aux terrains dont l'urbanisation était prévue (zone NA ou AU) avant l'entrée en vigueur de la règle (1<sup>er</sup> juillet 2002). Enfin, les possibilités de dérogation sont étendues.

#### ***b) La clarification des procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme***

La nouvelle loi a également précisé les conditions d'utilisation des procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme, très souvent mal interprétées, ce qui conduisait auparavant les communes à retarder, voire annuler, des projets d'urbanisation.

#### ***c) La création d'un nouveau dispositif d'amortissement fiscal de l'investissement locatif***

Le dispositif instauré par l'article 91 de la loi n° 2000-1208 précitée a vocation à créer une offre locative d'au moins 50 000 logements par an, dont 40 000 dans le neuf et 10 000 dans l'ancien.

Les bons résultats de la construction neuve enregistrés en 2003 – plus de 314 000 logements mis en chantier – sont vraisemblablement dus, pour une grande part, à la mise en œuvre de ce dispositif.

## **2. La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : un « plan Marshall » pour les zones prioritaires de la politique de la ville**

### ***a) Les dispositions de la loi***

Cette loi met en place un programme national de rénovation urbaine (PNRU) entre 2004 et 2008 dans les 751 zones urbaines sensibles, qui sont les quartiers prioritaires de l'action du ministère de la ville.

L'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée prévoit que le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.

Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

Son objectif est d'améliorer rapidement des conditions de vie des habitants grâce à un effort dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. Ce programme touche donc toutes les facettes de l'urbanisme et de l'habitat de ces quartiers.

Le programme est doté d'objectifs précis : la démolition de 200 000 logements locatifs sociaux ; la construction de 200 000 logements locatifs sociaux, par remise sur le marché de logements vacants ou par production de logements neufs ; enfin, la réhabilitation ou la restructuration en profondeur de 200 000 logements locatifs sociaux.

La loi prévoit que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs devront mettre en œuvre le programme national dans leurs zones urbaines sensibles, dans le cadre de programmes d'action locaux, tout en veillant à respecter le programme local de l'habitat (PLH). La mise en œuvre de ces programmes d'action locaux fera l'objet de conventions avec l'Etat et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est en effet chargée du financement de ce programme, qui représente 30 milliards d'euros

d'investissement sur 5 ans. L'Agence disposera de 5,5 milliards d'euros de crédits sur cinq ans, soit 1,2 milliard par an. Ses ressources proviendront pour moitié du budget de l'Etat, qui s'est engagé à verser 2,5 milliards d'euros sur les 5 prochaines années, dont 465 millions d'euros dès 2004. La loi dispose d'ailleurs qu'aucune dotation annuelle de l'Etat ne pourra être inférieure à cette somme. Ces crédits seront complétés par une contribution de l'Union d'économie sociale du logement <sup>(1)</sup> pour 55 millions d'euros en 2004 et une contribution de 35 millions d'euros des organismes HLM. La Caisse des dépôts et consignations participera également par l'octroi de prêts aidés et la mobilisation de ses ressources propres.

***b) Quel premier bilan tiré de la mise en place de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ?***

Fin septembre 2004, 49 projets de rénovation urbaine ont été examinés par le comité d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et plus de 250 sont en préparation. Ces projets concernent des interventions dans 68 quartiers, dont 39 sont identifiés comme quartiers d'intervention prioritaire. Ces 49 projets représentent un montant total prévisionnel de 5,5 milliards d'euros de travaux, dont 1,7 milliard sera subventionné par l'ANRU. Les délibérations du comité d'engagement de l'Agence permettent d'établir le bilan suivant au 1<sup>er</sup> octobre 2004

***Bilan de la mise en place de  
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine***

|  |                  |
|--|------------------|
| <b>Construction de logements sociaux</b>   | 20 800 logements |
| <b>Démolition de logements sociaux</b>     | 24 000 logements |
| <b>Réhabilitation de logements sociaux</b> | 58 600 logements |

*Source : ministère délégué au logement et à la ville*

**3. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales**

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, adoptée le 30 juillet 2004 par le Parlement, va quant à elle profondément et durablement modifier la mise en œuvre de la politique locale du logement.

L'article 61 de la loi prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux départements ainsi qu'aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes, dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement, formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH). Cette nouvelle possibilité va constituer une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements

---

(1) UESL, gestionnaire du 1% Logement.

publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat.

En effet, jusqu'à présent, le programme local de l'habitat permettait la définition d'une politique territorialisée de l'habitat, mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui aura opté pour la délégation de compétences, attribuera, au nom et pour le compte de l'Etat, les aides publiques (investissement et prestations d'ingénierie associées) en faveur de :

- la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation, de la démolition de logements locatifs sociaux ;
- la rénovation de l'habitat privé ;
- la création de places d'hébergement ;
- la location-accession.

Il s'agira concrètement pour l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'accorder aux maîtres d'ouvrage, dont les projets portent sur une des opérations énumérées ci-dessus, une subvention, de leur notifier la décision attributive de subvention et de leur verser les crédits correspondants. L'Etat s'engagera quant à lui à allouer chaque année à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) les crédits nécessaires à l'exercice de la compétence déléguée.

En déléguant aux collectivités territoriales les plus proches des marchés locaux de l'habitat la possibilité d'exercer la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales, dans un cadre conventionnel, les nouvelles dispositions législatives doivent permettre, à partir d'une meilleure appréciation des réalités locales, d'apporter une réponse plus appropriée aux besoins en logements des populations éprouvant des difficultés pour se loger.

Parallèlement, l'article 65 transfère aux départements la responsabilité de la gestion des fonds de solidarité pour le logement (FSL), qui sont chargés d'apporter des aides aux ménages qui éprouvent des difficultés pour assumer leurs charges de loyer. Cet article élargit par ailleurs leurs missions au règlement des impayés de factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

#### **4. Des mesures de simplification du droit attendues**

Enfin, dans le cadre du projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, dont le texte définitif a été adopté par l'Assemblée nationale le

9 novembre 2004, deux dispositions sont particulièrement intéressantes et devraient venir en soutien du plan de cohésion sociale.

*a) La réforme du régime des aides personnelles au logement*

L'article 12 de ce projet de loi vise en effet à permettre au gouvernement d'harmoniser par ordonnance, dans un délai de 12 mois, les différents régimes d'aide personnelle au logement, en rapprochant les régimes des deux types d'aides.

Actuellement, deux dispositifs coexistent : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement, qui se décompose en allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS).

• *Le régime des aides personnelles au logement*

Au cours de dernières années, on a déjà assisté à l'unification des barèmes de l'allocation de logement et de l'APL en secteur locatif en janvier 2001 et à l'harmonisation des ressources prises en compte dans le calcul des différentes aides en février 1997.

Mais des différences perdurent :

– l'allocation de logement est une prestation sociale. Son régime est défini par les articles L. 542-1 à L. 542-9 et L. 831-1 à L. 831-7 du code de la sécurité sociale. L'aide personnalisée au logement (APL) est quant à elle régie par les articles L. 351-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

– l'allocation de logement s'adresse à des publics ciblés, en fonction de caractéristiques familiales ou sociales, alors que l'aide personnalisée au logement (APL) s'applique avant tout dans un parc de logements déterminé, quelle que soit la situation familiale des occupants.

L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL touche les accédants à la propriété et les locataires du parc de logements conventionnés, c'est-à-dire des logements financés avec des prêts locatifs aidés (PLA), auxquels ont succédé, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, les prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), les prêts locatifs à usage social (PLUS), les prêts locatifs sociaux (PLS) et, pour l'accession sociale, les prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) ou les prêts conventionnés (PC).

L'APL peut également s'appliquer aussi aux logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), ainsi qu'aux logements acquis, même sans travaux et conventionnés, lorsqu'ils appartiennent à des organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte.

L'allocation de logement familiale (ALF)

L'ALF est attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge et mariés depuis moins de cinq ans, logés dans des logements non conventionnés.

L'allocation de logement sociale (ALS)

L'ALS est attribuée, sous condition de ressources, à toute personne qui ne répond ni aux critères de l'APL, ni à ceux de l'ALF et est logée dans un logement non conventionné.

- *Le financement des aides personnelles au logement*

Trois fonds financent actuellement les aides personnelles au logement

***Fonds finançant les aides personnelles au logement***

| Type d'allocations | Nom du fonds                                     | Financement   |
|--------------------|--|---|
| ALF                | fonds national des prestations familiales (FNPF) | - cotisations d'allocations familiales des employeurs<br>- 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG)            |
| ALS                | fonds national d'aide au logement (FNAL)         | - budget de l'État<br>- cotisation des employeurs   |
| APL                | fonds national de l'habitation (FNH)             | - contributions des deux autres fonds<br>- budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)<br>- budget de l'État |

- *Les principales modifications envisagées par ordonnance*

Rapprocher les modalités de versement des différentes aides

Il s'agit d'aligner le point de départ du décompte de la rétroactivité de l'allocation de logement sur celles des autres prestations familiales et de l'APL.

Selon les termes de l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation, l'allocation personnalisée au logement est due à partir du premier jour du mois civil suivant l'entrée dans les lieux. Or, pour l'allocation de logement, les articles L. 542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale prévoient un régime différent puisque l'allocation est due « dans la limite des trois mois précédant

*celui au cours duquel la demande est déposée* ». Cette rédaction ambiguë va être alignée sur la rédaction retenue pour l'APL.

#### Le versement en tiers-payant

L'APL est versée exclusivement en tiers payant. Si l'allocation de logement peut être versée en tiers payant à la demande de l'allocataire, seuls les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte implantés dans les départements d'outre-mer disposant d'un parc d'au moins dix logements peuvent bénéficier de ce mode de paiement.

La liste va être complétée afin d'élargir cette possibilité à d'autres bailleurs sociaux. Cette mesure favorisera également le locataire, qui n'aura plus à déboursier la part du loyer prise en charge par l'allocation de logement, et le bailleur, en limitant les risques d'impayés.

#### La fusion des fonds

Le fonds national des prestations familiales centralise l'ensemble des opérations relatives aux prestations familiales servies par les caisses d'allocations familiales, par les organismes du régime de sécurité sociale dans les mines, ainsi que celles relatives aux prestations familiales servies au titre du régime des salariés agricoles. Il ne contribue donc pas seulement au financement de l'ALF et son existence ne peut être remise en cause.

En revanche, le fonds national de l'habitat bénéficie d'une redistribution des deux autres fonds finançant les aides au logement, complété par une contribution de l'État et du BAPSA. La fusion du fonds national des aides au logement et du fonds national de l'habitat en un fonds unique alimenté par le budget de l'État et les cotisations sociales des employeurs et régi par le code de la construction et de l'habitation, participerait à l'amélioration de la lisibilité des aides au logement, d'autant que depuis la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003, ces deux fonds sont rassemblés dans une ligne budgétaire unique.

#### La suppression de l'abattement forfaitaire pour l'aide personnalisée au logement

L'article R. 351-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit un abattement forfaitaire sur le revenu net des couples dont les deux membres ont exercé une activité professionnelle au cours de l'année de référence, productrice de revenus au moins égal, pour chacun d'entre eux, à douze fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de référence. L'ordonnance devrait supprimer cet abattement afin de simplifier la gestion du dispositif, d'autant plus que son faible montant – 76 euros par an – a peu d'incidence sur les allocataires.

***b) Le conventionnement direct avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)***

L'article 14 de ce projet de loi vise en effet à permettre au gouvernement de simplifier par ordonnance, dans un délai de 12 mois, les procédures conduisant au conventionnement des logements locatifs privés par cette Agence, afin d'en mettre un plus grand nombre sur le marché locatif.

• *Simplification de la signature des conventions*

Selon le droit actuellement en vigueur, pour obtenir le versement d'une subvention d'amélioration de son logement, un bailleur est obligé de conclure une convention avec l'ANAH et, quand il souhaite conventionner le logement pour augmenter le taux de sa subvention, il doit également passer un engagement avec l'Etat. Dans ce cadre, son locataire bénéficie par ailleurs du versement de l'aide personnalisée au logement (APL).

Il s'agit donc d'alléger ce système de double conventionnement : il n'y aurait désormais qu'une seule et unique convention, passée entre l'Agence et le propriétaire, qui définirait l'ensemble des conditions et obligations à respecter par les parties.

• *Contenu des nouvelles conventions*

Selon le projet d'ordonnance, ces conventions uniques fixeraient notamment :

- les travaux d'amélioration qui incombent aux bailleurs ;
- les caractéristiques techniques des logements après amélioration ;
- le montant maximum des loyers ;
- le cas échéant, les obligations des bailleurs à l'égard des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnalisée au logement ;
- les conditions de la révision de la convention, ainsi que sa durée, qui ne pourrait, comme actuellement, être inférieure à neuf ans ;

• *Entrée en vigueur des conventions*

En outre, le projet d'ordonnance prévoit que les conventions entreraient en vigueur dès leur signature alors qu'aujourd'hui, elles ne sont applicables qu'après leur publication au bureau des hypothèques. Une telle disposition permettra aux propriétaires de mettre leur bien en location immédiatement après la signature de la convention alors qu'actuellement, la formalité d'enregistrement au bureau des hypothèques peut allonger le déroulement de la procédure d'environ quatre mois.



- *Périmètre du conventionnement*

Le projet d'ordonnance prévoit également que les logements pourront être conventionnés sur l'ensemble du territoire alors qu'aujourd'hui, seuls les logements situés dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un programme social thématique (PST) peuvent être conventionnés.

- *En cas de délégation de gestion des aides à la pierre à une collectivité*

Le projet d'ordonnance prévoit que lorsqu'une collectivité locale sera délégataire de la gestion des aides à la pierre, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du conseil général signera, au nom de l'ANAH, la nouvelle convention unique avec les propriétaires qui souhaitent conventionner leur logement.

## **5. Le projet de loi « habitat pour tous »**

Le volet logement de la future loi de cohésion sociale doit être complété par une autre loi dite « *Habitat pour tous* », dont les contours ne sont pas encore entièrement connus. Ce projet est annoncé pour l'année prochaine par M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le travail d'élaboration du projet n'est pas suffisamment avancé pour en présenter aujourd'hui les principales dispositions. Toutefois, il s'articulera autour des quatre thèmes suivants :

- L'accession à la propriété : l'objectif est de relancer la vente de logements HLM à leurs locataires en mettant en place notamment un dispositif d'accession progressive par l'achat de parts de sociétés civiles immobilières (« SCI de capitalisation ») ;

- L'urbanisme et le foncier : des dispositions viseront à favoriser la mobilisation du foncier pour l'habitat notamment social comme par exemple, l'obligation de réaliser au moins 20 % de logements sociaux sur les terrains vendus par l'Etat ou ses établissements publics en vue de la construction de logements ou le relèvement du plafond de majoration de la valeur locative des terrains permettant le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afin d'inciter les propriétaires à libérer du foncier ;

- Les rapports locatifs : un dispositif de retour au droit commun des logements loués sous le régime de la loi de 1948 sera mis en place ;

- Les procédures d'attribution des logements dans le secteur HLM : le dispositif d'attribution des logements sociaux sera amélioré, par un renforcement du rôle conféré à la commission de médiation et le statut des offices publics et OPAC sera refondu et modernisé.

## **C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE RELATIVES AU LOGEMENT**

Le volet logement du plan de cohésion sociale se décline au travers de trois programmes consacrés chacun à un segment particulier du parc social, compris dans son acception la plus large : résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social (programme 12), par la mobilisation du parc privé (programme 13) et par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence (programme 14).

Les programmes de construction de logement locatifs sociaux (article 41), de création de places d'hébergement (article 39) ou de rénovation de l'habitat privé (article 50) constituent la traduction législative des trois grands volets de politiques du logement de l'Etat. Mais, au-delà de la programmation, le titre II du projet de loi vise également à améliorer un certain nombre de dispositions législatives existantes et à créer de nouveaux dispositifs.

Le chapitre I<sup>er</sup>, relatif au logement temporaire et à l'hébergement d'urgence, se compose de deux articles. Le premier prévoit la programmation en faveur de l'hébergement et du logement temporaire (article 39). Le second (article 40) précise les règles relatives aux attributions des logements locatifs sociaux, afin que les personnes hébergées, ou logées dans des structures temporaires, puissent être mieux prises en compte dans la procédure d'attribution.

Le chapitre II concerne l'offre locative sociale, la prévention des expulsions et l'urbanisme. Il comporte neuf articles. S'agissant de la construction de logements locatifs sociaux, l'article 41 prévoit la programmation en faveur du parc locatif social, avec la réalisation, d'ici 2009, de 500 000 nouveaux logements locatifs sociaux. L'article 42 vise à mieux coordonner les dispositions de programmation de l'article 41 avec le dispositif de délégation de compétence de gestion des aides à la pierre prévu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'article 43 prévoit un allongement à 25 ans, contre 15 actuellement, de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bénéfice des nouveaux logements locatifs sociaux construits entre 2005 et 2009. L'article 44 a une portée purement technique et vise à préciser les conditions d'attribution des subventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Dans le domaine de l'urbanisme, afin de débloquer le foncier, l'article 45 crée une nouvelle catégorie d'établissements publics d'Etat, les établissements publics fonciers. L'article 46 les autorise à percevoir une taxe spéciale d'équipement (TSE) dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant.

Enfin, s'agissant de la prévention des expulsions, l'article 47 améliore la protection des occupants du parc social en instance d'expulsion dans le cadre de protocoles d'accord signés entre le bailleur et l'occupant. L'article 48 est une disposition technique visant à améliorer la prévention des expulsions dans le

secteur locatif social. L'article 49 permet l'élargissement des procédures de prévention des expulsions aux demandes reconventionnelles.

Le chapitre III, relatif au parc locatif privé, comporte quatre articles. L'article 50 est un article de programmation en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). L'article 51 améliore le dispositif d'amortissement fiscal « Robien » pour les logements mis à disposition des organismes oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées, en augmentant la déduction forfaitaire autorisée. L'article 52 exonère de contribution sur les revenus locatifs (CRL) les logements vacants remis sur le marché. L'article 53 est une disposition d'habilitation du Gouvernement à simplifier par ordonnance les dispositions relatives à la lutte contre l'habitat insalubre et à la police des immeubles menaçant ruine.

#### **D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Concernant le chapitre I<sup>er</sup>, relatif au logement temporaire et à l'hébergement d'urgence, les sénateurs ont sorti les maisons relais du dispositif d'hébergement et créer une division additionnelle tendant à insérer un chapitre intitulé « *plan pour l'habitat adapté* ». Ce nouveau chapitre contient les mesures relatives aux maisons relais et à l'attribution des logements locatifs sociaux.

S'agissant de l'attribution des logements locatifs sociaux, les sénateurs ont ajouté un article additionnel précisant que la commission d'attribution exerce sa mission dans le respect de l'objectif de mixité sociale et de l'accueil des publics prioritaires et intégrant, avec voix consultative, un représentant des associations d'insertion et de logement des personnes défavorisées au sein de la commission.

Dans le chapitre II relatif à l'offre locative sociale, à la prévention des expulsions et à l'urbanisme, ils ont tenu à préciser que les collectivités qui ont conclu une convention de délégation avec l'Etat doivent être systématiquement associées à la définition et à la mise en oeuvre locales des programmes prévus par le projet de loi en faveur de la construction sociale et de l'habitat privé. Ils ont également aménagé les dispositions issues de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales concernant le contingent préfectoral d'attribution de logements locatifs sociaux, en réduisant le délai au terme duquel le préfet peut récupérer son contingent, en cas de non application des dispositions du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Sur proposition du gouvernement, les sénateurs ont également adopté un article additionnel prolongeant de trois ans le programme national de rénovation urbaine.

Ils ont aussi adopté différents amendements techniques à l'article 43 relatif à l'allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux, notamment afin de ne pas faire peser sur les

collectivités locales le poids financier de cette mesure et d'étendre cette mesure aux logements réhabilités grâce à une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et loués par une association à des personnes très défavorisées.

Ils ont également allongé le bénéfice de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones urbaines sensibles jusqu'en 2009.

A l'article 44 relatif aux règles applicables aux aides délivrées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ils ont apporté diverses précisions techniques, en prévoyant la possibilité pour le préfet de subdéléguer ses compétences de délégué territorial de l'Agence et la possibilité de déléguer la gestion des subventions de l'Agence à des organismes de rénovation urbaine, comme les groupements d'intérêt public (GIP).

Les sénateurs ont ensuite clarifié la rédaction de l'article 45 relatif au statut respectif des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et précisé que les établissements fonciers devront accorder la priorité aux opérations destinées à la réalisation de logements. Ils ont également prévu la consultation préalable des établissements publics de coopération intercommunales et des communes de plus de 20 000 habitants.

Ils ont prévu le dépôt annuel d'un rapport du gouvernement au Parlement indiquant les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat.

Les sénateurs ont par ailleurs apporté quelques corrections rédactionnelles à l'article 46 relatif à la taxe spéciale d'équipement de ces nouveaux établissements publics fonciers et exonéré les organismes HLM et des sociétés d'économie mixte et les locataires de ces organismes du paiement de cette taxe.

S'agissant du protocole d'accord entre le bailleur social et le locataire en situation de défaut de paiement du loyer, prévu à l'article 47 du projet de loi, ils ont précisé que les fonds de solidarité pour le logement (FSL) peuvent intervenir dans le plan d'apurement de la dette locative et donné la possibilité d'allonger la durée totale du plan d'apurement, jusqu'à cinq ans si nécessaire. Ils ont ouvert la possibilité d'un accompagnement social dans le cadre du protocole d'accord.

S'agissant du chapitre III relatif à l'habitat privé, ils ont notamment apporté une précision visant à garantir les crédits correspondant à l'activité régulière de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat. Les sénateurs ont également, sur proposition de la commission des finances, exonéré les unions d'économie sociale de l'impôt sur les sociétés. Ils ont, en outre, autorisé, sous conditions, les organismes HLM à faire de la gestion, en qualité de syndics et d'administrateurs de biens, de certains logements vacants.

Pour les collectivités territoriales et leurs groupements, le Sénat a également ouvert la possibilité d'utiliser les fichiers fiscaux relatifs aux logements vacants. Enfin, les sénateurs ont précisé la rédaction de l'article 53.

Après l'article 53, ils ont introduit un nouveau chapitre III *bis* relatif au surendettement et visant à :

– intégrer les frais de loyer, de nourriture et de scolarité dans le calcul du « reste à vivre » par la commission de surendettement ;

– donner la priorité au remboursement des créances locatives sur celles des établissements de crédit dans le cadre des procédures de remboursement des dettes ;

– interdit la facturation par les organismes de crédits aux personnes surendettées concernées des frais afférents à l'inscription au fichier de la Banque de France (FICP).



### **III.- LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES**

Troisième titre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, troisième pilier pourrait-on dire – et pas le moindre.

L'ambition qui anime les deux très vastes précédents chantiers est encore présente, au service d'une valeur – l'égalité – mais aussi d'un objectif – donner à chacun une chance.

La multiplicité des thèmes abordés ne doit pas être trompeuse. Le souffle qui anime chacun des domaines visés en fait aussi la cohérence. La cohésion est toujours la ligne directrice, qu'il s'agisse de l'égalité fondamentale des débuts de la vie que recouvre le thème de l'éducation, de l'égalité de la vie professionnelle entre les femmes et les hommes, qui, fort heureusement, est de plus en plus d'actualité, mais aussi de l'égalité territoriale concernant la politique de la ville, redynamisée avec la réforme de la dotation de solidarité urbaine et enfin, de l'égalité des personnes accueillies et intégrées, aux termes de la consécration législative d'un dispositif ambitieux de service public de l'accueil des étrangers.

#### **A. L'ÉGALITE DES DÉBUTS DE LA VIE**

L'objectif poursuivi par ce premier chapitre est le suivant : aider les élèves en situation de fragilité, qu'elle soit psychologique, sanitaire ou sociale de manière générale.

Il convient donc, au sein du système scolaire, de parvenir à repérer les besoins d'enfants qui souffrent d'un accompagnement insuffisant, quelle qu'en soit la raison, par leur entourage direct.

Sans doute existe-t-il déjà un certain nombre de dispositifs d'alerte, de « veille éducative », dans certaines communes. Mais le présent projet est destiné à aller plus loin encore : par-delà le repérage, à mettre en œuvre une action aussi personnalisée que possible, destinée à permettre non seulement l'accompagnement de l'enfant mais aussi, le cas échéant, celui de sa famille.

C'est l'objet des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale, ainsi que des articles 54 B à 56 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

#### **1. De trop nombreuses situations d'échec**

Le point de départ de l'analyse résulte de l'observation d'un certain nombre de situations marquées par le cumul des difficultés. L'exemple des zones urbaines sensibles (ZUS), ces territoires définis par les pouvoirs publics pour être

la cible prioritaire de la politique de la ville, en est révélateur. Ces 751 zones sont en effet marquées par les caractéristiques suivantes ces dernières années <sup>(1)</sup> : le nombre des familles y a baissé ; la proportion des familles nombreuses y est plus élevée qu'ailleurs ; la population étrangère est sur-représentée ; 61 % des ménages sont locataires en HLM ; on y dénombre 27 % de ménages pauvres, c'est-à-dire trois fois plus que dans le reste de l'espace urbain ; environ 20 % de la population active est au chômage ; en 1999, plus de 17 % des 15-24 ans non-diplômés résident en ZUS ; 45 % des ZUS font l'objet d'un « point noir bruit », cette proportion atteignant 69 % en Ile-de-France ; près de 42 % des communes ayant une ZUS sont exposées aux risques industriels, contre 21 % pour les autres communes de leur unité urbaine ; 52 % des ménages dans les ZUS déclarent être victimes, à titre individuel ou collectif, de dégradation et de vandalismes, contre une proportion de 26 % sur les autres territoires.

Sans doute ce tableau ne doit-il pas être noirci à l'excès. Comme le conclut cette analyse : « *La jeunesse de leur population, leur diversité culturelle et souvent leur créativité sont autant d'atouts (...)* ». L'accumulation est néanmoins troublante.

La situation des zones d'éducation prioritaires (ZEP) n'est pas plus encourageante. Mises en place en 1982, ces zones ont pour objectif d'affecter des moyens supplémentaires vers des zones géographiques particulièrement difficiles pour offrir aux établissements scolaires qui s'y trouvent de mener une pédagogie mieux adaptée à leur public. Un établissement classé en ZEP bénéficie d'environ 10 % de ressources par élève en plus. Une étude menée en 2001 par Dominique Goux et Eric Maurin pour le compte du centre de recherche du Crest de l'Institut nationale de la statistique et des études économiques a montré le peu d'influence sur la réussite des élèves de ces zones, en particulier au regard d'autres facteurs plus déterminants, telle l'influence du logement sur le milieu scolaire.

On peut se demander si ces politiques ne gagneraient pas à être davantage ciblées. L'expérience des *Job Corps* menée aux Etats-Unis depuis 1964 peut le laisser supposer : il s'agit d'un programme destiné aux jeunes de 16 à 24 ans en situation d'échec scolaire. Environ 60 000 jeunes sont couverts chaque année par ce programme, aux résultats très positifs en termes d'insertion.

Autre exemple américain : l'association *Big Brothers Big Sisters*, qui organise un tutorat pour de jeunes américains âgés de 10 à 16 ans appartenant à des familles monoparentales : cette association, créée au début du XIX<sup>e</sup> siècle, regroupe aujourd'hui plus de 500 agences locales réparties sur tout le territoire des Etats-Unis, et supervise environ 75 000 tutorats. Les résultats en sont plutôt positifs, même si ce système est onéreux. Mais au pays de John Rawls et des « justes inégalités » <sup>(2)</sup>, on n'hésite pas à adopter un programme dès lors qu'il améliore la condition des plus défavorisés, même si le coût d'une telle

---

(1) Ces informations sont issues d'une étude de la Délégation interministérielle à la ville de septembre 2004.

(2) John Rawls, « *Théorie de la justice* », Gallimard, 1984.



intervention dépasse largement ses bénéfiques pour l'ensemble de la société. Qu'en serait-il en France ?

Les auteurs d'un livre intitulé « Le chômage, fatalité ou nécessité ? »<sup>(1)</sup>, qui y développent cet exemple américain, insistent, s'agissant du cas français, sur le fait qu'il convient de bien cibler les populations, de ne pas négliger les moyens mis en œuvre et d'impliquer le milieu familial.

Plus encore, ils soulignent l'importance de l'action envers les jeunes enfants : « *Il existe des périodes critiques du développement durant lesquelles les voies principales qui régulent les possibilités d'agir et de comprendre sont mises en place et peuvent être modulées. La motivation, la capacité à apprendre, la maîtrise des relations sociales s'acquièrent dès les premières années et conditionnent les perspectives futures des enfants* ». En insistant sur le rôle du milieu familial à la fois sur la réussite scolaire et le devenir d'adultes, ils démontrent que les politiques éducatives ne peuvent se passer de l'intervention familiale.

Le présent projet tend à se faire l'écho de l'ensemble de ces préoccupations.

## **2. Un plan ambitieux d'accompagnement des enfants et des jeunes**

Face à cette situation le plan de cohésion sociale propose la mise en œuvre de trois outils, dénommés dispositifs de réussite éducative.

### ***a) Les équipes de réussite éducative au profit des écoliers***

La création des équipes de réussite éducative répond à l'objectif du programme 15, intitulé « Accompagner les enfants en fragilité ».

Parce que les difficultés sociales et économiques sont dans certains quartiers plus nombreuses qu'ailleurs, les questions éducatives sont également plus difficiles. Il convient donc de prévoir un accompagnement spécifique de l'éducation des enfants, et cela dès leur plus jeune âge. Plus tôt les difficultés sont repérées, plus il sera aisé d'y apporter des remèdes. A cet effet, il est proposé la création d'équipes de réussite éducative.

Le programme 15 se fonde sur les exemples menés avec succès à l'étranger, qu'il s'agisse de l'exemple britannique, avec les programmes « *City Challenge* » et « *Educative Action Zones* », ou de l'exemple américain avec le « *Perry Preschool Program* » : non seulement ce dernier programme a remporté un grand succès en matière sociale, mais il a contribué également à la réalisation d'économies en matière d'aide sociale et éducative. Il a permis de mettre en évidence, notamment, que l'évaluation des systèmes éducatifs ne doit pas

---

(1) Pierre Cahuc et André Zylberberg, « *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* », Flammarion, 2004.

seulement être fondée sur les connaissances acquises, mais aussi sur certaines dimensions de la personnalité qui sont aussi importantes pour l'insertion dans la société et sur le marché du travail.

Les équipes de réussite éducative associant l'ensemble des personnels de la petite enfance, permettront donc un accompagnement tant des enfants que des parents. L'objectif est de créer environ 750 équipes au sein de 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire, pour environ 7 000 écoles primaires.

### ***b) Les plates-formes de réussite éducative au profit des collégiens***

Les plates-formes de réussite éducative sont aux collégiens ce que les équipes de réussite éducative sont aux élèves des écoles maternelles et primaires.

Les plates-formes ont donc également vocation à regrouper l'ensemble des professionnels compétents dans le soutien sanitaire et social des collégiens, qu'il s'agisse des services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, de l'aide sociale à l'enfance ou des centres de pédopsychiatrie. Elles sont destinées à soutenir les collégiens en difficulté ainsi que leurs familles.

### ***c) Les internats de réussite éducative***

Troisième pilier des dispositifs de réussite éducative, ces internats sont également le prolongement direct des plates-formes : ils accueilleront des élèves des collèges repérés sur les plates-formes et considérés comme devant recevoir un tel accueil.

L'objectif auquel l'ouverture des internats répond était évoqué, notamment, dans le rapport intitulé « L'internat scolaire public, les leçons du terrain », publié en juillet 2002 par le ministère de l'Éducation nationale : le ministère insistait à la fois sur les possibles défaillances du cadre familial, et sur les risques de décrochage scolaire présentés par certains enfants.

Or aujourd'hui ces structures sont insuffisamment nombreuses en milieu urbain, où précisément se posent majoritairement les problèmes éducatifs, sanitaires et sociaux auxquels ils doivent remédier. Selon une étude de l'INSEE, plus de 5 % des élèves sont internes dans les départements ruraux, tandis que moins de 2 % le sont dans des départements urbains <sup>(1)</sup>.

Il est prévu de créer une trentaine d'internats, trois dans chacune des régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et un dans chacune des autres régions.

Les internats accueilleront les collégiens les plus en difficulté. Ils dispenseront un enseignement général, mais également un enseignement pré-professionnel et organiseront en outre des activités ludiques et culturelles. La

---

(1) « Analyse du recensement de 1999 », INSEE Première, n° 787, juillet 2001.

mixité sociale y sera favorisée : les internats abriteront des centres de loisirs de proximité pour d'autres adolescents du voisinage.

Au cours de la première lecture au Sénat, l'ensemble de ces dispositifs de réussite éducative ont reçu une définition commune (*article 54 B*) : ils sont définis comme menant « *des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles, dans les domaines éducatif, scolaire, périscolaire, culturel, social ou sanitaire* ».

Le Sénat a par ailleurs réorganisé leurs modalités de création en les confiant à un établissement public local d'enseignement, à la caisse des écoles, à un groupement d'intérêt public ou à toute autre structure juridique adaptée.

## **B. L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ENFIN AU CŒUR DES DÉBATS**

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est désormais au cœur des débats contemporains et il convient de s'en féliciter.

### **1. Encore trop d'inégalités entre les femmes et les hommes malgré des efforts réels**

Il est essentiel aujourd'hui de favoriser l'égalité professionnelle dans toutes ses facettes, de la préparation de la vie professionnelle à sa rupture et aux situations de précarité qui peuvent intervenir.

Cela commence par l'éducation. A cet égard, une démarche interministérielle a été entreprise, ces dernières années, de façon à promouvoir l'égalité entre filles et garçons, dans le cadre d'une convention signée le 25 février 2000 par les ministères en charge de l'emploi et de la solidarité, de l'éducation nationale, de l'agriculture et le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle. Un avenant signé le 8 mars 2002 a prorogé la convention jusqu'au 25 février 2006. L'action menée vise à permettre une diversification des choix d'orientation : trop souvent, les filles font ce choix d'orientation sous l'influence de stéréotypes attachés aux rôles sociaux et suivent ainsi majoritairement des filières littéraires, économiques et tertiaires.

C'est aussi la raison pour laquelle a été reconduit en 2004 le prix de la vocation scientifique et technique des filles, qui vise à récompenser financièrement des filles de terminale faisant le choix d'une orientation vers des filières scientifiques et techniques.

Au plan directement professionnel, les inégalités sont encore grandes également. Une récente étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, en date de juillet 2004, relève que si, au cours de la période 1992-2002, l'emploi féminin a été plus dynamique que l'emploi masculin, le nombre

d'emplois occupés par les femmes s'étant accru de 13 % contre 7 % pour celui des hommes, en revanche, le marché de l'emploi semble globalement continuer à fonctionner sur un modèle segmenté, où la répartition des emplois entre les femmes et les hommes reste assez peu diversifiée.

Elément révélateur de la subsistance d'inégalités, les écarts de salaires entre les hommes et les femmes restent importants : le salaire des femmes cadres est aujourd'hui de 24 % inférieur à celui des hommes ; dans les professions intermédiaires, cette différence s'élève à - 14 %, et chez les employés elle est de - 9 %, pour un total de - 20 %.

C'est aussi pour ces raisons que le service public de l'emploi définit, depuis trois ans, un objectif chiffré afin de diminuer la surreprésentation des femmes parmi les chômeurs de longue durée : en 2002 et 2003, cet objectif, qui visait à réduire d'un point la part des femmes dans le chômage de longue durée a été atteint, même si en 2003, les femmes demeurent surreprésentées dans le chômage de longue durée au regard de leur part dans la population active.

En outre, en 2004, dans le cadre du plan « Objectif 100 000 emplois », destiné à répondre aux difficultés de recrutement dans chaque région, le service public de l'emploi a engagé des actions en faveur d'un certain nombre de professions où règne encore une discrimination trop importante à l'égard des femmes, tels les secteurs du BTP, de la métallurgie, des transports, de l'industrie automobile ou encore de la sécurité.

## **2. L'ouverture de nouvelles pistes pour assurer une meilleure égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**

Le 24 juillet 2002, la ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle, Mme Nicole Ameline, a présenté en conseil des ministres vingt-cinq propositions pour relancer la politique en matière d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes.

De plus, le 19 décembre 2002, une table ronde s'est tenue à l'initiative de Mme Nicole Ameline et sous la présidence du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, M. François Fillon, pour initier un large dialogue : dans ce cadre, l'Etat et les partenaires sociaux ont décidé de se réunir périodiquement pour faire le point sur l'état de la négociation collective en la matière. Une nouvelle table ronde s'est tenue le 15 juillet 2003, et de multiples réunions de travail ont eu lieu avec les partenaires sociaux au deuxième semestre 2003.

C'est ainsi que l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie comporte un article sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à la formation professionnelle, dont s'inspire l'une des dispositions du présent projet tendant à favoriser la mise en œuvre d'un droit à la formation au retour d'un congé parental.

Par ailleurs, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social a prévu, dans le cadre des négociations obligatoires sur la formation professionnelle, la détermination d'un objectif de progression du taux d'accès des femmes aux différents dispositifs de formation et des modalités d'atteinte de cet objectif.

Plus encore, un tableau de bord composé d'un choix d'indicateurs permettant un suivi régulier de la prise en compte de l'égalité professionnelle dans l'ensemble des secteurs socio-économiques a été élaboré par l'Etat en concertation avec les partenaires sociaux.

Aux mêmes fins, un accord national interprofessionnel sur le thème de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes a été conclu le 1<sup>er</sup> mars 2004. Cet accord porte sur de nombreux sujets : orientation, recrutement, formation professionnelle continue, promotion et mobilité, égalité salariale.

Les deux mesures proposées dans le présent texte en sont inspirées, qu'il s'agisse de l'organisation d'un entretien en vue de l'orientation professionnelle des salariés à l'issue d'un congé de maternité ou d'un congé parental (*article 57*) ou des conditions dans lesquelles la période d'absence des salariés dont le contrat de travail est suspendu pendant un congé parental d'éducation à plein temps notamment est prise en compte pour le calcul des droits à ancienneté en vue, notamment, de la formation (*article 58*).

Il faut encore relever l'existence, depuis le 28 juin 2004, d'un label égalité lancé par la ministre de la parité et de l'égalité professionnelle, destiné à valoriser tout organisme qui a mis en œuvre des actions exemplaires en matière d'égalité professionnelle.

Ce label sera élaboré en concertation avec les partenaires sociaux et délivré après avis d'une commission de labellisation pour une durée de trois ans.

Enfin, une étude est en cours aujourd'hui sur la corrélation entre mixité professionnelle, performance de l'entreprise et croissance économique. Elle est menée conjointement par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

C'est au sein de ce contexte général que doivent être appréciées les mesures contenues dans le présent projet de loi de programmation.

### C. L'ÉGALITÉ TERRITORIALE : LA RÉFORME DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

L'article 59 du présent projet de loi propose, d'une part, d'augmenter le montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) sur la période 2005-2009 et, d'autre part, de réformer ses modalités de répartition afin de la recentrer sur les communes les plus en difficultés.

La dotation de solidarité urbaine a été instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 <sup>(1)</sup> et a pour objet de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* » <sup>(2)</sup>. Elle répond ainsi aux exigences posées par le dernier alinéa de l'article 72--2 de la Constitution qui dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

En effet, l'égalité des chances passe par l'égalité entre les territoires. Or certaines communes cumulent un potentiel fiscal faible et de lourdes charges budgétaires en raison des besoins de leur population, souvent jeune et défavorisée, en matière d'équipements collectifs et d'aide sociale. Leur budget, nécessairement contraint, ne leur permet souvent pas de faire face à leurs charges de fonctionnement et encore moins d'investir. Or, les projets menés dans le cadre de la politique de la ville prévoit toujours que un cofinancement de la commune à hauteur d'au moins 20% du coût total, ce que bloque de nombreux dossiers.

Les zones urbaines sensibles concentrent aujourd'hui les familles les plus fragilisées économiquement et socialement, ce qui explique que le Gouvernement ait choisi de concentrer ses efforts sur ces zones. Toutefois, la réforme ne s'appliquera pas aux villes de plus de 200.000 habitants, dans la mesure où les écarts de richesse entre quartiers permettent déjà une certaine péréquation au sein de la communes, ou, au moins, une redistribution en faveur des quartiers défavorisés.

Une « clause de sauvegarde » est malgré tout prévue par le projet de loi : toutes les villes sont assurées de recevoir une dotation au moins équivalente à celle dont elles ont bénéficié en 2004.

Enfin, la dotation de solidarité urbaine recevra un versement supplémentaire de 120 millions d'euros par an, afin de porter, en 2009, son montant à 1,2 milliard d'euros, contre 630 millions aujourd'hui.

---

(1) Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

(2) Article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.

Les sénateurs ont apporté de nombreuses modifications visant à :

– moduler le prélèvement prévu au profit de la dotation de solidarité urbaine pour les années 2005 à 2009, dans le cas où le montant de l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements serait inférieur à 500 millions d'euros ;

– corriger une erreur rédactionnelle, qui aurait conduit à supprimer le bénéfice de la DSU pour toutes les communes autres que celles disposant d'une zone franche urbaine ;

– permettre aux communes aujourd'hui éligibles à la dotation de solidarité urbaine de continuer de percevoir une dotation calculée en application du présent article, au moins égale à la dotation perçue l'année précédente, augmentée de 5 %, pour les années 2005 à 2009 ;

– interdire que les communes éligibles à la majoration de dotation de solidarité urbaine fassent l'objet d'une revalorisation négative de la dotation générale de fonctionnement ;

Ils ont ensuite inséré un certain nombre d'articles additionnels après l'article 59 visant principalement à harmoniser et simplifier les différents régimes d'exonérations fiscales et sociales existants en zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et zones franches urbaines.

#### **D. UN ACCUEIL ÉGALITAIRE DES ÉTRANGERS : LE NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS**

Le dernier volet du projet de loi destiné à favoriser l'égalité des chances concerne la constitution d'un grand service public d'accueil des étrangers.

Celle-ci prend place, plus généralement, au sein de la politique d'intégration, facteur de cohésion sociale, qui demande à être refondée – souci exprimé par le Président de la République dès le 14 octobre 2002 lors d'un discours à Troyes.

Cette vaste politique concerne donc des domaines assez divers, qu'il s'agisse de la politique d'hébergement spécialisé des demandeurs d'asile, de la lutte contre les discriminations ou de l'accueil des nouveaux immigrants.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale pérennise et prolonge un service public de l'accueil des nouveaux migrants qui avait commencé à être créé.

## **1. L'expérimentation d'un service public de l'accueil des nouveaux migrants**

Dès 1998, un dispositif expérimental d'accueil des nouveaux migrants a été lancé. Il était fondé sur l'action de l'Office des migrations internationales, à l'occasion des examens médicaux liés à l'introduction en France, mais en étant, pour l'essentiel, réservé aux bénéficiaires du regroupement familial.

Dans son rapport pour l'année 2001, le Haut conseil à l'intégration avait proposé la création d'une agence regroupant les moyens de l'Office des migrations internationales et du Service social d'aide aux émigrants. Cette proposition avait été reprise par un rapport de la Cour des comptes de 1994. Par ailleurs, le Haut conseil avait aussi proposé la création d'un contrat d'accueil destiné à tout nouvel immigrant.

C'est au regard de ces propositions que le gouvernement a décidé, lors du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, la création d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, qui voit le jour avec le présent projet. Mais deux décrets relatifs à des questions statutaires et indemnitaires avaient déjà été publiés en janvier 2004.

Un certain nombre de mesures ont donc accompagné l'annonce de cette création, avant même qu'elle ne soit inscrite dans la loi. C'est ainsi qu'a été rétablie la « taxe OMI » perçue, aux termes de la loi de finances pour 2003, à l'occasion de l'entrée en France de certaines catégories d'étrangers, et créée une taxe relative aux certificats d'hébergement par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Par ailleurs, dans la perspective de la généralisation du service public de l'accueil des nouveaux immigrants, six nouvelles plates-formes d'accueil régional ont été créées en 2004 : on en dénombre désormais seize. Dans les départements de faible immigration, existent des équipes mobiles de l'agence. L'objectif est d'assurer la couverture de la totalité des régions au cours de l'année 2005.

Dès juillet 2003, le contrat d'accueil et d'intégration a été proposé aux nouveaux immigrants. Ce lancement a eu lieu dans douze départements. On dénombrait au 31 décembre 2003 plus de 8000 signataires, cependant que la généralisation était entreprise dès 2004 avec un passage à 45 000 nouveaux contrats et doit concerner en 2005 tous les nouveaux arrivant soit plus de 100 000 personnes.

Parallèlement, les efforts de financement des formations se sont accrus. En 2004, les crédits qui y étaient consacrés s'élevaient à 33 millions d'euros : aux termes de projet de loi de finances pour 2005, 20 millions d'euros supplémentaires sont prévus, et c'est une somme de 12 millions d'euros qu'il convient de rajouter encore, aux termes du présent projet de loi de programmation pour la cohésion sociale en 2006 : à cette date, le total sera donc porté à 65 millions d'euros par an.



## **2. La consécration législative de ce dispositif aux termes du présent projet**

C'est donc un dispositif dont l'élaboration est déjà bien engagée que vient consacrer le présent projet.

### ***a) La création de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations***

L'article 60 du projet procède à cette création, par l'intégration à l'Office des migrations internationales du Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

### ***b) Le contrat d'accueil et d'intégration***

Inscrit dans la loi (*article 61*), ce nouveau contrat voit donc désormais assurée la perspective de sa généralisation.

### ***c) Les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées***

Ces programmes, qui existent déjà dans certaines régions, doivent constituer un outil au service d'une politique d'intégration cohérente dans les différentes collectivités territoriales. Ce cadre de programmation aura vocation à engager les services de l'Etat notamment en ce qui concerne les plans départementaux d'accueil des nouveaux immigrants, mais aussi plus généralement pour l'ensemble des actions relatives aux résidents étrangers installés durablement dans le pays. Leur existence est désormais consacrée à l'article 61 du projet.

Un certain nombre d'autres dispositions viennent en outre enrichir cette construction :

– les articles 63 et 64 tirent les conséquences de l'existence de ces nouveaux dispositifs : l'article 63 regroupe ainsi dans le code de l'action sociale et des familles la mention faite aux deux établissements publics administratifs de l'Etat que sont l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations ; l'article 64 aménage les modalités d'intégration du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) à la nouvelle Agence ;

– l'article 62 rend nécessaire une connaissance suffisante de la langue française ou l'engagement à l'acquérir après l'installation en France pour les étrangers entrés en France en vue d'y exercer une profession salariée ;

– l'article 65 permet de résoudre une question plus ponctuelle, destinée à permettre de droit la francisation des prénoms des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française dont les prénoms avaient été francisés par l'administration française, en particulier après la guerre, mais dont l'acte de naissance porte encore mention du ou des prénoms d'origine – sous la réserve que la preuve soit apportée de l'utilisation de ces prénoms.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.- AUDITION DES MINISTRES

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, M. Christian Jacob, ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, Mme Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, et M. Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes**, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale au cours de sa séance du mardi 9 novembre 2004.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a accueilli les ministres en pronostiquant que le plan de cohésion sociale présenté aujourd'hui constituera certainement, en matière de politique sociale, l'un des temps les plus forts de la législature.

Le projet de loi de programmation examiné aujourd'hui traduit les engagements de ce plan. Il comporte des mesures législatives dans de très nombreux domaines : l'organisation des services de l'emploi, l'accompagnement des jeunes sans qualification, la relance de l'apprentissage, la simplification des contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi, l'accompagnement des restructurations, le logement, le surendettement, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes au travail et l'accueil des étrangers.

Ce plan a aussi le mérite d'engager financièrement l'Etat pour cinq ans : il prévoit, par exemple, la mise en place de 300 maisons de l'emploi, l'entrée d'un million de titulaires des minima sociaux en contrats d'avenir ou encore la construction de 500 000 nouveaux logements sociaux.

Face à la variété des thèmes concernés par la cohésion sociale, il va falloir dégager aujourd'hui les principales lignes de force de ce projet et mettre en lumière les grands débats qu'il justifie.

**M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a tout d'abord précisé que le projet de loi adopté par le Sénat n'est qu'un des éléments du plan de cohésion sociale conçu par les six ministres concernés. Ce plan conjugue ambition, en raison de la nature du sujet traité, et humilité dans le contenu des sujets traités.

Par exemple, il ne prévoit pas une grande réforme fiscale mais se contente d'apporter une aide financière aux villes en difficulté. Il ne réforme pas l'institution scolaire mais apporte une aide aux enfants en difficulté dès la

maternelle. Le diagnostic social de la France révèle l'attribution d'un pourcentage élevé du PIB en faveur des actions de protection sociale mais, en regard, des taux de performance très faibles. Le RMI par exemple avait été conçu pour 300 000 bénéficiaires, il concerne aujourd'hui entre 1,1 et 1,2 million de personnes et le taux de sortie en est très faible.

Le plan de cohésion sociale tire les conséquences d'un système à bout de souffle. En matière de logement conventionné, la production a été réduite de moitié et dans le même temps le nombre de logements insalubres a été multiplié par trois. Le taux de logements vacants est en forte hausse dans les quartiers déshérités et les écarts de niveau de vie se creusent. Le programme aura une durée de vie de cinq ans. Il est adossé au plan de rénovation urbaine mis en œuvre il y a dix-huit mois et qui vise à casser les ghettos et à améliorer la qualité de vie dans les cités. Sur le même modèle, le plan de cohésion sociale comprend une vingtaine de programmes contenus dans le projet de loi.

Le domaine de la cohésion sociale est si complexe que les arbitrages lui ont toujours été défavorables au cours des dernières années : c'est pourquoi il faut désormais une action forte, lisible, durable, ce à quoi répond une loi de programmation. Il s'agit à la fois de réparer les blessures sociales et de préparer l'avenir en s'appuyant sur une ressource principale qui est la ressource humaine, à savoir les 4 millions de personnes en difficulté. La France a le taux d'activité le plus faible d'Europe, particulièrement chez les jeunes et les plus de 50 ans. Elle va devoir affronter le choc démographique des années 2007 à 2012 qui va se traduire par une surchauffe de l'emploi et un déficit de main-d'œuvre.

Le plan comporte plusieurs axes. Tout d'abord celui de l'emploi, pour lequel beaucoup de structures existent ; mais celles-ci manquent de transparence dans le domaine de la prévision des besoins et de l'accompagnement. Il faut réactiver et optimiser le fonctionnement et le rôle des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), des missions locales, des collectivités locales et des partenaires sociaux. La France a le plus faible taux de personnel pour accompagner les demandeurs d'emploi et c'est la raison de la création des maisons de l'emploi qui seront, selon des formules adaptées, à la disposition des élus locaux. Il faut également simplifier les contrats aidés et les rendre adaptables quant à la durée et aux taux de financement. Un nouveau dispositif géré au plus près des besoins et mêlant emploi et formation est constitué par les contrats d'avenir. Ils sont prévus pour une durée de deux plus une année avec l'objectif d'une sortie beaucoup plus rapide à chaque fois que c'est possible. Le taux de sortie visé devrait atteindre 67 %. Ils s'adressent aux bénéficiaires des minima sociaux.

Le second axe vise le problème des jeunes car les jeunes de seize à vingt-quatre ans connaissent un taux de chômage de 60 %, ce qui est intolérable. Trois dispositifs sont proposés :

– La relance de l'apprentissage est engagée, avec une formule permettant de concilier l'intérêt de l'enseignement des lycées technologiques et professionnels et celui des centres de formation d'apprentis, sous le contrôle d'un tuteur présent à toutes les étapes et jusqu'à la fin du contrat ; la reprise d'un certain nombre de mesures du Livre blanc de 2003 consacré à l'apprentissage confèrent en outre aux apprentis un véritable statut.

– L'accès par l'alternance aux trois fonctions publiques pour les jeunes très éloignés de l'emploi, pour lesquels un tiers des postes seront réservés, est encouragé.

– La prise en compte du problème du logement, qui connaît une crise aussi grave qu'en 1954 tant en ce qui concerne la quantité que la qualité, et de l'hébergement d'urgence. La production des logements locatifs sociaux s'élevait en 1999 à 38 430 logements alors que la France sait produire jusqu'à 80 000 logements locatifs sociaux par an. Il faut aussi réhabiliter le parc des logements privés vacants qui compte 2 millions de logements. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a mis en route un programme de réhabilitation et de remise sur le marché de 40 000 logements par an. Il faut ensuite relancer l'accession sociale à la propriété et doubler ou même tripler la production de logements locatifs sociaux de 1999, pour atteindre un rythme de 120 000 logements conventionnés par an. Le déblocage de 210 millions d'euros par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) dans le cadre de la convention passée avec l'Etat est une avancée significative.

La politique de rénovation urbaine mise en place il y a dix-huit mois fonctionne bien, avec des commandes de travaux pour un coût de 6,250 milliards d'euros en 2004 ; 70 % des conventions de rénovation urbaine seront signées avant fin 2004 et la réfection des quartiers pourrait finalement s'élever à 20 ou 30 milliards d'euros. Le présent projet de loi prévoit une augmentation du programme de rénovation urbaine qui va atteindre 40 milliards d'euros dont 4 milliards à la charge de l'Etat.

Il s'agit également de rétablir une véritable égalité des chances. Sans prétendre au grand soir de la fiscalité locale, il faut venir en aide aux 130 ou 140 villes orphelines. La dotation de solidarité urbaine (DSU) doit être multipliée par deux, soit une augmentation de 600 millions d'euros. Il faut en finir avec ces villes où résident un très grand nombre de jeunes et qui sont totalement déficitaires.

Ce projet de loi comprend en outre des mesures concernant l'enseignement qui ont pour objectif de corriger certains dysfonctionnements sociaux perturbant gravement la scolarité des enfants. Des crédits d'un montant de 500 000 euros seront dégagés pour permettre dans certaines zones comme celles éligibles à la DSU ou constituant des zones d'éducation prioritaire (ZEP) de mettre en place des cellules d'accompagnement pour épauler les parents ayant des difficultés à jouer leur rôle éducatif. Ces équipes devraient rassembler un

représentant des parents d'élèves, un élu local, un élu du département et un représentant des caisses d'allocations familiales.

Concernant l'égalité des chances, il convient de saluer la signature de chartes pour favoriser la lutte contre les discriminations dans le milieu professionnel. Plusieurs entreprises se sont mobilisées pour faciliter l'intégration des jeunes issus de l'émigration et il convient de s'interroger pour savoir si le Parlement souhaite encadrer plus étroitement ce dispositif novateur.

Quant aux articles de ce projet de loi de programmation qui traitent des plans sociaux dans les entreprises, il convient de souligner qu'ils résument les points de consensus qui sont apparus entre les partenaires sociaux. Jusqu'ici les mesures d'accompagnement des plans sociaux étaient l'apanage des grandes entreprises alors que les autres salariés étaient souvent mis devant le fait accompli d'une fermeture de leur usine sans pouvoir bénéficier de congés de conversion. Les points d'accord entre partenaires sociaux sont aujourd'hui importants, ils concernent la nécessité de prévoir la dégradation économique de l'entreprise, d'assurer une formation pour reconvertir les salariés et de mettre en place des congés de conversion d'une durée de huit mois. En revanche aucun accord n'a pu être trouvé sur la définition de la mutation économique qui autorise des mesures de reclassement du personnel. Le gouvernement n'a pas voulu définir dans ce projet de loi la notion de mutation économique et juge préférable de laisser le soin à la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation de fixer des critères objectifs en la matière.

En conclusion ce projet de loi repose sur l'idée fondamentale qu'il ne peut exister de développement économique durable sans une dimension sociale. Les personnes sont au cœur du système économique et doivent rester la pierre angulaire de toutes les politiques. Un pays développé comme la France ne peut se satisfaire du nombre croissant de laissés pour compte du système économique et notre système social doit gagner en efficacité pour réinsérer ces personnes.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre pour cette présentation synthétique et a tenu à souligner que le texte n'est pas aussi complexe que certains ont voulu le dire et a une cohérence interne : il affirme une ambition certaine, celle d'œuvrer à la cohésion sociale pour en finir avec la marginalisation de nombreux quartiers.

A la demande de **M. Gaëtan Gorce**, qui a souhaité que la discussion des articles du projet de loi en commission ne se poursuive pas le mercredi 17 novembre après-midi comme prévu, car le budget de l'emploi est discuté à ce moment-là en séance publique, **le président Jean-Michel Dubernard** a indiqué que cette réunion est avancée au mardi 16 novembre à 21 h 30, la date des autres réunions demeurant inchangée.

Après l'exposé du ministre, **Mme Françoise de Panafieu, rapporteure**, s'est félicitée de l'aspect global de ce texte qui traite à la fois des questions

d'emploi, de logement et d'égalité des chances, soulignant qu'elle a organisé quarante auditions et que ses interlocuteurs ont trouvé très positif que l'ensemble des aspects de l'insertion sociale soit traité dans ce texte.

Concernant l'emploi, il est urgent de faire coopérer l'ANPE et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) afin de fédérer leurs efforts pour la réinsertion des chômeurs. Il convient en effet de déplorer des aberrations telles que la non-compatibilité des logiciels entre ces deux structures qui ont pourtant une mission commune.

La création de maisons de l'emploi est une mesure novatrice et les expériences menées dans certaines villes comme Rueil-Malmaison ou la région Rhône-Alpes prouvent l'efficacité d'une fédération des initiatives pour l'emploi. Certaines interrogations sont apparues cependant en raison de la flexibilité laissée à ces futures structures sans que l'on sache si ces maisons de l'emploi seront des structures nouvelles ou s'il sera possible de fédérer des organismes existants. De même, il faut se demander ce qu'il en sera de leur structure juridique : pourront-elles être organisées sous la forme d'un groupement d'intérêt public ?

En ce qui concerne le service public de l'emploi, qui reçoit enfin sa consécration législative, il y a une interrogation sur l'échelon intermédiaire entre la maison de l'emploi et le niveau national. Plusieurs interlocuteurs ont souligné l'importance de l'échelon régional, notamment pour les formations des demandeurs d'emploi : comment seront coordonnées les actions de l'Etat, des régions et de l'ANPE et des acteurs de l'alternance ? Ne faut-il pas imaginer un instrument de coordination régionale ?

La question du contrôle des demandeurs d'emploi est un sujet très sensible. La définition de l'emploi convenable est particulièrement délicate, mais l'idée que la contrepartie de l'indemnisation doit consister en une recherche active d'emploi est bien mieux admise. Il y a aussi un agacement évident chez les gestionnaires de l'assurance chômage, patronat et syndicats, quant au traitement fait par les services de l'Etat à leurs signalements de situations douteuses. On ne peut que se demander si le dispositif proposé peut évoluer pour concilier encore mieux le respect des droits des demandeurs d'emploi – on peut penser à une procédure collégiale – et plus d'efficacité et de reconnaissance de l'action des services des ASSEDIC.

La réforme des contrats aidés et leur inscription dans une programmation ambitieuse sont réellement appréciées par la plupart des personnes auditionnées. Un effort important de simplification est opéré. Mais ne faut-il pas aller plus loin, même si l'on n'atteint pas le contrat unique d'insertion ? Il existe trois grandes familles de dispositifs d'insertion : ceux que l'Etat pilote et finance à des degrés divers, qui peuvent être mis en œuvre par des collectivités locales, comme le contrat d'avenir ; ceux que gèrent les partenaires sociaux, comme les contrats de qualification devenus de professionnalisation, qui bénéficient principalement mais pas uniquement aux jeunes ; ceux que des collectivités territoriales, notamment

des régions, envisagent de lancer de leur côté. Pourrait-on imaginer, par exemple, que le principe d'activation des minima sociaux qui caractérise les RMA et contrats d'avenir puisse s'appliquer à tout contrat dès lors qu'il répondrait à certaines prescriptions en matière d'accompagnement, de formation et de suivi individualisé ?

S'agissant du contrat d'avenir, il faut prêter attention à ce que le dispositif que l'on établira soit opérationnel, afin d'atteindre l'objectif d'un million de personnes qui en bénéficieront. A cet égard, on peut s'interroger sur le dispositif de pilotage associant départements et communes ou intercommunalités, sans désigner de collectivité « chef de file ». Sans la désignation d'une collectivité compétente et responsable, on peut craindre de grosses difficultés juridiques : que se passera-t-il là où de grosses communes, des agglomérations, seront en désaccord avec le département sur la manière d'orienter et de gérer le dispositif ?

Par ailleurs, la convention de contrat d'avenir devra être signée par cinq personnes : l'autorité attribuant l'aide, c'est-à-dire le maire ou le président du conseil général ; le représentant de l'Etat ; l'employeur ; le titulaire du contrat ; enfin, même s'il n'est pas nommé, le représentant de la collectivité qui verse le minimum social qui sera activé. Ne faut-il pas trouver un dispositif plus simple ?

S'agissant de l'apprentissage, le projet présenté affiche un objectif ambitieux et prometteur : 500 000 apprentis d'ici quelques années, ce qui représente un réel progrès pour l'emploi des jeunes. Il faut saluer le travail réalisé par le Sénat concernant la rénovation du statut de l'apprenti qui prévoit notamment la création d'une véritable « carte d'apprenti », au même titre que pour tout étudiant, et qui aménage les modalités de rémunération de l'apprenti ou la fiscalité qui y est applicable.

L'incitation à l'apprentissage se veut également financière. Les interlocuteurs ont manifesté leur scepticisme face aux dispositions envisagées. L'économie générale du dispositif – un crédit d'impôt venant en contrepartie de la suppression des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage et de la création d'une contribution au développement de l'apprentissage par le projet de loi de finances pour 2005 – est bien comprise au plan macroéconomique. Mais qu'en sera-t-il au plan microéconomique, dans chaque entreprise ? Quel chiffre et quelles estimations ont pu être réalisés ? Ne doit-on pas craindre que le nouveau crédit d'impôt soit à l'origine de certaines inégalités parmi les bénéficiaires ?

Par ailleurs, la suppression des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage ne va-t-elle pas engendrer de la part des entreprises, comme le craint le Conseil économique et social dans son avis du 31 août 2004, des transferts financiers au détriment de la formation tout au long de la vie ?

L'annonce d'un dispositif de financement de l'apprentissage plus simple et plus transparent est accueillie par tous de manière favorable. Les lois de 1996 et 2002 ont eu des effets positifs mais la méthode utilisée ici se caractérise par une



réelle ambition : conclusion de contrats d'objectifs et de moyens au service d'un développement qualitatif et quantitatif de l'apprentissage, établissement du principe de l'intermédiation obligatoire des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage pour tout versement avec maintien du principe de libre affectation, renforcement des contrôles sur l'ensemble de ces sommes et établissement d'un droit de suite au profit des corps d'inspection jusque dans les organismes bénéficiaires – sans même évoquer davantage ici la réforme du mécanisme dit du barème.

Des questions demeurent quant à la spécificité des contrats d'objectifs et de moyens. Quelle est la philosophie propre à l'établissement de ces contrats ? Comment adapter ces mesures relatives à l'apprentissage à la réalité des besoins en emploi des entreprises ?

M. Jean-Paul Anciaux, qui fut rapporteur de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, sera certainement amené, compte tenu de son expérience en la matière, à interroger le ministre sur la coordination entre l'enseignement professionnel et l'apprentissage et il développera donc la prise en compte par le présent projet de cet aspect de la formation des jeunes.

En matière de logement, l'intérêt majeur de ce projet de loi réside dans le fait que l'ensemble des segments du secteur social du logement est concerné, de l'hébergement d'urgence jusqu'au parc privé. Il faut saluer la programmation des crédits sur cinq ans, visant à créer 500 000 nouveaux logements d'ici 2009, qui sera complétée par le programme national de rénovation urbaine tel qu'il a été prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Quelle sera la contribution respective des multiples partenaires qui interviennent pour financer le logement social, collectivités locales, mouvement HLM, 1 % logement, Caisse des dépôts et consignations ? Comment convaincre les collectivités locales de travailler de concert sur ce sujet ?

Ce projet de loi s'inscrit par ailleurs dans un contexte législatif foisonnant pour le logement social : la future loi de programmation pour la cohésion sociale doit être complétée d'une autre loi dite « habitat pour tous », dont les contours ne sont pas encore entièrement connus. Par ailleurs, la loi sur les libertés et responsabilités locales, adoptée le 30 juillet 2004, va profondément et durablement modifier la définition et la mise en œuvre de la politique du logement, puisqu'elle sera désormais déclinée au niveau territorial. Enfin, l'Agence nationale de rénovation urbaine, créée en 2004 pour mettre en œuvre le programme national de rénovation urbaine, distribue également des aides à la construction, à la rénovation et à la démolition de logements locatifs sociaux. Comment s'articuleront les dispositions du projet de loi et celles des autres textes ? N'y a-t-il aucun risque de multiplication des guichets et d'incohérences ?

S'agissant de l'accueil d'urgence et de l'hébergement, le texte distingue clairement l'accueil d'urgence et l'hébergement d'insertion et favorise la création de places pérennes. Comment envisager de meilleures conditions d'accompagnement des personnes logées en hébergement d'urgence et comment accueillir les ménages qui ne peuvent prétendre accéder au logement social parce qu'ils sont, soit en attente d'une régularisation administrative de leur situation, soit en situation irrégulière ?

Quant au logement locatif social, le gouvernement entend utiliser plusieurs moyens dans ce secteur : la construction de nouveaux logements dans des conditions de financement favorables, la poursuite du programme de rénovation urbaine, la production d'une offre foncière suffisante et la solvabilisation des ménages. Pourquoi le projet de loi ne comporte-t-il pas de programmation de crédits destinés à la réhabilitation des logements locatifs sociaux, la dégradation matérielle du parc précédant toujours une dégradation sociale des quartiers ?

L'exonération prévue de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans, au lieu de 15, sera-t-elle intégralement compensée par l'Etat et strictement limitée aux opérations menées à bien au titre du programme ? Concernant la mobilisation du foncier, même si aucune disposition n'apparaît dans le projet de loi, qu'en est-il de la mise sur le marché de terrains publics, actuellement détenus par quelques grands ministères (équipement, défense...) ?

S'agissant enfin de l'amélioration du parc privé, les dispositions de programmation des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont très importantes pour l'avenir du logement locatif en France. En effet, à côté des bailleurs sociaux, notre pays doit disposer d'un parc locatif privé plus dynamique, mieux entretenu. Il convient de se féliciter du message adressé par ce projet de loi aux bailleurs privés qui seront ainsi incités à réinvestir dans le secteur de la location intermédiaire, voire sociale. La crainte des impayés conduit certains propriétaires à refuser de louer leur logement à des ménages modestes : ne pourrait-on imaginer, lorsque les logements font l'objet d'un conventionnement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, la mise en place d'un système de garantie pour les propriétaires qui acceptent de loger des ménages sous conditions de ressources et plafond de loyers ? L'affectation d'une partie du produit de la contribution sur les revenus locatifs à une caisse de garantie ne serait-elle pas envisageable ?

Concernant l'égalité des chances en matière d'éducation, il est urgent de revaloriser l'image de l'apprentissage qui doit retrouver ses titres de noblesse. Il est en effet indispensable de trouver des solutions adaptées pour éviter que des jeunes sortent sans qualification du système scolaire et n'aient d'autre solution que de percevoir des minima sociaux.

En conclusion, ce texte doit être salué pour son ambition et son originalité, mais sa réussite dépendra largement de la capacité à mettre en œuvre une véritable programmation financière. Cet aspect est particulièrement délicat compte tenu de

la situation des finances publiques mais l'impératif de la cohésion sociale exige un effort sans précédent en la matière.

**M. Dominique Dord, rapporteur**, a indiqué qu'il a la charge des dispositions contenues dans la lettre rectificative qui sont consécutives à la suspension de la loi de modernisation sociale, tout en étant directement en phase avec l'objet même du projet de loi de programmation. Le licenciement économique est au cœur des relations sociales et il en est le sujet le plus difficile car le plus conflictuel. Le projet de loi propose donc de renforcer la sécurité des salariés tout en permettant l'adaptation des entreprises.

Dans ce but, il convient que les entreprises puissent anticiper au maximum les situations susceptibles de déboucher sur des licenciements économiques. A cet égard, l'obligation de réunir tous les trois ans les partenaires sociaux dans l'entreprise est une proposition qui doit être saluée et qui n'a fait l'objet d'aucune objection lors des auditions des rapporteurs.

Il convient également de favoriser autant que possible le dialogue au cours des procédures de licenciement économique. La généralisation de l'accord de méthode, expérimenté en application de la loi du 3 janvier 2003, va en ce sens. Concernant la définition du licenciement économique, il est souhaitable que la jurisprudence de la Cour de cassation soit confortée par les travaux préparatoires et les débats de la présente loi. En matière de reclassement, le projet de loi propose une avancée importante en donnant aux salariés des plus petites entreprises le même type de protections que celles dont bénéficient les salariés des plus grandes entreprises. Par ailleurs, en dépit de la polémique sur les délais de recours concernant les procédures de licenciements, le projet de loi propose un compromis raisonnable en fixant ce délai à un an.

Les partenaires sociaux ont compris qu'il n'y avait pas de volonté de revanche de la part du gouvernement. Les dispositions du projet de loi de programmation sont équilibrées et établissent une juste mesure entre les multiples revendications sociales. Il ne sera pas proposé de remettre en cause le fruit de ce dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Toutefois, trois questions restent posées :

– Concernant les accords de méthode, des accords de branche sont-ils envisageables afin de couvrir les PME et, dans l'affirmative, selon quelles modalités ? Par ailleurs, les accords de méthodes doivent-ils avoir une durée de vie illimitée ou peut-on prévoir leur renégociation de manière périodique, par exemple tous les cinq ans ?

– Concernant le bilan et le mode d'évaluation, le Sénat a ajouté un article au projet de loi qui va dans le bon sens. Quelle est l'appréciation du gouvernement à son sujet ?

– Dans les conventions de reclassement personnalisé, l’Etat ne sera pas le seul partenaire à s’engager. Comment inciter l’employeur et l’assurance chômage à s’engager ?

**M. Georges Mothron, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire**, a indiqué qu’il fondera son rapport sur les enseignements de son expérience de député élu dans une banlieue parisienne très urbanisée et de maire d’une ville de 100 000 habitants dont le territoire possède des zones urbaines sensibles (ZUS), des zones d’éducation prioritaires (ZEP) et des zones où le taux de logement social dépasse les 40 %. Ce rapport sera inspiré de la vie de tous les jours et soutiendra le projet de loi de programmation dont les dispositions marquées par une grande homogénéité constituent une réponse attendue depuis longtemps par ceux qui cherchent à éviter une explosion sociale dans les cités.

**M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du Plan**, a fait valoir que le projet de loi est marqué par un grand volontarisme. Alors que les lois du marché ne peuvent pas tout régler, il est du devoir des pouvoirs publics de s’impliquer dans le travail de cohésion sociale. La commission des finances souhaite avant tout ne pas créer de nouvelles procédures administratives ou de nouvelles structures qui s’ajoutent à celles existantes. Il convient de donner aux acteurs locaux non pas des moyens supplémentaires mais le maximum de souplesse et des instruments dont l’utilisation peut être facilement adaptée aux situations locales.

En réponse aux rapporteurs et rapporteurs pour avis, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a donné les éléments d’information suivants :

– Le gouvernement a choisi la souplesse au risque même d’inquiéter les partenaires sociaux. Ainsi, le projet de loi de programmation n’impose-t-il aucune forme juridique aux maisons de l’emploi qui peuvent donc être constituées sous la forme d’une association, d’un groupement d’intérêt public ou même de manière immatérielle par une mise en réseau électronique. Il en va de même des dispositifs de réussite éducative, qui peuvent être constitués par la caisse des écoles, un groupement d’intérêt public, un établissement public local d’enseignement ou toute autre structure. Toutefois le gouvernement a choisi d’être plus directif en matière de contrats d’avenir car tous les dispositifs antérieurs ont échoué. Pour être efficace, il convient de forcer l’engagement écrit d’une collectivité territoriale financeur, de l’Etat, d’un employeur et d’un salarié bénéficiaire ; quant à l’option sur la gestion entre le département et le niveau communal, elle vise à garantir la mise en œuvre des contrats d’avenir même en cas de blocage d’une collectivité. Le gouvernement sera cependant pragmatique : si au bout de six mois d’application il s’aperçoit qu’il est nécessaire de faire évoluer le mécanisme, il le proposera. Mais sans attendre il est indispensable de mettre en place cette procédure afin d’arrêter de créer des emplois publics précaires ou dégradés qui perpétueraient les échecs passés.

– La suggestion de M. Dominique Dord, rapporteur, relative aux accords de méthode de branche est intéressante ; de même, la proposition relative à la limite de durée de ces accords est à étudier.

– S’agissant du reclassement, il se fait évidemment avec l’accord des partenaires sociaux par l’intermédiaire d’une convention nationale des partenaires sociaux. Il convient de rappeler que la négociation interprofessionnelle a dégagé de nombreux points d’accord ; elle a essentiellement échoué sur la définition du licenciement économique. L’efficacité du reclassement exige en outre la mobilisation de tous les acteurs dans le bassin de reconversion. Une mission a été constituée afin d’étudier la possibilité de créer dans chaque ville quelque chose ressemblant à une caisse d’intégration locale, sur le modèle italien. Il est essentiel de faire jouer les mécanismes d’anticipation et de mobiliser les acteurs publics et privés.

– Concernant l’apprentissage, la disposition du projet de loi de finances pour 2005 portant création d’une contribution au développement de l’apprentissage, dont le taux doit passer de 0,06 % à 0,18 % de la masse salariale en trois ans, est proposée en accord avec les entrepreneurs ; elle rencontre les besoins des entreprises. Son taux restera inférieur à celui en vigueur en Allemagne. Il faudra compléter l’effort financier par un rapprochement avec l’enseignement professionnel. L’objectif est d’aboutir à 500 000 apprentis, mais les besoins des entreprises existent à hauteur de 600 ou 700 000 apprentis. L’opération bénéficiera aux entreprises, notamment aux petites entreprises de moins de six salariés qui profiteront des mécanismes d’exonération.

– Le Sénat a effectué un travail remarquable : le projet de loi a dû être rédigé rapidement et le Conseil économique et social a accepté de travailler durant l’été ; hors de son examen par le Sénat, 250 amendements ont été adoptés.

– La forme que devra revêtir la maison de l’emploi reste à déterminer : il y aura sans doute un modèle différent pour chaque ville ou pour chaque pays.

– Le dossier unique du demandeur d’emploi sera bien imposé dans le cadre de la convention nationale. Il faut mettre fin à une certaine gabegie et à la multiplicité des « back offices » administratifs.

– Enfin, s’agissant des contrats aidés, on pourrait effectivement aller jusqu’au bout de l’activation.

**M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville**, a apporté les précisions suivantes :

– Dans le domaine de la politique du logement, tous les leviers d’action sont utilisés, qu’il s’agisse du projet de loi ou de dispositions spécifiques, dont la plus récente est le nouveau barème du prêt à taux zéro (PTZ).

– Le financement des opérations mobilise tous les acteurs : l'Etat, les bailleurs sociaux et les organismes collecteurs du 1 % logement, par le biais de la convention passée avec l'Union d'économie sociale pour l'habitat (UESL), le but étant d'aboutir à la territorialisation des objectifs. Dès l'adoption de la loi, une convention sera signée avec les bailleurs sociaux, représentée par l'UESL. La Caisse des dépôts et consignations a par ailleurs accepté de déconcentrer ses prêts. La négociation relative aux conventions de délégation des aides à la pierre sera conduite avec les collectivités locales.

– La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne vient pas contrarier cette nouvelle politique de logement.

– En sus des dispositions « logement » de ce projet de loi, le gouvernement déposera bientôt un projet de loi « habitat pour tous ». Si le plan de cohésion sociale est une réponse adaptée, d'autres actions sont nécessaires, notamment en ce qui concerne l'accession à la propriété, l'urbanisme et le foncier. A titre d'exemple, est-il nécessaire de durcir les pénalités prévues à l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, pour les communes qui ne veulent absolument pas construire de logement social ? Faut-il à l'inverse renforcer les incitations destinées aux maires bâtisseurs ? Ces modifications appellent une concertation préalable. Sur le foncier, l'Etat doit montrer l'exemple : ainsi, une convention a été conclue afin de récupérer les terrains auprès d'organismes publics, particulièrement auprès de Réseau ferré de France (RFF). Cependant, cela ne suffit pas. Il reste à déterminer le prix d'équilibre social de la cession de ces terrains.

– S'agissant de la réhabilitation, les dispositifs existants mobilisent déjà des crédits d'un montant significatif qui permettent la réhabilitation de 40 000 logements. Il faut maintenir l'effort. L'investissement sera accompagné par des crédits bonifiés à 2,95 % de la Caisse des dépôts et consignations.

– L'exonération de la taxe foncière sur le bâti, portée de 15 à 25 ans, sera compensée intégralement par l'Etat, conformément à un amendement voté au Sénat.

– Concernant l'habitat privé, le problème central est de rendre confiance aux bailleurs privés. Il existe certes des mécanismes d'assurance en cas d'impayés mais les organismes concernés font du « scoring » (le coût de l'assurance est plus élevé pour les bailleurs louant sous condition de ressources et de plafond de loyer), ce qui n'est pas acceptable. Il faudrait effectivement mutualiser le risque locatif sans alourdir le dispositif par de nouvelles taxes.

– L'article 59 du projet de loi procède à une réforme en profondeur de la dotation de solidarité urbaine.

**M. Christian Jacob, ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation**, a souligné que 472 millions d'euros sont budgétés au profit du

crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage. Même si l'on prend en compte la création de la contribution au développement de l'apprentissage, le solde s'élève encore à environ 280 millions d'euros. Au plan microéconomique, une entreprise de moins de dix salariés peut voir ses coûts augmenter de 380 euros, mais l'existence d'un crédit d'impôt de 1 600 euros lui permet de rester « gagnante ». Enfin, même les entreprises qui ne paient pas d'impôt sont, au total, bénéficiaires.

**Mme Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion**, a expliqué que le gouvernement souhaitait renforcer les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ainsi l'article 40 du projet accorde une priorité en matière de logements sociaux pour les personnes en CHRS. Des places en maisons relais sont créées de manière pérenne : 4 000 places sont créées en CADA, ce qui permet d'éviter l'hébergement en hôtel, formule à la fois inhumaine et très coûteuse ; 1 800 places seront créées en CHRS. A terme, l'objectif est de disposer d'environ 100 000 places, chiffre auquel s'ajoutent 6 000 places d'hiver. L'effort financier annuel atteint 768 millions d'euros en 2005 et 3 938 millions d'euros sur cinq ans.

**M. Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes**, a apporté les précisions suivantes :

– Concernant le statut de l'apprenti, le Sénat a adopté, entre autres, le principe d'une carte d'apprenti ouvrant droit à réductions tarifaires. Cette disposition avait été écartée par le Conseil d'Etat, qui avait considéré qu'elle ne relevait pas de la loi.

– Dès la fin du mois de juillet, les négociations sur le contrat de travail de l'apprenti ont été entamées. Elles portent à la fois sur la rémunération de l'apprenti et les « à-côtés ». Le nouveau Fonds de développement et de modernisation de l'apprentissage devrait financer des actions d'amélioration des conditions de vie.

– Depuis 1983, différentes lois ont renforcé la compétence de la région en matière d'apprentissage. C'est pourquoi l'Etat va signer des contrats d'objectifs et de moyens avec ces collectivités. Ces conventions porteront sur cinq objectifs : l'adaptation de l'offre, la personnalisation de l'offre, l'amélioration des conditions de vie, le préapprentissage et le programme de mobilité européenne.

– S'agissant des dispositions relatives à la taxe d'apprentissage, les entreprises seront gagnantes grâce au mécanisme du crédit d'impôt, qui procurera un gain évalué à 472 millions d'euros. Il s'agit plus que d'une simple compensation. Le mécanisme du crédit d'impôt permet de s'adapter à chaque employeur. Il pénalise les entreprises qui ne jouent pas le jeu. A titre d'exemple, en 2005 une entreprise de 70 salariés compensera ses coûts nouveaux par la présence d'un seul apprenti.

– Les risques évoqués par la rapporteure sur le financement de la formation tout au long de la vie doivent être relativisés. La possibilité

d'imputation de certaines dépenses d'apprentissage sur la participation au titre de la formation professionnelle continue préexistait au présent projet. En outre, les partenaires sociaux ont eux-mêmes prévu que les fonds de la formation professionnelle continue puissent financer certaines dépenses de fonctionnement en matière d'apprentissage, aux termes de la loi du 4 mai 2004 ;

– Le gouvernement a également le souci de la souplesse nécessaire de la gestion. A ce titre, les 2 000 référents prévus sont des équivalents temps plein, les missions locales préférant souvent des prestataires. Ces missions locales pourront d'ailleurs porter juridiquement les maisons de l'emploi.

**M. Denis Jacquat** a tout d'abord souligné l'importance des emplois aidés. Outre qu'ils participent grandement à la vie sociale, ils redonnent à leurs titulaires un rythme de vie, les réintègrent dans la société, leur permettent de disposer d'un peu d'argent avant de les ramener vers un emploi stable. Toutefois, l'expérience de ce type d'emplois dans les zones sensibles a montré que leur efficacité dépend largement de la simplicité et de la rapidité de la procédure les entourant ainsi que du coût différentiel de ces emplois. Il faut que celui du contrat d'accompagnement dans l'emploi soit le plus bas possible : à cet égard, le passage du coût mensuel, pour les chantiers d'insertion, de 21 euros à 125 euros et le caractère dégressif de l'aide de l'Etat peuvent laisser craindre une certaine frilosité des associations et collectivités employeurs. Le même constat avait d'ailleurs été dressé lors du débat sur la création du revenu minimum d'activité au profit du secteur non marchand et l'expérience a montré que ces craintes étaient fondées.

Par ailleurs, la mise en place d'un dispositif de faillite personnelle sur le modèle de celui existant en Alsace-Moselle montre que les expérimentations locales peuvent être riches d'enseignement et méritent d'être généralisées. Il en va sans doute de même pour le préapprentissage, parfois décrié, qui fonctionne déjà très bien dans cette même région. Enfin, s'agissant du logement, il importe de prêter une attention particulière à la mobilisation des crédits nécessaire à la réhabilitation des logements, question sensible pour les bailleurs ; il s'agit de traiter le problème du « vacant diffus ».

**M. Maxime Gremetz** a d'emblée souligné que la réunion d'aujourd'hui ne lui permettrait guère de rendre compte des multiples questions soulevées lors de la soixantaine d'auditions qu'il a réalisées à l'instar des rapporteurs et qu'il se contentera de trois observations à caractère général, réservant les questions pour le débat en séance :

– Si l'on ne peut que se réjouir de la programmation de 12,8 milliards d'euros sur cinq ans, force est de constater le mauvais départ pris dans cette démarche puisque seul 1 milliard d'euros est prévu pour l'année 2005. La montée en charge du plan de cohésion sociale ne semble que virtuelle.

– On évoque parfois à l'occasion de ce texte le retour à l'emploi. Il s'agit là d'un terme impropre et mieux vaudrait parler de retour à l'activité. On ne peut



en effet invoquer le développement de l'emploi quand, dans le même temps, on favorise les licenciements individuels et collectifs, on allège les procédures et on réduit le rôle et le droit des salariés et de leurs représentants. Avant de modifier la législation, mieux vaudrait réfléchir aux bornes posées par la jurisprudence, y compris constitutionnelle, en supprimant par exemple les mécanismes de consultation et les possibilités de suspension introduites en 1973. La réintégration ordonnée par les juges des salariés de Wolber et de Michelin, cinq ans après la disparition de leur entreprise, devrait inciter à la prudence sur ce point.

– Sur le logement, on se doit de rappeler les engagements pris par le gouvernement, dans le cadre du programme quinquennal de rénovation urbaine, de procéder à 200 000 démolitions, 200 000 reconstructions et 200 000 réhabilitations. Il faut comparer ces objectifs avec les chiffres effectivement constatés cette année à savoir 23 000 démolitions et 21 000 reconstructions. Sans doute faut-il savoir faire preuve d'un peu d'utopie mais il convient de ne pas négliger la recommandation de Marx selon laquelle point trop n'en faut.

En conclusion, si l'on ne peut qu'être d'accord avec certains des objectifs affirmés, même si le texte a été aggravé au dernier moment par les dispositions contenues dans la lettre rectificative, on ne peut qu'être incrédule sur la réalité de ces objectifs et plus encore sur celle des moyens proposés. Aussi le groupe des député-e-s communistes et républicains proposera-t-il une série d'amendements porteurs de mesures concrètes.

**M. Francis Vercamer** a souhaité, en ce jour du quinzième anniversaire de la chute du mur de Berlin, que le plan de cohésion sociale du gouvernement apporte davantage de cohésion sociale dans notre pays que la réunification n'en a apporté en Allemagne. Ce plan est assurément intéressant en terme de solidarité. Règle-t-il pour autant le problème de fond, celui de l'éloignement croissant entre un monde économique qui paye le montant exigé par la solidarité et un monde parallèle qui vit de celle-ci ? Par exemple, on ne discerne pas dans ce texte la création de véritables passerelles qui permettraient à l'issue d'un parcours d'insertion de revenir dans l'emploi durable. Sans doute faut-il procéder à des réformes plus profondes, comme celles que défend le groupe UDF, telles qu'un transfert des charges sociales de la masse salariales sur la valeur ajoutée. Il est indispensable que les entreprises s'impliquent.

S'agissant des discriminations, voici vingt ans qu'elles existent et l'on constate malheureusement que le problème n'est toujours pas réglé. Il est tout à fait dommage que le texte ne reprenne pas l'expérience menée par l'ANPE de *curriculum vitae* (CV) anonymes, alors que l'on sait bien que les CV sont actuellement un facteur majeur de discrimination et que leur anonymisation a par exemple permis au Québec d'éradiquer toute discrimination.

**M. Patrick Roy** a tout d'abord protesté contre les conditions d'examen du projet de loi alors que le texte adopté par le Sénat vient seulement d'être distribué. De même, il n'est pas normal que sur des sujets aussi vitaux, son examen soit

mené au pas de charge. A titre d'exemple, on peut regretter que la convocation aux auditions de la rapporteure datée du 3 novembre pour une réunion le 4 ne parvienne que le 5 ou le 6.

**M. Maxime Gremetz** a indiqué n'avoir pas reçu cette convocation.

**M. Patrick Roy** a considéré qu'au-delà de ces méthodes de travail, on doit regretter l'unanimité qui règne sur ce texte dont le gouvernement explique qu'il n'a pas vocation à tout résoudre et dont on a effectivement le sentiment qu'il ne résoudra rien, voire qu'il aggravera les problèmes. Alors qu'il devait aborder l'ensemble du champ des politiques concourant à la cohésion sociale, on note l'oubli de nombreuses questions fondamentales : par exemple la santé et l'école en sont totalement absentes.

Au-delà des discours d'auto-congratulation entendus jusqu'à présent, le gouvernement et la majorité seraient bien inspirés de se demander si leur exercice du pouvoir depuis deux ans et demi ne joue pas un rôle majeur dans le fait que la misère n'a jamais été aussi forte en France.

**M. Denis Jacquat** s'est insurgé contre ce dernier propos, le jugeant « nul ».

**M. Gaëtan Gorce** a jugé ce commentaire déplacé et demandé à M. Denis Jacquat de le retirer.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a rappelé que le projet de loi a été déposé dès le 15 septembre sur le bureau du Sénat et adopté le vendredi 5 novembre, ce texte modifié étant immédiatement disponible en version papier provisoire ou sur les sites des assemblées. La liste des auditions a été envoyée à tous les commissaires et affichée sur la porte de la salle de la commission.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a donné les éléments d'information suivants.

– Le secteur non marchand bénéficiera de deux dispositifs. La mise en place du contrat d'accompagnement dans l'emploi sera par nature longue puisqu'elle fera l'objet de négociations site par site entre les élus locaux et les services de l'Etat. La durée moyenne de ce contrat se situera entre 18 et 24 mois et le taux d'accompagnement sera défini localement avec beaucoup de souplesse en fonction des moyens disponibles.

– Si l'incrédulité de M. Maxime Gremetz ne porte que sur le niveau des moyens affectés, c'est sans doute qu'il approuve le projet sur le fond.

– L'enveloppe de 12,8 milliards d'euros constitue un cap majeur qui se décline en programmes annuels à hauteur de 3 milliards d'euros.

– Le démarrage du dispositif était à l'origine prévu pour mars-avril 2004 en raison du grand nombre de consultations à effectuer. Il s'avère qu'y a une

avance de cinq mois sur le calendrier prévu et on peut dès lors envisager pour la première année des crédits à hauteur de 2 milliards d'euros.

– Le contrat d'avenir est bien entendu un enjeu crucial qui mérite toute l'attention. L'articulation avec la formation est particulièrement complexe et c'est la raison pour laquelle il faudra du temps avant de trouver un rythme de croisière.

– Le prêt à taux zéro est d'ores et déjà lancé et requiert 1 milliard d'euro.

– Une loi de programmation est nécessaire afin de verrouiller les étapes successives.

– L'objectif poursuivi est le retour à l'emploi.

– L'idée d'une TVA sociale, telle que celle en place au Danemark, proposée par le président de la commission des finances du Sénat, mérite d'être expertisée. Elle ne couvrira jamais, de toute façon, toutes les dépenses sociales. Il n'y a pas d'interdit quand le nombre de chômeurs est ce qu'il est.

– Les mesures concernant le logement ne sont opérationnelles que depuis neuf mois et elles ont déjà permis la reconstruction de 21 000 logements sociaux et 23 000 démolitions, ce qui constitue des résultats tout à fait remarquables. A cet égard les différents chiffres avancés pour la démolition, la reconstruction et la réhabilitation sont parfaitement fongibles.

– Le programme qui est chiffré à 40 milliards d'euros est copiloté par les partenaires sociaux et l'Etat.

– En ce qui concerne les plus démunis, il est faux de dire que ce gouvernement a accru leur nombre alors que le précédent gouvernement avait supprimé l'aide personnalisée au logement (APL) en cas d'impayés de loyers et rendu possible 165 000 expulsions par an.

– La santé fait à l'évidence partie de la cohésion sociale et le gouvernement complètera son plan en ce sens.

**M. Maxime Gremetz** s'est interrogé sur la sincérité des mesures annoncées, quand, dans le même temps, le Premier ministre annonce la fin accélérée du dispositif emplois jeunes.

**M. Bernard Perrut** a souligné la prise de conscience et la volonté qui sous-tendent ce projet. Les maîtres mots en sont la souplesse, l'adaptation aux nécessités du terrain et l'objectif d'égalité des chances dont l'Etat est garant sur l'ensemble du territoire. Les maisons de l'emploi doivent être davantage envisagées comme une manière de travailler plutôt qu'en termes de structure. En ce qui concerne les trois volets du plan, plusieurs questions se posent :

– Comment identifier les besoins en termes d'emploi aux différents niveaux ?

– Comment associer les branches professionnelles, et à quel niveau, à la gestion prévisionnelle des emplois ? Il est clair que le bassin constitue un territoire pertinent du point de vue économique et social. La territorialisation des politiques de l'emploi est importante.

Il reste beaucoup à faire dans le domaine des réseaux d'accueil car sur le terrain on se heurte parfois à des refus d'unifier les guichets de l'ANPE et des missions locales.

– Selon quels critères seront recrutés les 7 500 référents appelés à travailler dans ces maisons ?

– Comment seront pris en compte les acteurs de l'insertion par l'activité économique dans le cadre des nouveaux contrats aidés ?

Les dispositions relatives à l'apprentissage sont importantes et prennent en compte les besoins des chefs d'entreprises. Mais la question se pose d'assurer davantage de mixité pour l'accès aux différentes filières. L'égalité des chances doit être assurée pour les jeunes avec un regard particulier à destination des femmes, quel que soit leur âge.

Les missions locales voient leur existence reconnue dans le code du travail au sein du service public de l'emploi. Il s'agit là d'un élément très fort même si on aurait pu aller plus loin et les promouvoir en qualité de quatrième pilier du service public de l'emploi. Il existe en effet des conventions entre l'ANPE et ces missions. La question se pose de l'articulation entre le dispositif proposé dans ce projet et les initiatives développées par ailleurs au sein de plusieurs régions en matière d'emploi. Il est nécessaire, afin que s'exerce la cohésion sociale, que l'Etat soit garant de l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire.

Les nouvelles formes de contrats aidés, comme le contrat d'avenir, sont difficiles à comprendre et à mettre en œuvre en raison de leur complexité et du grand nombre de signatures qu'ils requièrent. Les contrats jeunes en entreprises se sont développés, mais quel est leur avenir ?

Après avoir dressé le constat de l'augmentation inquiétante de la misère et de l'exclusion depuis plusieurs années et souligné qu'en dépit des bonnes intentions affichées par ce projet de loi, la question importante demeure celle des moyens qui lui seront effectivement accordés, **Mme Mugnette Jacquaint** a posé les questions et formulé les observations suivantes :

– Qu'en est-il des centres d'hébergement d'urgence, dont on déplore aujourd'hui un manque criant, alors qu'un nombre croissant de femmes est victime de violences, auxquelles il est important d'apporter un réel accompagnement psychologique et social ?

– S'agissant du logement locatif social, est-il envisagé de mettre en place des dispositifs plus coercitifs afin que certaines communes ne puissent plus

continuer à refuser la construction de ces logements sur leur territoire, car il s'agit là d'un impératif de solidarité et non seulement de cohésion sociale ?

– Des précisions pourraient-elles être apportées concernant les modalités d'application effective des différentes dispositions législatives visant à lutter contre les discriminations, auxquelles est aujourd'hui confronté un nombre important de jeunes en raison de leur origine ou de leur sexe, ce qui constitue une exclusion inadmissible en matière d'emploi ?

– Plusieurs associations locales œuvrant actuellement dans le domaine de l'insertion par l'activité économique ont également fait part de leurs inquiétudes quant aux modalités selon lesquelles elles seront prises en compte dans les dispositifs d'insertion prévus par le projet de loi.

– Enfin, comme l'ont regretté plusieurs associations familiales, le versement de l'aide personnalisée au logement (APL) d'un montant minime, parfois moins de 15 euros par mois, n'est pas toujours effectué, en raison de charges administratives jugées trop élevées, alors qu'il s'agit pourtant d'un droit, ce qui est profondément incompréhensible pour les familles concernées. Il serait donc souhaitable que l'APL puisse leur être versée à la fin de l'année afin de leur permettre de faire face à la croissance des charges locatives, liée notamment à l'augmentation des tarifs de l'électricité et prochainement du gaz.

Concernant le problème de l'apprentissage, **M. Georges Colombier** a tout d'abord souligné l'intérêt présenté par l'introduction, lors de la lecture au Sénat, du préapprentissage, parmi les objectifs des contrats d'objectifs et de moyens, prévus par l'article 16 du projet de loi, entre l'Etat, les régions, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Cela permettra d'accroître les chances de réussite de la formation et de réduire les risques de rupture des contrats d'apprentissage ensuite. Dès lors, de quelle façon peut-on assurer un meilleur financement de ces dispositifs ? Serait-il par exemple opportun d'affecter une part des dépenses effectuées au titre de la formation professionnelle continue aux dispositifs de préapprentissage ?

En outre, si les apprentis sont souvent majeurs en droit, ils restent néanmoins dépendants de leur famille. Or cette réalité est inégalement reconnue par les centres de formation d'apprentis (CFA). Il semble donc nécessaire que des dispositions soient envisagées afin d'améliorer la formation des familles concernées qui doivent être à même de soutenir effectivement l'apprenti.

Après avoir salué la qualité de ce projet de loi réaliste, **M. Jean-Paul Anciaux** a formulé les observations suivantes :

– Si la création de maisons de l'emploi est une idée excellente, il convient néanmoins de veiller à ce qu'elles ne rencontrent pas les mêmes difficultés que les guichets uniques d'accueil, d'information et d'orientation, qui se rapprochent de celles-ci et qui ont été mis en place dans certains territoires. Par exemple, une maison de l'emploi et de la formation a été créée dans la ville d'Autun depuis plus

de dix ans et a permis de réunir différents acteurs, parmi lesquels l'ASSEDIC, l'ANPE, le centre d'information et d'orientation (CIO), le centre de validation des acquis de l'expérience, ainsi que des antennes de l'Association nationale de la formation professionnelle des adultes (AFPA) et des groupements d'établissements scolaires (GRETA).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette expérience et en premier lieu l'idée qu'il n'est sans doute pas suffisamment efficace de fédérer au sein d'une structure virtuelle l'ensemble des acteurs. Il paraît de surcroît essentiel que les maisons de l'emploi s'appuient sur une analyse des besoins locaux et réalisent un véritable travail de terrain au sein des bassins d'emploi. Par ailleurs, si le concept est bon, sans doute serait-il préférable de procéder d'abord à la labellisation, au suivi et à l'évaluation de ces structures avant que de procéder à la signature d'une convention de financement. Qu'en est-il enfin des modalités de labellisation des structures actuelles ?

– S'agissant de l'apprentissage, plusieurs dispositions de ce projet de loi vont incontestablement dans le bon sens et notamment la réforme de ses modalités de financement ainsi que l'amélioration du statut des apprentis et du tutorat. Le dispositif actuel pêche toutefois en amont par une insuffisante adaptation de l'orientation professionnelle. A cet égard, un partenariat avec le ministère de l'éducation nationale pourrait permettre de renforcer l'information des élèves à ce sujet. Il est par ailleurs préférable de parler non pas d'apprentissage mais de formation professionnelle initiale par alternance et il faut souligner qu'il existe actuellement un problème de répartition sur le territoire des moyens entre l'apprentissage et l'enseignement professionnel et technique. Associer ces deux filières permettrait, par exemple, d'éviter des doublons en matière d'équipement. La courbe démographique va, de plus, s'inverser en 2006 et engendrer des besoins importants dans les entreprises.

– Il convient par ailleurs de rappeler que le dispositif proposé prévoit deux types de contrats aidés, dans les secteurs marchand et non marchand, qui s'inscrivent dans le cadre d'une démarche graduée de formation et d'insertion dans la vie professionnelle.

– S'agissant du logement étudiant, il serait utile d'avoir des précisions sur la mise en œuvre des préconisations du rapport de janvier dernier sur le logement étudiant et les aides personnelles au logement concernant la réhabilitation de 70 000 logements étudiants et 50 000 constructions nouvelles : en effet, compte tenu des difficultés qui semblent être rencontrées aujourd'hui sur le terrain, ces objectifs pourront-ils être atteints ?

– Enfin, quelles sont les attentes personnelles du ministre concernant l'introduction de la possibilité de conclure des contrats d'apprentissage pour des personnes de plus de 25 ans dans l'optique d'une création ou d'une reprise d'entreprises ?

**M. Michel Liebgott** a regretté le « dérapage » verbal de M. Denis Jacquat à l'issue de l'intervention de M. Patrick Roy, mettant les propos tenus sur le compte d'un agacement provoqué par l'absence de politique sociale du gouvernement. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale que le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, présente aujourd'hui à la commission ne peut faire oublier que la politique sociale a été absente des préoccupations gouvernementales depuis 2002. Dès l'exercice 2003, une part importante des crédits en faveur de l'action sociale a été gelée. Récemment, l'Union nationale interprofessionnelle des œuvres et organismes sanitaires et sociaux (UNIOPSS), n'hésitait pas à affirmer qu'elle venait de vivre « *deux années effrayantes* ».

Deux politiques sont possibles, l'une à dominante sociale, l'autre fondée sur le tout économique. Le gouvernement a choisi cette dernière voie en privilégiant la logique de l'offre. Le résultat est là : 400 000 chômeurs supplémentaires et, pour la première fois depuis 1993, l'emploi recule avec 70 000 emplois en moins en un an. La situation est grave. Sur l'examen de ce texte, le gouvernement a demandé l'urgence ; de fait, elle est absolue. Les faits sont têtus. La politique d'emplois aidés menée par le gouvernement de M. Lionel Jospin a été vigoureusement critiquée par l'actuelle majorité. Il n'empêche, celle-ci a indéniablement contribué à relancer, grâce au retour à l'activité, de nombreuses personnes en situation précaire.

Ces dispositifs ne servent donc pas à rien, comme certains tentent de le faire croire, ainsi ce juge au tribunal correctionnel de Nancy qui ose répondre à un jeune prévenu l'informant qu'il a obtenu un contrat emploi solidarité (CES) dans une collectivité locale après avoir raté son certificat d'aptitude professionnelle (CAP) d'électricien – le compte rendu d'audience est rapporté par le *Républicain Lorrain* du 25 octobre 2004 – : « *C'était pas assez intello pour vous, le CAP, c'est ça, [ironise le juge]. Tenez, reprenez votre papier [il lui tend du bout des doigts]. Un CES, comme vous dites, c'est rien du tout. Ça sert à employer les bons à rien. C'est du social ! C'est fait pour les handicapés sociaux comme vous ! Voilà ce que vous êtes devenu. A vingt et un ans, bravo ! Belle ambition !* » ; et, après que le prévenu lui a indiqué qu'il avait également occupé un poste d'éclairagiste sous le régime des intermittents du spectacle, le juge d'ajouter : « *C'est un métier, ça, intermittent du spectacle ? [pouffe le président]. Pour moi, c'est une tentative de devenir fonctionnaire, nuance !* ».

Par ailleurs, tout en étant prêt à entendre le ministre, comment faire confiance à un gouvernement qui a annoncé la création de contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui n'ont jamais vu le jour, qui a lancé à grand renfort de publicité le revenu minimum d'activité (RMA) dont, un an après son entrée en vigueur, on ne compte pas plus de 150 titulaires sur le plan national ? Comment dès lors croire le ministre lorsqu'il affirme que la dotation de solidarité urbaine augmentera suffisamment pour financer les dispositions prévues dans le projet de loi dès l'année prochaine, et non en 2009, comme cela est plus vraisemblable ? En conclusion, le désir de croire aux propositions du ministre se heurte à un

scepticisme naturel, partagé d'ailleurs par une partie importante de la majorité qui ne croit pas elle non plus à ce texte ou bien, ce qui est différent, ne souhaite pas qu'aboutissent les propositions qu'il contient.

**M. Marc Bernier** a salué la possibilité prévue à l'article 13 du projet de loi de conclure un contrat d'apprentissage pour des personnes de plus de vingt-cinq ans souhaitant reprendre ou créer une entreprise. La France sera en effet confrontée, dans les prochaines années, à un important choc démographique. Il convient d'encourager, y compris financièrement, tout moyen permettant d'y faire face.

Aux différents intervenants, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a apporté les précisions suivantes :

– Un amendement permettant la reconnaissance légale des bassins d'emploi serait effectivement le bienvenu. Quant à la taille de ces derniers, il serait souhaitable qu'elle tienne compte des réalités géographiques. On peut raisonnablement estimer que les bassins d'emplois correspondent au ressort de trois agences locales pour l'emploi c'est-à-dire qu'ils réunissent, *grosso modo*, une population de 300 000 personnes.

– Il appartiendra au référent de définir, par anticipation, le profil des demandeurs d'emplois qui correspondent le mieux aux besoins des entreprises en privilégiant une approche fondée sur une confiance mutuelle entre tous les acteurs concernés. Les référents seront donc recrutés en fonction de leurs compétences et les jeunes seniors ont toute leur place dans ce dispositif.

– Concernant le respect des structures existantes, le gouvernement s'est engagé sur ce point. En contrepartie, il n'acceptera pas, le cas échéant, que certaines administrations refusent de mettre en œuvre la nouvelle politique de synergie. D'ores et déjà, il est expressément prévu que le futur directeur général de l'ANPE devra avoir le profil pour se conformer et mener à bien cette feuille de route.

– Il convient d'observer qu'un dispositif existe pour prendre en charge, de manière confidentielle, les jeunes femmes en danger.

– Sur la question des discriminations, il est bien évident que la politique passée de la France en la matière était notoirement insuffisante et que, en conséquence, le pays ne dispose pas, à l'heure actuelle, de tous les outils nécessaires pour combattre le fléau. La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, actuellement en cours de discussion au Parlement, constituera une forme importante de réponse à ce « cancer » qui ronge la France. D'autre part, le gouvernement a décidé d'engager des discussions avec les entreprises publiques et privées qui doivent aboutir à l'engagement des acteurs économiques en faveur de contrats de bonne conduite prenant la forme de chartes de la diversité. Le gouvernement s'accorde deux ans pour mener à bien cette



mission. Ce délai passé, si aucun résultat satisfaisant n'est obtenu, il reviendra au Parlement de légiférer.

– En matière de construction de logements sociaux, autant le gouvernement sera conciliant avec les collectivités locales qui ont engagé un plan dont la réalisation a pris du retard, autant il sera d'une extrême rigueur envers celles qui manifestement « traînent les pieds ». Sur ce point, il convient de reconnaître les effets positifs des obligations posées par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

– Sur la question de savoir si les maisons de l'emploi doivent prendre la forme d'une structure en tant que telle ou bien si elles peuvent simplement prendre la forme d'accords entre différentes administrations, sans autre existence matérielle, le gouvernement n'a pas encore arrêté de décision. Une chose est sûre, ces maisons de l'emploi ne doivent pas être « bidon ».

– La formation initiale en alternance dans le cadre de l'Education nationale est bien évidemment une des priorités de ce gouvernement. Si la problématique n'apparaît pas dans le projet de loi, c'est que le gouvernement a souhaité que le grand débat sur l'école aille à son terme et embrasse toutes les questions relevant, comme cette dernière, du champ de l'éducation nationale. Il n'en demeure pas moins que l'importance de la formation dans la cohésion sociale n'a pas échappé au gouvernement ; en témoigne la réunion de ce matin à l'hôtel de Matignon où les recteurs réunis autour du Premier ministre ont évoqué la question. D'ores et déjà, les régions ont mis des moyens importants à la disposition des lycées techniques et professionnels. L'objectif est désormais de développer au mieux ce type de formation depuis le CAP jusqu'au diplôme d'ingénieur.

Enfin, on peut regretter que l'intervention de M. Michel Lieb Gott ne comporte aucune question mais constitue en réalité un prélude au discours qu'il prononcera en séance publique. Il s'est ensuite étonné de ce que le député ait pu déplorer l'absence d'une politique de relance de la consommation de la part du gouvernement, alors même que celui-ci a décidé la plus forte augmentation du SMIC depuis sa création. Le gouvernement socialiste avait quant à lui limité l'évolution du SMIC et ponctionné les crédits destinés à la construction des logements sociaux pour financer sa politique. Face à un sujet transversal et qui touche aussi fortement au fondement même du pacte républicain, on pourrait espérer un plus grand soutien de la part de l'opposition, comme cela a d'ailleurs été le cas au Sénat où le groupe socialiste a voté en faveur des mesures sur le logement. M. Jean-Louis Borloo a rappelé que déjà, lors de la discussion du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il avait été taxé d'« illusionniste », de « Harry Potter » de la politique. Mais aujourd'hui, tout le monde constate que les promesses d'hier ont été tenues et que ce qui naguère était considéré comme une utopie fonctionne.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion**, a donné les éléments d'information suivants :

– L'insertion par l'activité économique a donné des résultats probants. Aujourd'hui, 1 000 entreprises d'insertion, 900 associations intermédiaires et 1 600 chantiers d'insertion existent. En outre, le projet de loi de programmation fait passer la capacité d'accueil dans les entreprises d'insertion de 11 000 à 15 000 postes sur trois ans, relève l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires et crée un accompagnement spécifique des chantiers d'insertion, qui ont reçu une base légale lors de la discussion au Sénat.

– Le programme d'insertion par l'activité économique représente une dépense de 66 millions d'euros pour 2005 et 428 millions sur la période d'application du plan de cinq ans.

– Concernant l'hébergement d'urgence, le dispositif actuel comprend 20 000 places d'accueil d'urgence complétées par 30 000 places de CHRS et 15 000 places de CADA. Le plan de cohésion sociale améliorera l'hébergement. Le gouvernement souhaite tout d'abord ne plus faire systématiquement appel à l'hôtel. Des crédits supplémentaires sont également inscrits pour les cinq ans à venir : 2 500 places ont été créées en 2003 et sont pérennisées pour les cinq prochaines années. D'autres places sont créées : 5 500 places d'hôtel ne seront donc plus nécessaires à terme.

– La priorité de l'hébergement d'urgence sera donnée aux femmes victimes de violences conjugales ou d'abandon familial.

En réponse aux différents intervenants, **M. Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes**, a donné les éléments d'information suivants :

– Un des objectifs des contrats d'objectifs et de moyens, mais aussi du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, est la personnalisation des parcours de formation. D'ores et déjà, il est demandé aux tuteurs dans les centres de formation d'apprentis d'associer les familles.

– Un autre objectif de ces contrats et du fonds est l'innovation pédagogique, qui recouvre le préapprentissage permettant de fournir une formation initiale de qualité. Il bénéficiera de l'intervention du fonds national de développement et de modernisation en raison du coût des mesures. Les financements du fonds seront fournis contrat par contrat, pour tenir compte des spécificités de chaque métier.

– La parité entre les hommes et les femmes relève également de l'innovation pédagogique. C'est une priorité encore réaffirmée récemment par le Chef de l'Etat. Il faut permettre à des branches professionnelles de se féminiser davantage, ce qui peut avoir un coût.

– La reprise d’entreprises est le troisième front de l’innovation pédagogique : 500 000 petites entreprises qui doivent changer de patrons dans les quinze ans à venir doivent pouvoir le faire en toute sécurité. Le contrat de professionnalisation est un outil disponible ainsi que le contrat d’apprentissage pour les professions très réglementées exigeant des diplômes spécifiques car la formation initiale qu’il offre est particulièrement bien adaptée. Le financement de ces dispositifs sera assuré par l’Etat comme il est prévu.

– Concernant les rapports avec l’Education nationale, à la rentrée 2005, la classe de troisième de découverte professionnelle offrira trois heures de découverte pédagogique des métiers aux collégiens. La mise en place des maisons de l’emploi permettra, en outre, d’associer les services d’orientation et d’information.

– La loi relative aux responsabilités et libertés locales du 13 août 2004 a renforcé la place des plans régionaux de développement des formations professionnelles dans lesquels l’Etat jouera un rôle actif. Ils combineront lycées professionnels et centres de formation d’apprentis au moyen des campus des métiers et de l’installation des CFA dans les locaux des lycées.

– Concernant les missions locales et les permanences d’accueil, d’information et d’orientation (PAIO), le Sénat les a intégrées dans le code du travail. Certains amendements allaient plus loin. Le gouvernement y a été défavorable parce qu’il s’agissait de placer les missions locales dans le « premier cercle » du service public de l’emploi qui regroupe les organismes bénéficiant d’un monopole.

– Les contrats jeune en entreprise sont un succès : le nombre de 200 000 contrats sera approché à la fin de l’année 2004, et il s’agit de contrats à durée indéterminée. Le plan de cohésion sociale accroît l’aide au chef d’entreprise quand il embauchera des jeunes sans qualification.



## II.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 9 novembre 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Georges Colombier, président**, a souligné la durée exceptionnelle – plus de trois heures – et la qualité des échanges avec les cinq ministres présents, tous les nombreux députés présents qui le souhaitaient ayant pu s'exprimer longuement.

**M. Françoise de Panafieu, rapporteure**, estimant que le débat a été très complet et la discussion nourrie, n'a pas souhaité redévelopper son point de vue et a proposé de renvoyer la suite du débat à l'examen des amendements en commission, en accord avec **M. Dominique Dord, rapporteur**.

**M. Maxime Gremetz** a souhaité que la discussion générale se poursuive la semaine prochaine en commission.

**M. Georges Colombier, président**, a rappelé que la commission examinera les amendements mardi 16 novembre à 16 h 15 et 21 h 30, mercredi 17 novembre à 9 h 30 et jeudi 18 novembre à 9 h 30.



### III.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission a examiné les articles du présent projet de loi au cours de ses séances des 16, 17 et 18 novembre 2004.

#### AVANT LE TITRE I<sup>ER</sup>

Suivant l'avis défavorable de **Mme Françoise de Panafieu, rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Francis Vercamer visant à affirmer que le citoyen est placé au cœur des dispositifs institutionnels de lutte contre l'exclusion.

#### TITRE I<sup>ER</sup>

#### MOBILISATION POUR L'EMPLOI

##### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

##### Service public de l'emploi

##### *Article 1<sup>er</sup>*

##### **Définition du service public de l'emploi et création des maisons de l'emploi**

Cet article, en fixant les contours du service public de l'emploi et en instituant les maisons de l'emploi, constitue le cœur de la réforme institutionnelle des politiques de l'emploi.

##### **1. L'état des lieux**

##### ***a) Un dispositif d'intervention éclaté***

Après la Libération, l'Etat s'est imposé comme acteur unique de la politique de l'emploi. Mais, depuis, le paysage institutionnel s'est progressivement compliqué. D'une part, sont nés des organismes « généralistes » ou plus spécialisés dont l'objet est de couvrir tel ou tel aspect de cette politique : l'assurance chômage (UNEDIC-ASSEDIC) a été créée en 1958, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) en 1966, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 1967, l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) en 1987... D'autre part, de nouveaux donneurs d'ordres de cette politique, voire opérateurs, se sont imposés : les collectivités territoriales dans le contexte de la décentralisation depuis 1982 (création du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des

jeunes), les entreprises dans le cadre de leurs obligations de reclassement. Enfin, la diversification des prestations d'aide offertes aux entreprises en recherche de collaborateurs comme aux demandeurs d'emploi a conduit l'ANPE à recourir aux compétences d'un nombre croissant de prestataires de services.

On ne peut que partager le constat de M. Jean Marimbert selon lequel « *la France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe* ».

L'aide au placement, c'est-à-dire la fonction d'intermédiation sur le marché du travail, a été la première des politiques de l'emploi et reste au centre de celles-ci. Son évolution se caractérise aussi par un éclatement croissant, antinomique d'un monopole légal partiellement écorné et non respecté dans les faits.

### ***b) Un monopole du placement purement théorique***

Dès 1904 <sup>(1)</sup>, la loi a réglementé l'activité de placement, soumettant les bureaux de placement payants à autorisation, les gratuits à déclaration et imposant aux communes urbaines l'ouverture de bureaux municipaux ; en 1928, le régime de l'autorisation préalable a été étendu aux bureaux de placement gratuits. Le système a connu diverses évolutions avant d'être au lendemain de la Seconde Guerre mondiale étatisé : dans l'optique dirigiste du moment et alors que l'on manquait de main-d'œuvre, l'orientation des travailleurs disponibles vers les secteurs économiques prioritaires était recherchée à travers l'étatisation de l'activité de placement (les bureaux de placement payants sont interdits et les bureaux gratuits progressivement supprimés) et l'instauration d'une obligation pour les employeurs de déclarer leurs emplois vacants.

L'ANPE a ensuite hérité du monopole de placement, qui se concrétise dans le droit en vigueur par trois dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 que le présent article 1<sup>er</sup> modifie : l'agence assure le service public du placement ; les demandeurs d'emplois doivent s'y inscrire ; les employeurs doivent lui notifier leurs emplois vacants.

Cependant, il a toujours existé des aménagements ou exceptions légaux à ce monopole.

La diffusion d'offres d'emploi par la presse a été autorisée et encadrée. L'affichage a été interdit, mais ont été exemptées de cette règle les offres d'emplois « domestiques » et d'emplois d'intérim (articles L. 311-4, modifié par l'article 3 *infra* du présent projet, et D. 311-5 du code du travail).

La loi a défini des cadres particuliers pour les activités de placement exercées, dans un cadre lucratif ou non, au bénéfice de certaines professions : les prestataires de services à la personne (*cf.* régime des associations et entreprises

---

(1) Voir le rapport Marimbert précité pour cet historique.



intermédiaires édicté à l'article L. 129-1 du code du travail), les artistes (*cf.* article L. 762-3 du même code).

Il existe aussi des dérogations de portée générale. Depuis 1986, peuvent « *concourir au service public du placement* » des établissements publics, organismes paritaires ou associations agréés par l'Etat ou conventionnés par l'ANPE ; de même, les employeurs peuvent avoir une activité de placement pendant leurs opérations de reclassement ; enfin, les communes peuvent exercer une activité de placement sous réserve de passer convention avec l'Etat et l'ANPE. Les années récentes ont vu se multiplier les situations où l'ANPE a de fait délégué sa fonction de placement ; il en est ainsi, par exemple, vis-à-vis du réseau associatif « Cap Emploi » pour les personnes handicapées. S'agissant des communes, il existait déjà au moment du contrôle de la Cour des comptes sur l'ANPE (donc en 1999 ou 2000) 1 728 conventions enregistrées avec l'agence. La Cour s'interrogeait d'ailleurs sur le respect du principe d'égalité dans ce cas de figure, dans la mesure où, d'après le texte même de l'article L. 311-9 du code du travail, les communes interviennent « *en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi* » et que la communication à l'ANPE de toutes les offres d'emploi recueillies par les structures communales n'est pas garantie.

Par ailleurs, le monopole de placement, dépourvu dans la loi de sanction pénale, a toujours été interprété d'une manière souple, n'empêchant pas le développement d'activités privées très proches de la fonction d'intermédiation entre les entreprises et les demandeurs d'emploi qui constitue l'objet même du placement : conseils en recrutement, chasseurs de têtes, entreprises d'intérim plus orientées de fait vers la sélection de candidats pour de futurs emplois pérennes de leurs clients (pré-recrutement) que vers la simple fourniture de personnels de remplacement...

Quant aux entreprises, le ratio entre les offres qu'elles transmettent à l'ANPE et leurs recrutements effectifs montre qu'il y a fort longtemps qu'elles ne respectent guère l'obligation légale de dépôt des offres.

***Evolution depuis 2000 des dépôts annuels d'offres d'emploi  
et « part de marché » de l'ANPE***

|                                      | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b>        |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| <b>Offres d'emploi</b>               | 3 232 577   | 3 107 000   | 3 031 073   | 2 990 398          |
| <b>Part de marché <sup>(1)</sup></b> | 36,7 %      | 33,4 %      | 33,7 %      | 35% <sup>(2)</sup> |

*Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (questionnaire budgétaire).*

*(1) Mode de calcul : rapport entre les offres collectées par l'ANPE et une estimation du volume des embauches réalisée par la DARES.*

*(2) La notion de « part de marché » de l'ANPE a été récemment abandonnée en tant qu'indicateur du contrat de progrès, en raison du peu de fiabilité et de l'hétérogénéité des sources statistiques. On estime que la part de marché de l'Agence se situe à fin 2003 à 35 %.*

La « part de marché » de l'ANPE n'était que de 24,8 % en 1993, puis a atteint 39,7 % en 1996 (chiffres extraits du rapport public 2000 de la Cour des

comptes) avant de connaître un certain déclin comme on peut l'observer sur le tableau ci-dessus.

## **2. Les grandes lignes de la réforme**

Les conclusions des rapports de MM. Balmay et Marimbert étant retracées dans l'exposé général du présent rapport, on rappellera seulement leurs principaux enseignements :

– Faute d'une simplification radicale des structures maintes fois recommandée – depuis M. François-Xavier Ortoli, commissaire général du plan, en 1966 – mais qui n'apparaît guère réalisable, il s'agit de mettre en place « *une chaîne articulée de services orientés vers le retour à l'emploi* » en s'inspirant des réformes conduites par nos partenaires européens. Pour ce faire, comme le montre le bilan encore mitigé, en termes qualitatifs, de la coopération opérationnelle entre l'UNEDIC et l'ANPE pour la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), des progrès considérables sont à faire en termes : de coordination des acteurs, ne serait-ce que pour éviter les redondances ; de fixation d'objectifs par les donneurs d'ordres aux prestataires des interventions pour l'emploi, et de suivi effectif de la réalisation de ces objectifs et de partage de l'information et d'évaluation des interventions.

– La question de l'emploi est trop centrale dans le champ politique pour envisager un retrait de l'Etat dans ce domaine. Son « maître d'œuvre délégué » de la politique nationale de l'emploi, l'ANPE, doit conserver également un rôle central, notamment pour la prescription des mesures publiques d'aide au retour à l'emploi.

– Le mouvement continu de « territorialisation » de la politique de l'emploi, légitimé par les situations très variables de l'emploi (en matière de chômage, mais aussi de métiers porteurs) selon les bassins, doit être poursuivi.

Le présent article 1<sup>er</sup> donne satisfaction à ces préconisations, tout en procédant à des clarifications qui s'imposent pour des dispositions légales désuètes. Il propose de délimiter le périmètre du service public de l'emploi en y distinguant trois cercles concentriques. Il met en place un pilotage plus intégré du système en instituant une convention pluriannuelle entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC qui déclinera des objectifs, des modalités de coordination et d'évaluation. Il tend enfin à créer des maisons de l'emploi afin d'assurer la coordination territoriale des politiques de l'emploi et leur adaptation aux réalités locales.

## **3. Les dispositions proposées**

Le 1<sup>o</sup> tend à substituer, dans les intitulés du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre III du code du travail et de la section 1 de ce chapitre, la notion de « service public de *l'emploi* » à celle de « service public du *placement* ».

Cette modification terminologique rend compte des modifications de contenu des articles.

Le 2° propose une réécriture de des articles L. 310-1 et L. 310-2 du code du travail.

#### Article L. 310-1 du code du travail

Cet article, dans le droit en vigueur, précise simplement que les dispositions du code relatives au « placement » s'appliquent « notamment » aux salariés des professions libérales, des offices et des associations (outre, implicitement, qu'à ceux des entreprises commerciales et industrielles).

Cette précision a un sens tant que la loi établit une obligation pour les employeurs comme pour les demandeurs d'emploi de passer par l'ANPE, mais ne s'impose plus dès lors que ce monopole légal sera supprimé.

La nouvelle rédaction qui est proposée de l'article L. 310-1 a un objet tout autre : elle tend à définir l'activité de placement, qui n'est pas pour l'heure définie par le code du travail. La définition retenue est simple : le placement consiste à offrir « *à titre habituel* » des services « *visant à rapprocher offres et demandes d'emploi* ». Il est ajouté : « *sans que la personne physique ou morale assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler* » ; cette précision vise à distinguer l'activité de placement de celle d'intérim déjà définie à l'article L. 124-1 du code, qui implique une relation triangulaire, le contrat de travail étant passé, comme on sait, entre le salarié et l'entreprise de travail temporaire.

#### Article L. 310-2 du code du travail

Dans sa version actuelle, cet article pose le principe de la gratuité de l'activité de placement.

La nouvelle rédaction proposée reprend en partie ce principe et en pose un nouveau :

– Le premier alinéa du nouvel article L. 310-2 dispose que les services de placement sont offerts aux salariés comme aux employeurs sans discrimination au sens de l'article L. 122-45 du présent code, c'est-à-dire en raison de l'origine, du sexe, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, de la situation de famille, des caractéristiques génétiques, de l'appartenance ou non, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, des opinions politiques, des activités syndicales et mutualistes, des convictions religieuses, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé ou du handicap (sauf inaptitude médicalement reconnue). Il est précisé que les offres d'emploi ne peuvent comporter de référence à ces caractéristiques.

Cette affirmation de la non-discrimination est pleinement cohérente avec l'article L. 122-45 précité, qui pose déjà, notamment, l'interdiction d'exclure une

personne d'une procédure de recrutement sur la base d'un des critères susmentionnés. Elle est également imposée par la convention n° 181 de 1997 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui reconnaît l'existence des « agences d'emploi privées » en réglementant leur activité, et que la France pourra et compte ratifier suite à la suppression du monopole légal de l'ANPE.

– Le second alinéa reprend le principe de gratuité de l'activité de placement, mais en restreignant explicitement son application aux seules « *personnes à la recherche d'un emploi* ». La facturation de services de placement aux employeurs est donc clairement autorisée ; en revanche, la rédaction est quelque peu ambiguë quant aux salariés : le principe de gratuité s'impose-t-il pour toutes les personnes en recherche d'emploi, y compris, par exemple, un cadre supérieur cherchant à changer d'entreprise, ou seulement pour les demandeurs d'emploi en situation de chômage, les personnes répondant aux critères d'inscription à l'ANPE ? La rapporteure considère que la gratuité doit être garantie par principe aux personnes en recherche d'emploi, qu'elles se trouvent ou non au chômage.

La référence à l'article L. 762-3 du présent code permet de réserver un cas particulier préexistant, celui du placement à titre onéreux des artistes du spectacle : sans doute conviendrait-il de viser aussi les agents sportifs dont les conditions de licence et de rémunération sont fixées par l'article 15-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Du côté des employeurs, l'ouverture à la concurrence de l'activité de placement implique logiquement la facturation des prestations. Cela pose la question de l'avenir du service universel gratuit « de base » qu'assure aujourd'hui, de fait, l'ANPE en recueillant les offres d'emploi et en adressant des demandeurs d'emploi aux entreprises.

#### Article L. 311-1 du code du travail

Le 3° réécrit l'article L. 311-1 du code du travail. Il s'agit d'un des éléments les plus importants de la présente réforme car cette réécriture :

– supprime le premier alinéa en vigueur de l'article L. 311-1, qui fonde actuellement la mission de l'ANPE en lui confiant l'activité de placement ;

– propose une définition d'une notion nouvelle dans la législation, le « *service public de l'emploi* », dont elle fixe le champ et les intervenants ;

– inscrit les relations entre l'Etat, l'assurance chômage et l'ANPE dans le cadre formalisé d'une convention pluriannuelle.

**a) La notion de service public de l'emploi**

La notion de service public de l'emploi (SPE) a émergé dans une circulaire en 1984, sans base légale ni réglementaire. Le SPE tel qu'alors défini inclut les services extérieurs du ministère du travail, l'ANPE et l'AFPA, et est constitué en étroite association avec l'assurance chômage.

Puis, en 1986, le présent article L. 311-1 du code du travail, relatif dans sa version actuelle au service public du placement, a été complété afin de préciser que peuvent également concourir à ce service public des établissements publics, des organismes paritaires ou des associations agréés à cette fin par l'Etat ou conventionnés par l'ANPE. Cette précision avait pour objet de reconnaître dans la loi le rôle d'organismes tels que l'APEC ou les associations Cap Emploi (pour le placement des personnes handicapées).

Le présent projet propose d'inscrire dans la loi l'expression « service public de l'emploi » et d'en fixer le contenu et les acteurs.

Le SPE comprendra « *le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi* ».

Le SPE reposera sur trois catégories d'acteurs :

- ceux qui *l'assurent* : services de l'Etat, ANPE, assurance chômage et AFPA ;
- ceux qui y *participent* : tout organisme public ou privé dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les entreprises et associations d'insertion (visés à l'article L. 322-4-16 du code du travail), les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privé mentionnées créées par le présent projet à l'article L. 312-1 du code ;
- les collectivités territoriales, ainsi que leurs groupements (précision apportée par le Sénat), qui y *concourent*. Le renvoi aux articles L. 311-9 et suivants du code du travail vise notamment la disposition en vigueur qui autorise depuis 1986 les communes à exercer une activité de placement, ainsi que les futures maisons de l'emploi.

Il est à noter que le projet de loi fait le choix de placer l'assurance chômage dans le premier cercle du service public de l'emploi, ce qui ne va pas nécessairement de soi et est d'ailleurs mal vécu par les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC. En effet, le positionnement de l'assurance chômage, gérée paritairement, au regard de la notion (juridique) de service public a été l'objet de débats dont le rapport de M. Jean Marimbert rappelle les principaux arguments :

- l'assurance chômage est issue d'un accord des partenaires sociaux en 1958 et a été depuis lors *effectivement* gérée par eux (ce qu'on ne peut pas

nécessairement dire de l'assurance maladie...); les tribunaux judiciaires restent seuls compétents pour trancher les contentieux opposant les assurés à l'UNEDIC ;

– cependant le principe et les règles fondamentales de l'assurance chômage sont inscrits depuis longtemps dans la loi et c'est le pouvoir réglementaire qui donne autorité aux conventions des partenaires sociaux en les agréant (ou se substitue à eux en cas de carence) ; plus techniquement, le pouvoir qu'ont les ASSEDIC de délivrer à l'encontre de leurs débiteurs des contraintes emportant à défaut d'opposition tous les effets d'un jugement (article L. 351-6 du code du travail) constitue une véritable prérogative de puissance publique réservée aux collectivités publiques et aux personnes de droit privé chargées d'un service public ;

– d'un point de vue moins juridique, il est clair que l'Etat ne peut se désintéresser de l'indemnisation du chômage, par exemple accepter le risque d'une interruption des paiements d'allocations ou laisser les partenaires sociaux chavirer le régime brutalement, cela à cause des conséquences sociales, mais aussi des conséquences sur son propre budget. Du fait du phénomène de vases communicants entre les différentes allocations d'assurance, de solidarité et d'aide sociale, les comptes publics enregistrent en effet rapidement les conséquences des décisions prises en matière d'indemnisation (*cf.* la décision de réduire en 2004 la durée d'indemnisation et la décision consécutive, finalement abandonnée, de limiter la durée de versement de l'ASS). Outre le financement structurel du régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique-ASS et autres), l'Etat a assuré le sauvetage financier de l'assurance chômage lorsqu'elle était en crise (au début des années 1980, puis 1990).

Plus généralement, il convient de rappeler à quoi renvoie la notion de service public dans la tradition française : un *service public*, ce n'est pas une administration – ou un ensemble hiérarchisé d'administrations –, c'est une *mission*, une *activité de service* dont le caractère d'intérêt général justifie qu'elle soit soumise à des règles différentes de celles applicables aux autres activités de service, notamment en matière d'accès universel à tous, sur tout le territoire, dans des conditions non-discriminatoires et acceptables en termes de coûts (ce qui peut justifier la gratuité pour des usagers tels que les demandeurs d'emploi).

A cet égard, le présent article ne fait que *constater* qu'un certain nombre d'organismes ont déjà une mission générale (*vis-à-vis* de tous les demandeurs d'emploi), exclusive et comportant au moins un élément de monopole légal, qui relève du service public de l'emploi tel qu'il en définit le contenu ; ces organismes seront donc nommés en tant que membres du premier cercle : ceux qui *assurent* le SPE. D'autres intervenants, notamment des opérateurs privés, n'ont pas une mission de service public, mais tout ou partie de leurs activités rentrera dans le champ défini comme celui du SPE ; il est donc indiqué qu'ils *participeront* à celui-ci (en étant soumis à ses règles de non-discrimination et de gratuité pour les demandeurs d'emploi).

Le fait, pour tel ou tel acteur, d'être nommé ou non en tant que membre de tel ou tel « cercle » du SPE n'emporte donc ni mise sous tutelle, ni *a contrario* déshonneur : il s'agit seulement du constat que leur activité relève à un plus ou moins grand degré de celle du SPE.

### ***b) La formalisation des relations entre les principaux acteurs***

La coordination entre les trois acteurs majeurs, l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC, a jusqu'à présent été formalisée par des conventions bipartites, parfois systématiques, mais plus souvent ponctuelles, liées à des projets communs. Depuis 1990, les relations entre l'Etat et l'ANPE sont régies par des contrats de progrès. Les modalités de la mise en œuvre du PARE, notamment le financement des moyens supplémentaires qu'y a consacré l'ANPE, ont été prévues en 2001 par des conventions Etat-UNEDIC-ANPE, Etat-ANPE et UNEDIC-ANPE. Plus ponctuellement, d'autres conventions ont été passées.

Le projet de loi tend à institutionnaliser les relations conventionnelles entre les trois acteurs en les inscrivant dans un cadre pluriannuel. Le Sénat a souhaité y associer l'AFPA, partie prenante du premier cercle du service public de l'emploi, en prévoyant d'adjoindre à la convention tripartite une annexe qu'elle signerait.

Le contenu de la future convention tripartite est défini, afin qu'elle puisse contribuer à la mise en place d'un dispositif de pilotage. Elle déterminera les principaux objectifs de l'action du SPE, les modalités de coordination entre les différents organismes, les critères d'évaluation des interventions, les modalités de diffusion des bonnes pratiques et les modalités de recueil et de transmission des données relatives aux besoins de main-d'œuvre.

Il convient de signaler que l'introduction des principaux objectifs du SPE dans les objets de la convention est perçue par certains comme une forme d'ingérence de l'Etat dans la gestion de l'assurance chômage

Par ailleurs, le gouvernement souhaite que la convention permette notamment, grâce à la mise en commun des données nominatives, de parvenir, d'ici fin 2006, à la constitution d'un dossier unique du demandeur d'emploi accessible aux organismes chargés du suivi et du placement de celui-ci. A cette fin, il est prévu qu'à défaut de convention, les modalités de coordination et de partage des informations entre services et organismes seront réglées par décret en Conseil d'Etat. Les partenaires sociaux rencontrés par la rapporteure ont souligné les dysfonctionnements actuellement liés à l'absence de système informatique unique entre organismes : obligation pour les demandeurs d'emploi de solliciter successivement les différents guichets, retard des rendez-vous pour les entretiens... Cette question est donc importante.

Le texte proposé mentionne également des « *conventions territoriales de développement de l'emploi* » qui pourront adapter et préciser les objectifs fixés par la convention nationale dans des conditions définies par cette dernière.

Il convient de souligner la nécessité de bien articuler le nouveau mécanisme conventionnel national avec celui, déjà en place, des conventions de gestion de l'UNEDIC (en particulier, il serait problématique que les périodes couvertes soient différentes). Au niveau régional, l'enjeu d'articulation porte en particulier sur les stages de formation pour les demandeurs d'emploi, dont l'organisation et le financement seront totalement transférés aux régions après la fin 2008 (*cf.* articles 8 et 13 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Le 4° du présent article 1<sup>er</sup> modifie un intitulé de section dans le code du travail en coordination avec la création des maisons de l'emploi (voir *infra*).

#### Article L. 311-10 du code du travail

Le 5° crée une nouvelle structure, la maison de l'emploi, dont les missions seront définies à l'article L. 311-10 du code du travail.

Dans sa rédaction en vigueur, cet article prévoit que les collectivités territoriales ont la faculté de concourir à l'insertion professionnelle et sociale de « certaines catégories » de demandeurs d'emploi en passant une convention avec l'Etat et éventuellement l'ANPE. Cette disposition devient superflète dès lors que l'article L. 311-1 du code dans sa nouvelle rédaction (voir *supra*) intègre la mission d'insertion au service public de l'emploi, auquel les collectivités territoriales pourront concourir selon ce même article.

Cette disposition peut donc être remplacée par celle qui institue les maisons de l'emploi. Le projet de loi donne trois missions aux maisons de l'emploi :

- coordonner les actions menées dans le cadre du SPE ;
- exercer des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructuration ;
- fournir diverses prestations aux demandeurs d'emploi (accueil, orientation, insertion, accompagnement, aide à la création d'entreprise...), ainsi qu'aux salariés (en place). Cette dernière mission est facultative et n'intègre pas le placement *stricto sensu* (intermédiation sur le marché du travail).

L'objet premier des maisons de l'emploi est donc la coordination des politiques de l'emploi et la prise en compte de la dimension territoriale. Elles pourront aussi conduire à la mise en place d'un « guichet unique » pour les entreprises et les demandeurs d'emploi, avec les avantages que l'on peut imaginer (amélioration du service et mutualisation des moyens).

Le ressort territorial d'une maison de l'emploi ne pourra, selon le texte, dépasser une région. En fait, le gouvernement souhaite mettre en place



300 maisons de l'emploi d'ici 2006, soit par création de structures nouvelles, soit par labellisation et développement des structures existantes.

Il convient de souligner que la démarche retenue est souple et repose sur le volontariat : le besoin de coordination des acteurs est sans doute inégal selon les territoires, plus ou moins ressenti selon les sensibilités. Il ne s'agit donc pas d'imposer une nouvelle structure uniforme qui se superposerait aux autres, mais de reconnaître, d'encourager, de généraliser les initiatives diverses qui ont déjà vu le jour spontanément.

Enfin, le projet de loi instaure la possibilité d'une aide de l'Etat aux maisons de l'emploi, renvoyant ses modalités à un décret en Conseil d'Etat. Effectivement, l'article 38 du présent projet, consacré aux dispositions de programmation, ainsi que le projet de loi de finances pour 2005, prévoient des moyens conséquents : dès 2005, 120 millions d'euros en crédits de paiement et 300 millions en autorisations d'engagement pour les investissements ; sur 2005-2009, 680 millions d'euros d'investissements. Dès 2005, l'Etat financera 7 500 emplois nouveaux pour les maisons de l'emploi (auxquels s'ajouteront ceux que voudront bien mettre à disposition les institutions existantes).

#### Article L. 311-10-1 du code du travail

Le 6° définit la forme juridique et les règles de fonctionnement des maisons de l'emploi :

– Elles pourront prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), qui est effectivement la forme communément retenue pour ce genre de structures de coopération, mais d'autres formes ne sont pas exclues. Dans cette dernière hypothèse, il n'est posé aucune règle quant à la forme juridique, les membres, les moyens de ces maisons de l'emploi.

– S'agissant des maisons de l'emploi constituées en GIP, elles associeront au minimum l'Etat, l'ANPE, l'assurance chômage et une ou plusieurs collectivités territoriales ou intercommunalités.

– Sont également posées des règles habituelles de fonctionnement : rôles respectifs du conseil d'administration, de son président et du directeur, agrément de la convention constitutive par l'Etat.

– Les moyens, notamment en personnels, des maisons de l'emploi seront normalement mis à disposition par leurs membres ; elles pourront cependant embaucher leurs propres agents, sous un statut de droit privé.

– Des conditions de contrôle sont fixées : les maisons de l'emploi seront contrôlées par l'Inspection générale des affaires sociales et la Cour de comptes. Sur ce dernier point, on peut se demander si les maisons de l'emploi, structures territoriales, devraient relever du champ de compétences de la Cour des comptes ou de celui des chambres régionales des comptes. Le renvoi par le projet de loi à

l'article L. 133-2 du code des juridictions financières, qui pose un principe de compétence de la Cour pour le contrôle de tout organisme dans lequel d'autres personnes morales soumises à son contrôle sont majoritaires en capital ou en voix – ce qui sera le cas des maisons de l'emploi – mais « *sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales* », devrait entraîner l'application des règles de répartition de compétence de droit commun : le Cour sera compétente pour les GIP-maison de l'emploi dotés d'un comptable public (ce point n'étant pas précisé par le projet) et ceux où l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC réunis apporteront la majorité des moyens ; les chambres régionales devraient logiquement l'être dans le cas contraire.

#### Article L. 322-2 du code du travail

Le 7<sup>o</sup> a pour objet d'introduire une représentation des collectivités territoriales dans le « *comité supérieur de l'emploi* », instance consultative auprès du ministre en charge du travail qui est actuellement composée de membres de l'administration et de représentants des syndicats de salariés et des organisations patronales. Le rôle des collectivités territoriales dans les politiques sociales et économiques justifie cette évolution.

Cette mesure répond à une préconisation de M. Marimbert, qui considère que l'amélioration du pilotage de la politique de l'emploi ne doit pas passer par la création de nouvelles structures, mais par le renforcement de celles qui existent, dont le comité supérieur de l'emploi.

Le 8<sup>o</sup> regroupe deux dispositions.

#### Article L. 351-26 du code du travail

L'article L. 351-26 du code du travail, qu'il est proposé de supprimer, définit le « conseil d'orientation et de surveillance des institutions chargées du placement, de l'indemnisation et du contrôle des demandeurs d'emploi ».

Cette instance a été créée par la loi en 1993, mais, malgré l'intérêt de ses missions, qui incluent la coordination des actions de l'Etat, de l'ANPE et de l'UNEDIC, a été mise en sommeil rapidement. A l'avenir, la mission de consultation sur les politiques de l'emploi devrait être concentrée sur le comité supérieur de l'emploi (voir supra).

L'article L. 351-26 encourageait aussi à la conclusion de conventions départementales entre les services de l'Etat, de l'ANPE et de l'assurance chômage. Comme la Cour des comptes l'a relevé dans son insertion portant sur le contrôle de la recherche d'emploi dans le rapport public 2003, une majorité de départements ont fini par être couverts par de telles conventions. L'institution des maisons de l'emploi devrait cependant fournir un cadre de coordination locale beaucoup plus puissant.

Article L. 311-2 du code du travail

L'article L. 311-2 édicte actuellement la double obligation, pour les demandeurs d'emploi comme pour les employeurs, de recourir à l'ANPE.

Le projet de loi laisse subsister l'obligation d'inscription des demandeurs d'emploi, qui apparaît essentielle dans l'optique d'une politique coordonnée d'aide au retour à l'emploi, mais supprime celle de notification des offres d'emploi par les employeurs, qui n'a jamais été respectée comme on l'a vu.

\*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Maxime Gremetz.

Article L. 310-2 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

Puis, après un débat dans lequel sont intervenus **M. Gaëtan Gorce** et **Mme Hélène Mignon**, elle a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à garantir la gratuité du placement des demandeurs d'emploi, sur l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui a observé que l'ouverture à la concurrence de l'activité de placement implique que les entreprises rémunèrent éventuellement ce service, la gratuité pour les demandeurs d'emploi étant quant à elle garantie par la loi.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse ayant le même objet.

**M. Francis Vercamer** a présenté un amendement tendant à ce que les *curriculum vitae* ne comportent ni le sexe, ni l'âge, ni la nationalité, ni la photographie du candidat à l'embauche.

**La rapporteure** a fait observer qu'une telle pratique existait aux Etats-Unis mais qu'en France il semblait préférable de laisser aux partenaires sociaux le soin d'établir un code de bonnes pratiques.

**Mme Martine Billard** a jugé cet amendement très positif, les enquêtes montrant clairement que la première source de discrimination repose sur l'apparence physique.

**Mme Hélène Mignon** a fait observer que la simple mention du nom de famille et de l'adresse, que l'amendement laisse subsister dans les *curriculum vitae*, constitue une source de discrimination.

**M. Michel Liebgott** a estimé que les pouvoirs publics devaient avant tout faire des propositions concrètes de lutte contre les discriminations à l'embauche des personnes de couleur. Le nom de famille en lui-même apparaît souvent comme le principal facteur de discrimination.

**M. Bernard Perrut** a estimé que l'amendement a le mérite de poser un problème important. Cependant, l'adopter pourrait conduire les pouvoirs publics à s'exonérer de mener des actions fortes, y compris auprès des organismes publics, afin de changer les mentalités. Ainsi, une sous-préfecture du Rhône a eu l'initiative de réunir des chefs d'entreprise pour lutter contre ces formes de discrimination. Ce type d'action doit être privilégié.

**M. Jean-Paul Anciaux** a jugé que cet amendement ne constitue pas la solution au problème. Il est préférable d'avoir une démarche pédagogique afin d'être au plus près de la réalité du terrain des embauches.

**M. Francis Vercamer** a répondu qu'il avait déposé plusieurs amendements tendant à lutter contre les discriminations « par petites touches ». Le présent amendement ne constitue pas une contrainte lourde et ne bouleverse pas le droit d'embaucher librement. Une enquête a montré qu'une personne issue de l'immigration a cinq fois moins de chances d'avoir un entretien d'embauche et une personne handicapée quinze fois moins de chances qu'un candidat « normal ».

**M. Jean Le Garrec** a douté de l'efficacité de la réponse au problème de la discrimination à l'embauche proposée par l'amendement.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a estimé que l'amendement est intéressant et va dans le sens d'une évolution décelable depuis quelques années. Si l'expérience menée dans le Rhône s'est révélée intéressante, c'est avant tout parce qu'elle a sensibilisé les employeurs au problème. Mais dès lors que le nom de famille est présent sur un *curriculum vitae*, c'en est fini de l'anonymat et il peut y avoir discrimination.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Francis Vercamer.

Article L. 311-1 du code du travail

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à inscrire en deuxième position les collectivités locales dans la liste des acteurs mobilisés pour l'emploi.

**Mme Hélène Mignon** a ensuite présenté un amendement tendant à intégrer les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) dans le « premier cercle » du service public de l'emploi.

**La rapporteure** a fait valoir qu'insérer les missions locales et les PAIO dans le premier cercle aurait une incidence juridique importante, car les organismes de ce premier cercle sont prescripteurs de prestations de formation dont le non-suivi peut justifier des sanctions contre les demandeurs d'emploi ; élargir le premier cercle durcirait donc les contraintes qui leur sont imposées. Il convient de reconnaître autrement la mission de service public des missions locales.

**M. Gaëtan Gorce** a dénoncé le manque de cohérence de la définition du périmètre du service public, qui intègre par ailleurs des organismes privés susceptibles d'être à l'origine de sanctions contre des demandeurs d'emploi.

**M. Michel Liebgott** a rappelé que le gouvernement et sa majorité sont favorables la suppression des emplois-jeunes. Il faut donc apporter un soutien aux organismes qui assurent le suivi des jeunes demandeurs d'emploi. C'est pourquoi il est nécessaire d'intégrer les missions locales et les PAIO dans le premier cercle du service public de l'emploi.

**M. René Couanau** a fait observer qu'aux termes du projet de loi le service public de l'emploi comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Or le placement et l'indemnisation sont deux missions que n'assurent pas les missions locales et qu'elles ne pourraient pas assurer du fait de leur structure associative légère.

**M. Gaëtan Gorce** a indiqué qu'il est possible de trouver une solution pour résoudre cette difficulté en intégrant les missions locales et les PAIO au service public de l'emploi sans leur attribuer toutes ces missions. Des conventions pourraient préciser les objectifs qui seraient les leurs au titre de leurs missions de service public.

**M. Bernard Perrut** a rappelé que l'ANPE travaille d'ores et déjà avec les missions locales et partage certains de ses moyens avec elles. Cependant, il paraît difficile de les ranger aux côtés de l'Etat, de l'ANPE et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dans le premier cercle. Il est suffisant que le projet de loi insère ces missions locales dans le code du travail et qu'elles fassent partie du deuxième cercle du service public de l'emploi.

**La rapporteure** a fait observer que les stages de formation sont prescrits par l'ANPE et qu'on ne pouvait pas mettre les missions locales au même plan que cet organisme public.

**Mme Hélène Mignon** a objecté que les missions locales s'occupent de trouver des stages aux personnes en recherche d'emploi.

**M. Jean-Paul Anciaux** a indiqué que les missions locales n'ont vocation ni à dispenser des stages, ni à diriger des demandeurs d'emploi vers des stages, ni à les placer dans l'emploi.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Gaëtan Gorce, puis un autre amendement du même auteur ayant le même objet.

La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax posant l'obligation de participer au service public de l'emploi pour les organismes publics ou privés visés au deuxième alinéa de l'article L. 311-1 du code du travail.

**M. Bertho Audifax** a expliqué que, si le présent article prévoit que le service public de l'emploi relève de la responsabilité des organismes publics, avec une possibilité de participation des organismes privés, il convient de souligner que le rôle des organismes semi-publics ou privés, tels que les chambres consulaires ou les centres de formation agricole, ne doit pas être négligé.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'amendement, au motif qu'il n'est pas possible d'imposer à tous les organismes publics et privés, notamment les entreprises de travail intérimaire, qui sont visés par cet alinéa de participer au service public de l'emploi en ayant notamment une activité de placement : leur participation ne peut être facultative.

En conséquence, **M. Bertho Audifax** a *retiré* l'amendement.

La commission a examiné deux amendements identiques de M. Maxime Gremetz et de Mme Martine Billard tendant à supprimer la possibilité pour les entreprises de travail temporaire et les agences de placement privé de participer au service public de l'emploi.

**Mme Martine Billard** a jugé très inquiétant que les entreprises de travail temporaire aient la possibilité de participer au placement des demandeurs d'emploi, dans la mesure où ces dispositions pourraient conduire à accroître significativement leur précarité. En effet, s'ils refusent une offre de ces entreprises, ils seront désormais considérés comme ayant refusé une proposition du service public de l'emploi et leur revenu de remplacement pourrait donc être réduit, comme le prévoit l'article 7 du projet de loi.

**La rapporteure** s'est opposée à l'amendement, en soulignant tout d'abord l'importance de bien distinguer ce qui relève respectivement du premier et du deuxième cercles du service public de l'emploi, puisque, dans ce dernier cas, le texte ne prévoit pas de sanctions pour les demandeurs d'emploi qui ne répondraient pas aux prescriptions des organismes concernés. En outre, le projet de loi ne fait que reconnaître et encadrer davantage la situation actuelle en matière de placement : l'ANPE ne recueille déjà qu'un tiers des offres d'emploi ; l'avantage de la légalisation du placement privé est qu'on peut à cette occasion l'encadrer.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les deux amendements.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Hélène Mignon prévoyant que l'AFPA et les missions locales sont également signataires de la convention pluriannuelle Etat-ANPE-UNEDIC.

**M. Michel Liebgott** a expliqué que la participation de l'AFPA et des missions locales au service public de l'emploi, qui doit être effective et non pas virtuelle, implique qu'elles soient aussi parties prenantes de la convention conclue entre les différents partenaires concernés.

**La rapporteure** a rappelé, d'une part, que le Sénat a d'ores et déjà modifié le projet initial afin d'associer l'AFPA à la convention tripartite et, d'autre part, que les missions locales constituent un réseau sans véritable autorité hiérarchique : il n'apparaît pas évident que leur conseil national, qui n'est qu'une « tête de réseau », puisse les engager au niveau national.

**M. René Couanau** a estimé que, si l'on peut tout à fait comprendre les intentions des auteurs de l'amendement, le rôle de l'AFPA n'est pas, de même que pour les missions locales, d'assurer le placement ou l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il aurait donc été préférable de distinguer plus clairement les différentes composantes du service public de l'emploi et d'améliorer en conséquence la rédaction de l'article L. 311-1, qui n'apparaît pas opportune en l'état actuel.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a suggéré qu'une nouvelle rédaction de cet amendement soit présentée lors de la prochaine réunion de la commission afin de répondre aux remarques constructives de la rapporteure et des commissaires.

Après avoir observé qu'il n'appartient pas non plus à l'ANPE d'assurer l'indemnisation des demandeurs d'emploi et s'être interrogée sur la définition du service public de l'emploi, **Mme Hélène Mignon** a retiré l'amendement.

**Mme Hélène Mignon** a également retiré un amendement similaire prévoyant que la convention pluriannuelle est également conclue avec l'AFPA.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a rejeté trois amendements de Mme Jacqueline Fraysse :

– le premier prévoyant que la convention détermine les conditions dans lesquelles le financement public des objectifs de l'activité du service public de l'emploi est assuré ;

– le deuxième proposant qu'un rapport annuel soit remis aux élus locaux afin de définir la nature et les moyens de ces objectifs ;

– le dernier précisant que seules les informations objectives « strictement » nécessaires aux services du ministère de l'emploi, de l'ANPE et des organismes d'assurance chômage soient transmises et figurent sur le dossier unique du demandeur d'emploi.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant la détermination par la convention des modalités de constitution et d'accès au dossier unique du demandeur d'emploi.

**M. Francis Vercamer** a précisé qu'il s'agit ainsi d'insister sur l'institution d'un dossier unique du demandeur d'emploi, tout en admettant que cela relève sans doute davantage du domaine réglementaire.

**La rapporteure** a jugé l'amendement contre-productif, dans la mesure où le principe du dossier unique figure d'ores et déjà implicitement dans le c) de l'article L. 311-1, qui prévoit notamment, dans la rédaction que lui donne l'article 1<sup>er</sup> du projet, qu'à défaut de convention les modalités de coordination des actions et de transmission mutuelle des informations des services du ministère de l'emploi, de l'ANPE et des organismes de l'assurance chômage seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces dispositions traduisent ainsi l'engagement fort du gouvernement de veiller à une coordination accrue entre les acteurs concernés : à défaut d'accord des partenaires, il agira par décret.

Puis, la commission a *rejeté* l'amendement, ainsi qu'un amendement de coordination du même auteur.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à mentionner les collectivités « locales », et non pas les collectivités « territoriales, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI) dans l'intitulé de la section 5 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre III du code du travail.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à inscrire les groupements de collectivités territoriales dans l'intitulé de la section 5 susmentionnée.

**M. Francis Vercamer** a expliqué que les EPCI sont également concernés par cet article.

**La rapporteure** a répondu que ces groupements sont déjà implicitement visés, car faisant partie des collectivités territoriales.

**M. Bernard Perrut** a cependant rappelé que le Sénat a déjà modifié l'article L. 311-1 du code du travail afin de mentionner les groupements de collectivités. Par cohérence, il semble donc opportun de les mentionner également dans le cas présent, car il s'agit là davantage d'un oubli que d'un problème de nature juridique.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

Article L. 311-10 du code du travail

Après que **la rapporteure** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse précisant que les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les missions locales sont intégrés dans les maisons de l'emploi.

La commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut visant à préciser que le ressort des maisons de l'emploi doit être adapté à la configuration des bassins d'emploi.



**M. Bernard Perrut** a expliqué que la notion de bassins d'emploi, un peu oubliée dans le projet de loi, est reconnue par l'Etat et correspond aux réalités économiques et sociales, voire historiques et culturelles des territoires.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à l'amendement.

**M. Jean Le Garrec** a également approuvé l'amendement en soulignant son importance au regard, notamment, de la cohérence et de la logique du texte. Il permet de donner une vision dynamique aux maisons de l'emploi et, dans cette perspective, il pourrait également être envisagé d'introduire la notion de « pays ».

**M. Gaëtan Gorce** a souhaité avoir des précisions sur les intentions du gouvernement concernant les maisons de l'emploi. En particulier, quels seront les rapports entre le service public de l'emploi et celles-ci ? Qui aura la fonction de pilotage des politiques de l'emploi ? Qui dirigera les nouveaux groupements d'intérêt public (GIP) ? Les services de l'Etat seront-ils sous l'autorité des collectivités locales ? Quelles seront, d'autre part, les modalités de financement des maisons de l'emploi et selon quelles conditions le partage de ce financement entre les collectivités locales et l'Etat sera-t-il, le cas échéant, défini ?

Quant à leur positionnement géographique, l'amendement de M. Bernard Perrut permet tout à la fois de clarifier et de complexifier le dispositif prévu par le projet de loi, dans la mesure où leur zone d'intervention devra comporter trois agences locales de l'emploi et être adaptée aux bassins d'emplois. Surtout, s'agira-t-il d'un service de proximité, à l'image des *job centers* au Royaume-Uni, qui permettrait de répondre à un vrai besoin au niveau local ou au contraire d'un comité de pilotage de la politique de l'emploi, ce qui là encore pose le problème de la définition des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales et présente un risque réel de confusion ?

Pour clarifier le dispositif, le groupe socialiste souhaite donc déposer des amendements lors de la prochaine réunion de la commission afin de confier ce rôle de coordination aux agences locales pour l'emploi et faire de ces maisons de l'emploi de véritables lieux de terrain, qui permettraient concrètement de réunir l'ensemble des acteurs concernés.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a relevé le caractère architectural de cette conception, alors qu'il s'agit de mettre en place un réseau, point d'ailleurs évoqué par M. Gaëtan Gorce lui-même.

Après avoir jugé que le projet de loi constitue davantage un texte de solidarité que de cohésion sociale, **M. Francis Vercamer** a estimé que s'il paraît intéressant que la zone d'intervention des maisons de l'emploi soit adaptée aux bassins d'emploi, ceux-ci se caractérisent cependant par une forte hétérogénéité, puisqu'un bassin peut recouvrir 600 000 habitants (cas de Lille). L'amendement serait pervers s'il conduisait à la création d'une seule maison de l'emploi par bassin.

Après avoir rappelé que l'amendement permet de recentrer utilement le dispositif sur l'identité et les spécificités des territoires, **M. Jean-Paul Anciaux** a estimé qu'en tout état de cause la loi n'a pas vocation à définir précisément un dispositif visant à répondre à toutes les situations locales. Ainsi, dans certains territoires, les dispositions de cet article permettront simplement de formaliser une coordination déjà existante et, dans d'autres, de la mettre réellement en œuvre en réunissant par exemple plusieurs bassins d'emploi. Les maisons de l'emploi sont donc avant tout un concept visant à appréhender au plus près du terrain les besoins en matière d'emploi et de mettre en synergie tous les acteurs, aussi bien institutionnels qu'associatifs, avec l'emploi pour seule finalité. Il est en effet nécessaire d'adapter le service de l'emploi dans la mesure où, par définition, le public concerné n'est pas mobile puisqu'il n'en a pas les moyens.

**M. René Couanau** a d'abord fait part de son désaccord avec la proposition de M. Bernard Perrut. Il convient de laisser la plus grande marge de manœuvre possible à l'initiative locale, sans mettre en place une architecture trop rigide. Certes la notion de bassin d'emplois est floue mais elle est meilleure que celle de « pays », qui inquiète de nombreux élus qui lui préfèrent l'exercice de l'intercommunalité.

**M. Denis Jacquat** a souligné la nécessité d'un dispositif efficace placé sous le signe de la proximité. Le dispositif sera particulièrement utile dans les zones où les personnes concernées ne se rendent pas naturellement à l'agence locale pour l'emploi.

**Mme Martine Billard** a noté que le débat montre que tout le monde met ce qu'il veut sous la notion de maison de l'emploi. Si chacun s'accorde à retenir l'objectif de la synergie des moyens, cette politique nécessite-t-elle un article de loi ? Selon le projet, les maisons de l'emploi « *peuvent bénéficier d'aides* » : il ne s'agit donc pas d'une obligation. Or, il est annoncé la création de 300 maisons : vont-elles toutes bénéficier d'aides ? La discussion montre bien que la baudruche est en train de se dégonfler.

**M. Patrick Roy** a noté que ce texte flou donne lieu à un débat qui prouve les difficultés à cerner ce que seront les maisons de l'emploi. L'indication donnée par le ministre de « maisons virtuelles » n'éclaire pas les parlementaires. Vouloir réunir dans un même lieu les services concourant à la gestion de l'emploi est une bonne chose. Cependant, il faut privilégier la proximité : à cet égard, on peut se demander si le chiffre de 300 maisons suffira. Les débats et les interrogations qui se posent sur tous les bancs soulignent que la maison de l'emploi est un concept obscur. Ces maisons devraient bénéficier d'aides, ce qui fait courir le risque de voir des secteurs privilégiés et d'autres abandonnés en fonction du montant des aides versées.

**M. Dominique Dord** a précisé qu'il ne s'agit pas d'établir un guichet unique, mais un réseau unique. Le guichet unique présente l'inconvénient d'éloigner l'usager du guichet.

En réponse aux intervenants, **la rapporteure** a indiqué que le gouvernement avait fait le triple choix de la souplesse : souplesse s'agissant de la forme de la maison de l'emploi qui peut être un groupement d'intérêt public (GIP) ou une autre structure. Souplesse s'agissant des participants : il existe seulement un noyau dur obligatoire réunissant l'ANPE, une collectivité locale, l'UNEDIC et l'Etat, auxquels s'adjoindront d'autres partenaires librement. Souplesse relative à la définition des missions : il existe une base obligatoire mais l'accueil des demandeurs d'emplois reste facultatif. Dans ce contexte, durcir les dispositions relatives aux maisons de l'emploi ne fera qu'en compliquer la mise en place. On ne part pas de rien, puisque de nombreuses initiatives locales ont déjà fait preuve de leurs succès. C'est le moment de mettre un coup de projecteur sur ces initiatives. La mise en réseau des différents acteurs est indispensable afin d'éviter que les demandeurs d'emploi ne perdent trop de temps dans les démarches. Une structure fédératrice permettra de faciliter leur parcours.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements de M. Gaëtan Gorce et M. Francis Vercamer visant à rendre obligatoire la mission d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi pour les maisons de l'emploi.

**M. Gaëtan Gorce** a constaté qu'il existe autant de définition de la maison de l'emploi que d'intervenants. Si l'objectif recherché est la mise en réseau, une convention définissant les rôles de chacun aurait suffi. Le texte propose de créer une structure supplémentaire dotée de personnels et de financement. Or ce qui fonctionne, ce sont les structures proches du terrain. La maison de l'emploi ne permet pas de clarifier l'actuelle répartition des compétences. Il s'agit d'une auberge espagnole qui ne sera pas efficace. Le choix n'a pas été fait entre la maison de proximité et le comité de pilotage.

**M. Jean Le Garrec** a souligné l'importance de l'adjectif « virtuel » relevé par M. Patrick Roy. Cette notion permet d'identifier de multiples formes à partir d'une base commune.

**M. Francis Vercamer** a relevé que les deux problèmes qui se posent sont, d'une part, l'insuffisante coordination des acteurs et, d'autre part, l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois. La maison de l'emploi doit coordonner ces deux équations sur un territoire donné. Si cette maison n'est que « virtuelle », le succès ne sera pas au rendez-vous. Il faut donc lui attribuer un pouvoir accru de coordination.

**M. Michel Liebgott** a souligné que l'adjectif « virtuel » avait été lancé par le ministre lui-même, si bien qu'on devrait plutôt parler de « maison Borloo ». En fait, le dispositif à venir consistera à délivrer un label « maison de l'emploi » à des organismes existants et à financer quelques autres structures. Mais qui sera chargé

d'octroyer le label ? Quels seront les financements, alors que des actions concrètes d'insertion menées par des associations souffrent d'une insuffisance de moyens ?

**M. Rodolphe Thomas** a insisté sur les nécessaires mutualisation et coordination des moyens dans un bâtiment unique, afin d'éviter aux chômeurs un véritable parcours du combattant.

**M. Gaëtan Gorce** a remarqué que la dénomination exacte de ces maisons devrait plutôt être celle de « maisons du chômeur ». Il a résumé sa perplexité quant aux maisons de l'emploi en observant que « le cœur a ses réseaux que le réseau ne connaît pas ».

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les deux amendements.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a également *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz précisant que les maisons de l'emploi participent à l'accompagnement « professionnel et social » des demandeurs d'emploi.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que les maisons de l'emploi se substituent à l'Etat pour la conclusion des conventions d'attribution des aides à divers contrats aidés et à l'insertion par l'activité économique.

**La rapporteure** a observé qu'en l'absence de forme juridique unique des maisons de l'emploi et de garantie qu'elles couvriront tout le territoire cette délégation générale de compétences est impossible.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que les maisons de l'emploi mènent des actions de sensibilisation relatives à la discrimination à l'embauche et à l'emploi.

**La rapporteure** s'en étant remis à la sagesse de la commission, la commission a *adopté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que les maisons de l'emploi puissent passer avec les entreprises des conventions dans le but de favoriser la diversité sociale du recrutement.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud visant à intégrer automatiquement les missions locales et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi dans les maisons de l'emploi.

Article L. 311-10-1 du code du travail

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse rédigeant intégralement l'article L. 311-10-1 du code du travail.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce imposant la forme du groupement d'intérêt public pour les maisons de l'emploi.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer substituant le terme « structure » au terme « groupement » dans la définition de la forme juridique que pourront prendre les maisons de l'emploi.

**M. Francis Vercamer** a indiqué qu'en l'absence d'identification juridique, les maisons pour l'emploi ne pourront pas passer valablement des conventions.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement en rappelant l'inexistence juridique des « structures d'intérêt public ».

La commission a *rejeté* cet amendement, ainsi que, sur avis défavorable de **la rapporteure**, un autre amendement M. Francis Vercamer permettant le recours au statut associatif pour les maisons de l'emploi.

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce permettant la signature de conventions d'objectifs par les maisons de l'emploi avec les structures d'insertion par l'économique.

**M. Gaëtan Gorce** a indiqué que des conventions constitueraient le moyen le plus souple et le mieux à même de respecter les spécificités locales et les missions de l'ANPE.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement au motif que rien dans la rédaction actuelle n'interdit de signer des conventions et que cette précision est donc superfétatoire.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce tendant à intégrer obligatoirement les missions locales aux maisons de l'emploi.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui a souligné qu'afin d'éviter tout blocage, le texte ne porte que sur le noyau dur du dispositif autour duquel pourra s'articuler la diversité des déclinaisons locales, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a de même *rejeté* trois amendements de M. Gaëtan Gorce tendant respectivement à intégrer obligatoirement aux maisons de l'emploi :

l'AFPA ; les organisations syndicales, patronales et représentant les demandeurs d'emploi ; l'ensemble des acteurs précités.

**M. Bertho Audifax** a *retiré* un amendement intégrant aux maisons de l'emploi des élus des employeurs et des salariés.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz intégrant les missions locales aux maisons de l'emploi, un amendement de Mme Martine Billard y intégrant les associations de demandeurs d'emploi, après qu'elle a indiqué que la possibilité d'associer les demandeurs d'emploi lorsqu'ils sont organisés constitue pour eux une démarche positive, et un amendement de M. Francis Vercamer y intégrant les représentants syndicaux et patronaux, après qu'il a souligné que le fait d'omettre ces représentants est illusoire car ce sont bien les entreprises qui, *in fine*, créent l'emploi.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce permettant la signature de conventions d'objectifs avec les structures d'insertion par l'économique ainsi qu'un amendement de M. Yvan Lachaud associant les maisons départementales des personnes handicapées et l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) aux maisons de l'emploi.

**M. Bertho Audifax** a *retiré* son amendement posant le caractère paritaire du conseil d'administration des maisons de l'emploi.

La commission a examiné un amendement M. Francis Vercamer confiant à leur président et non à leur directeur la faculté d'engager les maisons de l'emploi vis-à-vis de tiers.

**M. Rodolphe Thomas** a indiqué que la responsabilité doit incomber au président.

**Mme Hélène Mignon** a relevé que cet amendement permet enfin d'aborder la question, bien incertaine, du management opérationnel de ces structures.

**M. René Couanau** a indiqué que le mode de fonctionnement des maisons de l'emploi, qui est le mode de fonctionnement classique des GIP, est parfaitement décrit dans cet article, ce qui peut d'ailleurs être source de rigidité.

**M. Jean Le Garrec** a souligné que l'on passe directement du virtuel au rigide, ce qui témoigne du flou artistique qui entoure ce dispositif. Il s'est inquiété des éventuels transferts de personnels de l'ANPE et a exhorté la commission à abandonner ce concept introuvable de maison de l'emploi au bénéfice de celui plus opératoire de lieu d'animation collective permanente.

**M. Gaëtan Gorce** a indiqué que si l'on était dans un montage local on pourrait se contenter de solutions pragmatiques en rapport avec le contexte. Si l'on

est en revanche dans une démarche nationale, se pose un vrai débat politique concernant l'orientation du fonctionnement des maisons de l'emploi et l'autorité qui les manage. Les doutes qui pouvaient exister avant la réunion présente au sujet des maisons de l'emploi sont désormais levés : on se demandait à quoi elles correspondaient, on a compris qu'elles ne correspondent à rien en particulier.

**M. Rodolphe Thomas** a souligné que ce dispositif reposera avant tout sur la volonté politique des élus : les responsabilités doivent appartenir au président, non au directeur.

**M. Jean-Paul Anciaux** a rappelé les divers échecs du passé et souhaité que l'on encourage les expériences qui ont d'ores et déjà montré leur efficacité en matière de synergies.

**M. Patrick Roy** a indiqué qu'il n'est pas dans l'intention du groupe socialiste de donner des leçons en ce domaine mais qu'il est en revanche urgent d'obtenir des éclaircissements.

**M. Bernard Perrut** a rappelé que sur le plan juridique le fonctionnement décrit correspond déjà au fonctionnement des missions locales.

**M. René Couanau** s'est insurgé face à cette profusion de détails relatifs au fonctionnement, qui relève à l'évidence du domaine réglementaire.

Après que **la rapporteure** a indiqué que des simplifications du dispositif pourraient effectivement être proposées ultérieurement, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer définissant les membres possibles d'un GIP-maison de l'emploi : Etat, collectivités locales, organismes paritaires collecteurs agréés, partenaires sociaux, associations, structures d'insertion par l'activité économique, chambres consulaires et entreprises.

**M. Rodolphe Thomas** a précisé qu'il s'agit d'inclure les chambres consulaires et les entreprises parmi les partenaires associés aux maisons de l'emploi.

Considérant cette précision inutile, **la rapporteure** s'est déclarée défavorable et la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné trois amendements concernant la composition du comité supérieur de l'emploi, les deux premiers de M. Gaëtan Gorce y introduisant l'un les représentants des régions et les associations de chômeurs, l'autre seulement ces dernières, le troisième de Mme Martine Billard ayant le même objet que l'amendement précédent.

**Mme Martine Billard** a déclaré que l'article L. 322-2 du code du travail, dans la rédaction que lui donne le projet de loi et qui n'a pas été modifiée par le

Sénat, précise que des représentants des collectivités territoriales sont présents dans le comité supérieur de l'emploi. Les régions qui, de surcroît, sont compétentes en matière de formation professionnelle doivent donc être mentionnées, de même que les associations de demandeurs d'emploi.

**M. Bernard Perrut** a fait observer que ces amendements rapprochent le dispositif proposé de la structure juridique des comités de bassin d'emploi.

Considérant ces précisions superflues puisque la région est une collectivité territoriale et que les syndicats de salariés, mentionnés par le projet de loi, représentent aussi les salariés en recherche d'emploi, **la rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'adoption de ces amendements.

La commission a *rejeté* les trois amendements.

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard, obligeant les employeurs à notifier toute place vacante aux maisons de l'emploi.

**Mme Martine Billard** a indiqué qu'il s'agit de transférer aux maisons de l'emploi la mission de recueillir des offres d'emploi.

**M. Gaëtan Gorce** a considéré que cet amendement introduit un risque d'inégalité entre les différents demandeurs d'emploi.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable en rappelant que le projet supprime l'obligation de dépôt des offres d'emploi.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

#### *Article 1<sup>er</sup> bis*

#### **Codification de la définition des missions locales**

Cet article additionnel, introduit par le Sénat à l'initiative de sa commission des affaires sociales, a pour objet de codifier la définition des missions locales pour l'insertion des jeunes et de leur conseil national.

Article L. 311-10-2 du code du travail

Le nouvel article L. 311-10-2 qu'il est proposé d'insérer dans le code du travail reprend mot à mot la définition des « *missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* » inscrite à l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

L'insertion est effectuée dans la section 5, intitulée « *Rôle des collectivités territoriales et des maisons de l'emploi* », du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre III du



code, intitulé « *Service public de l'emploi* » (ces deux intitulés étant issus de l'article 1<sup>er</sup> du projet *supra*) ; les deux nouveaux articles relatifs aux missions locales se placeront juste après ceux relatifs aux maisons de l'emploi.

Le rôle des missions locales dans la politique territoriale de l'emploi, à l'égal des maisons de l'emploi qu'elles ont précédées, sera ainsi reconnu.

#### Article L. 311-10-3 du code du travail

De la même manière, le nouvel article L. 311-10-3 qu'il est proposé d'insérer reprend mot à mot la définition du Conseil national des missions locales inscrite à l'article 8 de la loi précitée du 19 décembre 1989.

Par cohérence, il conviendrait de supprimer formellement les articles 7 et 8 précités de la loi de 1989, qui n'ont plus lieu d'exister. Il faut également veiller à la coordination avec le nouveau droit à l'accompagnement des jeunes en difficulté prévu à l'article 9 du présent projet.

\*

La commission a *adopté* trois amendements de la rapporteure : le premier autorisant les missions locales à recruter des personnels sous statut de droit privé, le deuxième reconnaissant la mission de service public de l'emploi assurée par les missions locales et le troisième de coordination.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer associant les missions locales aux maisons de l'emploi.

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> *bis* ainsi modifié.

### *Article 2*

#### **Réglementation de la publicité et de la diffusion des offres d'emploi**

Cet article vise à adapter la législation relative aux « petites annonces » d'offres d'emplois, d'une part pour réprimer certains abus, d'autre part pour y tenir compte de la suppression du monopole légal de l'ANPE et de l'évolution technique : il n'y a plus seulement la presse, mais aussi internet...

Le 1<sup>o</sup>, en réécrivant les deux premiers alinéas de l'article L. 311-4 du code du travail, a d'abord pour effet de supprimer l'interdiction en vigueur de l'affichage et de la diffusion par tout autre moyen des offres d'emploi, interdiction à laquelle la diffusion par voie de presse constituait une dérogation réglementée.

En effet, la suppression de l'obligation des employeurs de déposer leurs offres à l'ANPE (par le paragraphe VIII de l'article 1<sup>er</sup> *supra*) entraîne nécessairement la reconnaissance de leur droit à faire connaître ces offres par tout moyen, sous réserve d'une réglementation destinée à empêcher les abus.

Tel est l'autre objet du présent paragraphe I : il encadre la diffusion par voie de presse des offres d'emploi, et ce d'une manière plus rigoureuse que dans le droit en vigueur : il prohibe la vente de « *feuilles d'offres ou de demandes d'emploi* », mais précise que ne relèvent pas de cette catégorie les publications qui n'ont pas pour objet « manifeste » les opérations de placement par voie d'annonces et dont moins de la moitié de la surface est consacrée aux offres et demandes d'emploi.

Il résulte de cette rédaction que seront autorisés les journaux *gratuits* de petites annonces d'emplois, mais pas les journaux payants ; la publication d'offres d'emploi dans la presse en général sera par ailleurs autorisée, mais sous réserve que ces annonces ne couvrent pas plus de la moitié des journaux. Cette réglementation nouvelle correspond à une application pratique du principe de gratuité des services d'aide au placement pour les demandeurs d'emploi.

Le 2<sup>o</sup> vise à prendre en compte l'apparition des moyens de diffusion électronique en complétant une disposition prévoyant que « *tout employeur qui fait insérer [dans la presse] une offre anonyme d'emploi est tenu de faire connaître son nom ou sa raison sociale et son adresse au directeur de la publication* » : cette règle devra s'appliquer pour toute diffusion par un moyen de communication accessible au public. Le texte proposé manque toutefois de précision en ce qu'il n'indique pas à qui les coordonnées de l'employeur devront être transmises quand il aura recouru à une diffusion par internet, par exemple : le responsable d'un site internet n'est pas vraiment un « directeur de publication » comme le vise actuellement la loi ; il convient de trouver une formule plus large permettant de viser tout responsable d'un moyen de diffusion.

Le 3<sup>o</sup> supprime en premier lieu une disposition obligeant les organes de presse à transmettre à l'ANPE les annonces d'emplois reçues, disposition qui n'a plus de sens après la suppression de l'obligation de dépôt des offres à l'agence par les employeurs. Par ailleurs, toujours pour tenir compte de l'existence d'internet, il étend aux offres d'emplois « diffusées » la faculté offerte par la loi à l'ANPE et aux services du ministère du travail de demander aux organes de presse de leur transmettre les coordonnées des employeurs qui ont fait paraître des offres anonymes.

Le 4<sup>o</sup>, dans la même optique, étend à toutes formes de diffusion d'offres d'emplois un ensemble de règles applicables actuellement aux seules annonces de presse : prohibition des discriminations d'âge, des allégations mensongères et des annonces en langue étrangère (avec dérogations).

Le 5° précise la notion d'allégation fautive ou susceptible d'induire en erreur dans les offres d'emplois en ajoutant, dans la liste existante (et non exhaustive) d'éléments de tromperie présentée dans la loi, le caractère effectivement disponible ou non de l'emploi.

Enfin, le 6° étend à tous les moyens de communication la dérogation existante, au bénéfice des journaux rédigés dans une langue étrangère, à l'obligation de diffuser les offres d'emploi en français.

\*

La commission a *adopté* deux amendements de précision de la rapporteure.

Elle a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

#### *Après l'article 2*

La commission a examiné un amendement de Mme Cécile Gallez élargissant la composition du conseil d'administration des hôpitaux au député de la circonscription.

Se rendant aux arguments de **la rapporteure, M. Bernard Perrut** a déclaré que l'amendement était *retiré*.

#### *Article 3*

##### **Autorisation et réglementation de l'activité de placement**

La suppression du monopole de placement de l'ANPE, résultant des modifications apportées par l'article 1<sup>er</sup> *supra* aux articles L. 311-1 et L. 311-2 du code du travail, s'accompagnera nécessairement d'une réglementation de la nouvelle activité concurrentielle de placement.

La convention n° 181 précitée de l'OIT, que notre pays envisage de ratifier, rend compte de cette nécessité en se donnant pour double objectif de permettre aux « *agences d'emploi privées* » d'opérer tout en protégeant les chômeurs qui recourront à leurs services (article 2, § 3, de la convention) ; elle dispose donc que les Etats doivent encadrer l'activité de placement privée afin de garantir le respect de la liberté syndicale, la non-discrimination, la gratuité des services pour les demandeurs d'emploi et la protection des données personnelles relatives aux travailleurs, qui doivent être limitées aux éléments pertinents pour l'accès à l'emploi.

Le présent article propose donc de soumettre les opérateurs de placement privés à un régime de déclaration administrative et prévoit l'édiction (par décret en Conseil d'Etat) d'une réglementation relative aux données nominatives qu'ils recueilleront. On rappelle que les garanties nécessaires en matière de gratuité des

services pour les demandeurs d'emploi et de non-discrimination sont par ailleurs données par l'article L. 310-2 du code du travail nouvellement rédigé par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Au-delà des garanties fondamentales susmentionnées, l'on peut s'interroger sur l'ensemble de garanties économiques et sociales, d'obligations qualitatives, de contrôles qu'il conviendrait ou non d'imposer aux nouveaux opérateurs.

Le rapport de M. Marimbert souligne que les expériences récentes d'ouverture à la concurrence de l'activité de placement chez nos voisins européens ont été marquées par des degrés de libéralisation inégaux, entre les deux extrêmes de l'assimilation de celle-ci à une activité commerciale normale et du maintien de procédures d'agrément. La rapidité de l'expansion du placement privé a naturellement été inversement proportionnelle au degré de contrôle administratif maintenu. Les expériences que le rapport présente comme les plus intéressantes sont selon lui caractérisées par une volonté « *d'inscrire l'apport attendu des initiatives privées dans le cadre d'une véritable stratégie publique d'animation du marché du travail* », l'Etat conservant la responsabilité de l'architecture du système qu'il met en place, fixant des objectifs aux opérateurs et en assurant le suivi.

Spontanément, des opérateurs privés auront tendance à aller vers les clients les plus intéressants, qui sont déjà ceux que ciblent les conseils en recrutement : les cadres et autres salariés « à potentiel » du côté des salariés ; les grandes entreprises du côté des employeurs. Faut-il accepter cet effet d'écumage en admettant que l'ANPE continuera à s'occuper des personnes et des entreprises moins « intéressantes » ou faudra-t-il inciter (ou contraindre) les opérateurs privés à s'occuper aussi des chômeurs de longue durée non qualifiés, par exemple ? Le projet de loi s'inscrit dans une logique plutôt « libérale » en prévoyant un régime déclaratif destiné à assurer un contrôle strict des garanties fondamentales de gratuité pour les salariés et de non-discrimination (sexuelle, syndicale, raciale ou autre) mais pas un contrôle plus qualitatif centré sur la prise en considération d'objectifs sociaux et économiques.

Le I du présent article commence par abroger les dispositions en vigueur, remontant à 1945, qui organisaient la suppression des bureaux de placement payants et l'extinction progressive des bureaux gratuits antérieurs. Il les remplace par trois articles nouvellement rédigés du code du travail.

#### Article L. 312-1 du code du travail

Le nouvel article L. 312-1 institue une obligation de déclaration pour toute personne physique ou morale de droit privé dont les services de placement constituent l'activité « *principale* ». Cette déclaration devra être effectuée à l'« *autorité administrative* », qui n'est pas plus amplement définie, mais dont on peut penser qu'il devrait s'agir des services extérieurs du ministère du travail, car ils seront chargés du contrôle (voir *infra*).

Il est précisé que la fourniture de services de placement sera exclusive de toute autre activité lucrative, sauf le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle et la fourniture d'intérimaires. Cette précision éclaire le critère d'activité « principale » susmentionné : en fait l'activité de placement sera nécessairement exclusive, sauf dans les cas où elle se combine avec celles de conseil en recrutement ou de fourniture d'intérimaires. D'ores et déjà, la distinction entre le « placement » *stricto sensu* (encore interdit en principe aux entreprises concernées) et ces activités est difficile à faire ; l'absence d'obligations déclaratives pour les « chasseurs de tête » ou les entreprises de travail temporaire qui pratiqueraient marginalement le placement évitera des contentieux.

Aux obligations déclaratives seront adjointes des obligations statistiques, afin que l'Etat puisse conserver une vision exhaustive du marché du travail.

Enfin, le projet exempte de déclaration les catégories d'opérateurs privés de placement déjà autorisés par la loi : les associations et entreprises intermédiaires pour les services à la personne en vertu de l'article L. 129-1 du code du travail ; les agents artistiques en vertu de son article L. 762-3 (il faudrait y ajouter les agents sportifs) ; les entreprises conduisant des actions de reclassement pour leur personnel en vertu du dernier alinéa de l'article L. 311-1 dans sa rédaction en vigueur.

#### Article L. 312-2 du code du travail

L'article L. 312-2 habilite l'inspection du travail à contrôler les opérateurs de placement et le respect de l'ensemble de leurs obligations (la référence à l'article L. 310-2 renvoyant aux principes de gratuité et de non-discrimination). Les contrevenants pourront être suspendus trois mois.

#### Article L. 312-3 du code du travail

L'article L. 312-3 renvoie les modalités d'application des articles précédents à un décret en Conseil d'Etat. Ce décret traitera aussi des données nominatives utilisées par les opérateurs de placement.

Le **II** introduit une disposition transitoire et donc non codifiée.

Selon le deuxième alinéa de l'article L. 311-1 du code du travail dans sa rédaction en vigueur, des établissements publics, organismes paritaires et associations agréés par l'Etat ou conventionnés par l'ANPE peuvent concourir au service public du placement. De fait, l'ANPE a largement délégué sa fonction de placement, par exemple au réseau associatif « Cap Emploi » pour les personnes handicapées et à l'APEC pour les cadres. Le présent paragraphe dispense de déclaration les acteurs de droit privé (associations) déjà agréés ou conventionnés.

Article L. 312-1 du code du travail

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce et un amendement de Mme Martine Billard soumettant à une procédure d'agrément de l'autorité administrative l'activité de placement exercée par des organismes privés.

**M. Gaëtan Gorce** a indiqué que les organismes privés, et notamment les entreprises, vont être autorisés à participer à une mission de service public, ce qui aura des conséquences importantes sur la situation des chômeurs, qui pourront subir des sanctions pour ne pas avoir obéi aux prescriptions de ces intervenants privés. Une simple procédure déclarative est insuffisante pour assurer les garanties nécessaires. Le placement doit être une activité contrôlée et encadrée. La faculté ouverte aux entreprises de travail temporaire d'avoir une activité de placement, par exception au principe d'exclusivité de celle-ci, est également inquiétante.

**Mme Martine Billard** a fait observer que la rédaction actuelle risque de générer l'apparition d'escrocs sur le marché du placement. Le conseil en recrutement et en insertion professionnelle est un champ très large, qui laisse une entrée possible à diverses sectes ayant déjà envahi le champ de la formation professionnelle. Il faut instaurer un agrément et un minimum de contrôles afin de protéger les personnes fragilisées et vulnérables.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à ces amendements ; selon le projet, les activités de placement seront déclarées et contrôlées par l'inspection du travail, ce qui suffira à sanctionner les irrégularités. De surcroît, les personnes en recherche d'emploi ne rémunèrent pas les organismes de placement, ce qui élimine tout risque d'escroquerie.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Maxime Gremetz, le premier instituant également un régime d'agrément, le second précisant que le service de placement est exclusif de toute autre activité lucrative.

La commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

Article L. 312-2 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

Elle a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse et un amendement de M. Gaëtan Gorce permettant la fermeture définitive d'un organisme de placement à titre de sanction.

**M. Gaëtan Gorce** a indiqué que face à des faits graves portant préjudice aux demandeurs d'emploi, les organismes en cause doivent être contraints de cesser définitivement leur activité.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable, indiquant que si des escroqueries ou des faits discriminatoires justifiant une sanction aussi sévère sont constatés, c'est au juge pénal qu'il appartiendra de la prononcer.

La commission a *rejeté* ces amendements.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Martine Billard tendant à prévoir la fermeture de l'organisme de placement en cas de récidive.

Article L. 312-3 du code du travail

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz destiné à mieux encadrer les échanges d'informations nominatives entre organismes de placement.

**Mme Martine Billard** a présenté un amendement tendant à prévoir une durée limitée pour la conservation des informations nominatives par les organismes de placement.

Après que **la rapporteure** a fait valoir que la loi informatique et libertés ainsi qu'une directive communautaire de 1995 prévoient déjà cette mesure, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

#### *Article 3 bis (nouveau)*

##### **Coordination**

L'article L. 312-1 du code du travail tel que réécrit par l'article 3 du présent projet précise que les entreprises de travail temporaire (intérim) pourront fournir des services de placement. Or, actuellement, l'article L. 124-1 du même code dispose que l'activité de fourniture de travail temporaire est exclusive de toute autre, ce qui est incompatible. A l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a donc inséré à l'article L. 124-1 un rappel de l'exception à cette exclusivité qu'instaure l'article L. 312-1.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Maxime Gremetz.

La commission a *adopté* l'article 3 bis (nouveau) sans modification.

*Article 4*

**Sanction pénale du non-respect de l'obligation de gratuité**

L'article L. 361-1 du code du travail punit de six mois de prison et/ou de 3 750 € d'amende les infractions aux articles L. 312-1 et suivants du code du travail, c'est-à-dire aux dispositions en vigueur prohibant l'activité privée de placement (en organisant l'extinction des bureaux de placement antérieurs à 1945). La suppression de cette prohibition implique naturellement celle de cette incrimination, ce qu'effectue le présent article.

Cette suppression est opérée par la substitution d'une nouvelle incrimination qui encourra donc les mêmes peines : le non-respect de l'obligation de gratuité des services de placement pour les demandeurs d'emploi, qui est posée au second alinéa de l'article L. 310-2 du code du travail tel que réécrit par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet.

\*

La commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

*Article 5*

**Autorisation à l'ANPE de créer des filiales et de prendre des participations**

Cet article tend à autoriser l'ANPE à prendre des participations et à créer des filiales pour l'exercice de ses missions d'assistance aux demandeurs d'emploi et aux employeurs pour leurs recrutements (comme tout établissement public, elle reste régie par le principe de spécialité). Ces filiales pourront facturer leurs services aux employeurs.

Cette faculté ouverte à l'agence de développer des activités payantes, en s'associant le cas échéant avec des opérateurs privés, lui permettra, par exemple, de conduire des actions de reclassement engagées par des entreprises dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Elle représente la contrepartie légitime de la perte du monopole légal du placement.

Il paraît également utile, comme l'observe dans son rapport M. Balmery, que l'ANPE, qui a très largement externalisé des tâches dans la période récente comme le manifeste le tableau ci-après, conserve un certain socle de compétences lui permettant de juger de la qualité de ses prestataires. Le fait d'exercer, dans le cadre concurrentiel, le même type d'activités constitue un moyen de préserver ce socle de compétences en interne.

La formulation retenue par le projet, selon laquelle « les filiales peuvent fournir des services payants », laisse planer une ambiguïté sur la faculté des services non filialisés de l'agence de vendre leurs prestations. L'obligation de filialiser les services payants « concurrentiels » aurait l'avantage de cantonner leur développement, afin de garantir *a contrario* le maintien de moyens suffisants pour



assurer le service public « traditionnel ». D'autres solutions sont possibles, comme celle suggérée par le rapport précité : définir dans les contrats de progrès Etat-ANPE l'équilibre entre les activités de l'agence pour le compte de l'Etat et ses activités au service d'autres commanditaires.

A l'initiative de sa commission des affaires sociales et du gouvernement, le Sénat a enrichi le contenu du décret d'application en Conseil d'Etat prévu en spécifiant qu'il fixera la nature des activités pouvant être filialisées, ce qui devrait permettre d'identifier *a contrario* un cœur de métier correspondant au « service universel de base » que l'ANPE devra continuer à proposer dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

Le Sénat a également précisé la rédaction sur un autre point qui était sujet à débat : les conditions de la concurrence entre l'ANPE et les opérateurs privés. Le décret en Conseil d'Etat devra apporter « *les garanties de nature à prévenir toute distorsion de concurrence* ».

***Volume de prestations sous-traitées par l'ANPE***

|                                       | 2001           | 2002           | OBJECTIFS 2003                        |
|---------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------------|
| <b>PRESTATIONS D'ACCOMPAGNEMENT</b>   | <b>426 000</b> | <b>747 000</b> | <b>980 000</b>                        |
| - DONT SOUS-TRAITANCE                 | <b>260 000</b> | <b>530 000</b> |                                       |
| <b>PART DE LA SOUS-TRAITANCE EN %</b> | <b>61</b>      | <b>71</b>      | <b>62 AU 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE</b> |
| <b>BILANS DE COMPETENCE</b>           | <b>4 000</b>   | <b>118 000</b> | <b>180 000</b>                        |
| - DONT SOUS-TRAITANCE                 | <b>4 000</b>   | <b>118 000</b> |                                       |
| <b>PART DE LA SOUS-TRAITANCE EN %</b> | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>                            |
| <b>ATELIERS</b>                       | <b>402 000</b> | <b>829 000</b> | <b>1 300 000</b>                      |
| - DONT SOUS-TRAITANCE                 | <b>241 000</b> | <b>556 000</b> |                                       |
| <b>PART DE LA SOUS-TRAITANCE EN %</b> | <b>60</b>      | <b>67</b>      | <b>64 AU 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE</b> |
| <b>EVALUATION</b>                     | <b>108 000</b> | <b>153 000</b> | <b>310 000</b>                        |
| - DONT SOUS-TRAITANCE                 | <b>108 000</b> | <b>153 000</b> |                                       |
| <b>PART DE LA SOUS-TRAITANCE EN %</b> | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>                            |

Source : rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général du plan présidée par Dominique Balmaty.

\*

La commission a été saisie de deux amendements de suppression de l'article présentés par M. Gaëtan Gorce et Mme Martine Billard.

**M. Gaëtan Gorce** a fait valoir que le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale n'a pas apporté de justification précise lors de son audition par la commission sur les motifs conduisant à remettre en cause le monopole de

l'ANPE. On affirme que l'appel à des organismes privés permettra de favoriser le rapprochement des offres et des demandes d'emploi. Cependant, cette réforme risque de créer un marché de l'emploi à deux vitesses où les demandeurs d'emploi les plus en difficulté n'auront accès qu'aux seuls services de l'ANPE.

**M. Jean-Paul Anciaux** a estimé que si la réforme n'était pas engagée, il faudrait exclure effectivement l'ensemble des organismes privés de l'activité de placement. En outre, le secteur associatif est également très présent et l'association des trois types d'organismes, publics, privés et associatifs, est à même de donner les meilleurs résultats en matière de placement.

**Mme Martine Billard** a rappelé qu'il existe déjà un organisme privé chargé du placement des cadres sans emploi, l'Association pour l'emploi des cadres et a exprimé la crainte que l'application du droit de la concurrence ne conduise à rogner les ailes de l'ANPE au nom de l'égalité de concurrence entre les organismes privés et les organismes publics.

**La rapporteure** a rappelé que le monopole de l'activité de placement de l'ANPE n'est pas respecté, puisqu'un tiers seulement des offres d'emplois y sont déposées. La faculté d'intervenir dans le champ concurrentiel sera pour l'agence la contrepartie de l'ouverture du placement à la concurrence. Au demeurant, selon les indications fournies par son directeur général, les activités filialisées ne devraient représenter que de l'ordre de 1 % du budget de l'ANPE.

**M. Michel Liebgott** s'est inquiété du sort des travailleurs qui veulent faire évoluer leur carrière en changeant d'emploi. L'ANPE restera-t-elle gratuite non seulement pour les chômeurs, mais aussi pour les salariés cherchant un autre emploi ?

**La rapporteure** a indiqué que les prestations de l'ANPE fournies à la personne demandant un emploi seraient toujours gratuites ; ce ne sont que celles demandées par les entreprises qui pourront être payantes.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* les deux amendements de suppression de l'article.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce donnant un statut public aux agents des filiales de l'ANPE par des agents publics.

La commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

### *Article 6*

#### **Activation des dépenses de l'assurance chômage**

Le présent article a pour objet de donner une base légale générale et pérenne aux mesures d'activation des dépenses de l'assurance chômage.

Comme l'observe le rapport de M. Jean Marimbert, l'évolution vers l'activation des dépenses de l'assurance chômage a été un processus de longue haleine. Dès les années 1980, les partenaires sociaux ont mis en place des prestations qui s'inscrivaient dans une logique de soutien au retour à l'emploi, comme les conventions de conversion, l'allocation formation reclassement (AFR), les conventions de coopération. Les conventions de conversion ont été instituées en 1986 au bénéfice de salariés licenciés : ceux-ci percevaient pendant six mois une allocation de conversion co-financée par leur ex-employeur et l'UNEDIC et bénéficiaient d'une aide au reclassement assurée par des équipes spécialisées constituées de personnes de l'ANPE. L'AFR créée en 1988 permettait à des demandeurs d'emploi de percevoir une allocation égale à celle d'assurance chômage en suivant un stage de formation professionnelle. Enfin, les conventions de coopération issues d'un accord interprofessionnel de 1994 visaient à faciliter le reclassement de demandeurs d'emploi depuis plus de huit mois en versant une aide à l'employeur les embauchant.

Puis, l'instauration du PARE-PAP en 2001 a traduit une volonté de généralisation (tous les demandeurs d'emploi indemnisés étant visés) d'une conception « active » de la dépense d'indemnisation, puisqu'il s'est agi de mettre au point un plan d'aide au retour à l'emploi pour chacun et d'exiger en contrepartie des engagements.

Pratiquement, les partenaires sociaux ont défini alors différents modes d'« activation », qui ont ensuite été inscrits dans la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel :

- l'aide à la mobilité géographique ;
- l'aide dégressive à l'employeur embauchant en contrat à durée indéterminée un demandeur d'emploi indemnisé inscrit depuis plus de douze mois ;
- l'aide individuelle à la formation, qui peut financer un SIFE ou SAE ;
- le financement par l'UNEDIC des actions d'évaluation et d'accompagnement de l'ANPE ;
- le financement de contrats de qualification (le principe du financement éventuel par l'UNEDIC de contrats de qualification pour les chômeurs de vingt-six ans et plus avait été posé à titre expérimental par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ; il a été prorogé par la loi n° 2001-624 précitée, puis pérennisé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social pour les nouveaux contrats de professionnalisation qui ont remplacé les contrats de qualification.

Par ailleurs, l'article 120 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a institué un dispositif dit « PARE anticipé » qui permet aux

salariés subissant un licenciement économique de bénéficier de mesures d'évaluation des compétences et d'accompagnement en vue du reclassement pouvant être financées par l'UNEDIC dès leur période de préavis, donc avant qu'ils ne perçoivent des allocations chômage.

Le I du présent article 6 tend à poser comme un principe pérenne l'« activation » des dépenses d'indemnisation en l'insérant dans le code du travail, ce qui n'est pas le cas des mesures existantes, et en l'élargissant : ne sont plus visés nommément différents dispositifs, mais toutes mesures « *favorisant la réinsertion professionnelle* ».

L'autonomie de gestion de l'assurance chômage est cependant préservée, et même renforcée : l'« activation » de ses moyens, qui n'est pas obligatoire, sera effectuée dans les limites fixées par les parties signataires de la convention UNEDIC pluriannuelle et pour des mesures que cette convention aura définies.

Cette rédaction paraît inspirée du souci de mettre fin aux imperfections juridiques qui ont entraîné l'annulation récente par le Conseil d'Etat<sup>(1)</sup> de plusieurs annexes, accords d'application et arrêtés d'agrément de la convention UNEDIC, aux motifs, entre autres, que :

– dès lors que l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 17 juillet 2001 renvoyait à un décret le plafonnement financier des mesures d'activation prévues et confiait à l'ANPE la prescription de l'aide à la mobilité instituée, les partenaires sociaux ne pouvaient, dans un accord d'application de la convention UNEDIC, confier aux ASSEDIC le soin de déterminer les orientations relatives à la distribution de cette aide et de fixer l'enveloppe financière afférente ;

– plus généralement, l'article L. 352-2 du code du travail donnant à l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives le droit de participer aux négociations sur l'indemnisation du chômage, les organisations signataires de la convention UNEDIC ne pouvaient renvoyer à une commission paritaire composée des seuls représentants de ces organisations la fixation de diverses règles d'application.

*A contrario*, la rédaction proposée par le projet de loi, reconnaissant le rôle de l'assurance chômage et la responsabilité particulière des organisations qui acceptent d'endosser sa gestion en signant périodiquement des conventions, réserve bien aux parties signataires de cette convention la fixation des « limites » aux mesures d'activation, ce qui peut être lu comme leur donnant compétence pour l'ensemble des mesures nécessaires à leur application.

Par ailleurs, il est proposé que les bénéficiaires potentiels des mesures d'activation soient :

---

(1) N° 255886 et suivants, Association AC ! et autres, 11 mai 2004.

– d’une part, les chômeurs percevant l’allocation d’assurance (les bénéficiaires de l’ARE-aide au retour à l’emploi étaient 1,74 million en avril 2004), ce qui exclut les chômeurs non indemnisés ou relevant du régime de solidarité (principalement de l’ASS : 334 000 bénéficiaires en avril 2004) ;

– d’autre part, par anticipation, les salariés licenciés pour motif économique durant leur préavis, dans la continuité de l’ouverture effectuée par l’article 120 de la loi de modernisation sociale.

La gestion de ces mesures sera assurée par l’ANPE, selon le modèle PARE, ou par d’autres organismes « *participant au service public de l’emploi* » au sens de l’article L. 311-1 du code du travail réécrit par le présent projet (ce qui couvre notamment les prestataires divers de formation et d’aide au retour à l’emploi, les entreprises de travail temporaire et les nouveaux opérateurs de placement privés), dans des conditions prévues par la convention pluriannuelle Etat-ANPE-UNEDIC instituée dans le même article.

Le **II** supprime l’article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 17 juillet 2001, devenu inutile compte tenu de la portée plus générale de la disposition introduite par le présent article 6.

Pour les mêmes raisons, la dernière phrase du premier alinéa de l’article L. 351-8 du code du travail, issue de l’article 120 précité de la loi de modernisation sociale, pourrait également être supprimée.

\*

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *adopté* l’article 6 ainsi modifié.

### *Article 7*

#### **Réforme du régime des sanctions administratives à l’encontre des demandeurs d’emploi**

Le présent article comporte une réforme du régime des obligations des demandeurs d’emploi et des sanctions administratives qui peuvent leur être appliquées.

Cette réforme est d’une portée mesurée. Elle vise à rendre plus effectif le régime disciplinaire qui existe déjà, en levant des ambiguïtés juridiques sur les pouvoirs des différentes administrations et en clarifiant les obligations des demandeurs d’emploi, mais aussi en prévoyant une meilleure graduation des sanctions et en garantissant les droits des personnes concernées à travers la mention légale d’une procédure contradictoire.

#### **1. Un dispositif en vigueur inadapté**

Le dispositif de contrôle et de sanction des demandeurs d'emploi en vigueur, qui fait intervenir les services de l'Etat, ceux de l'assurance chômage et l'ANPE, apparaît, selon plusieurs rapports récents, inadapté.

– On se souvient des négociations ayant précédé la mise en place en 2001 du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi)-PAP-ND (projet d'action personnalisé pour un nouveau départ). Les partenaires sociaux avaient envisagé dans un premier temps de confier à l'assurance chômage des pouvoirs de contrôle inédits vis-à-vis des demandeurs d'emploi, avant d'être contraints par le gouvernement d'alors de revoir leur copie. Le PAP-ND a cependant gardé pour objet, entre autres, de rappeler aux demandeurs d'emploi indemnisés leur obligation de recherche d'emploi.

Le rapport d'évaluation précité de l'IGAS sur la mise en œuvre du PAP-ND produit des données sur les radiations effectuées par l'ANPE : en 2002, il y aurait eu environ 17 000 radiations de la liste des demandeurs d'emploi de l'ANPE pour refus d'emploi, refus de formation et fausse déclaration, soit 5 % de l'ensemble des radiations, dont le plus grand nombre (370 000) sont liées à des non réponses à des convocations. La multiplication des convocations à des entretiens à l'ANPE qu'a entraînée le programme PAP-ND apparaît comme responsable de l'augmentation des radiations que l'on relève ; à cet égard, l'IGAS constate que l'absence des chômeurs aux entretiens auxquels ils sont convoqués est souvent liée à la reprise d'un emploi (qui n'a pas été déclarée), mais considère aussi que les publics les plus en difficulté ne sont peut-être pas assez conscients des conséquences d'une absence à un entretien, ce qui justifierait un effort particulier d'information.

– Le rapport de M. Jean Marimbert relève « *les difficultés persistantes de la coordination concernant le contrôle de la recherche d'emploi* ». Le dispositif est effectivement complexe, qui fait intervenir les services du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) dépendant des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), mais aussi ceux de l'ANPE, qui peuvent radier de la liste des demandeurs d'emploi, et ceux des ASSEDIC, qui peuvent suspendre le versement des prestations.

Une convention tripartite Etat-UNEDIC-ANPE a été conclue sur la question en 2001, disposant que les ASSEDIC peuvent saisir les DDTEFP en cas de non-présentation à leurs convocations, en présence d'indices de fraude ou en présence de doutes sur la réalité de la recherche d'emploi ; les services de l'Etat doivent alors traiter le dossier dans les deux mois, l'assurance chômage pouvant suspendre le paiement des allocations dans l'intervalle.

Cette organisation entraîne des incertitudes juridiques : le pouvoir de suspension des allocations par l'assurance chômage a été remis en cause par une décision de justice (tribunal de grande instance de Paris, 2 juillet 2002) au motif qu'il s'agirait d'une sanction que ne pourraient prendre que les services de l'Etat. Il a également été contesté dans le seul cas particulier où la suspension est fondée

sur un doute quant à la réalité de la recherche d'emploi, car l'article L. 351-18 du code du travail confie le contrôle de la recherche d'emploi aux seuls services de l'Etat.

— La Cour des comptes a consacré dans son rapport public 2003 un développement au contrôle de la recherche d'emploi tel que mis en œuvre par les services extérieurs de l'Etat. Elle y fait plusieurs constats sévères (également faits par M. Marimbert) sur la situation dans la période 1999-2001 qu'elle a analysée : les moyens humains des SCRE sont insuffisants (une circulaire demande un contrôleur pour 10 000 demandeurs d'emploi ; on serait seulement à 0,7 ou 0,8, voire moins) ; leur formation continue est incomplète ; l'activité des services, mesurée en nombre de convocations envoyées et d'entretiens effectués, est également inférieure de moitié ou plus aux normes fixées par le ministère... Compte tenu d'une part de ces moyens et de cette activité limités, d'autre part du fait que la seule sanction effective dont disposent les services est selon le code du travail <sup>(1)</sup> l'exclusion du droit à l'assurance chômage, sans possibilité de sanction graduée, le nombre de sanctions prononcées est faible : 2 000 en 1999 et 2000, 1 700 en 2001, moins de 1 400 en 2002. Cela représente selon les années 0,06 à 0,09 % des demandeurs d'emploi indemnisés.

A cet égard, il est intéressant de comparer le contrôle de la condition de recherche d'emploi opéré chez les demandeurs d'emploi avec celui effectué dans le cadre d'une autre allocation conditionnelle, le RMI, dont le versement peut être, rappelons-le, suspendu pour non-respect de la condition d'insertion (signature et respect d'un contrat d'insertion). On pourrait penser qu'étant donnée la nature du RMI, revenu d'existence vital pour ses bénéficiaires, qui sont par définition des personnes en grande difficulté, l'application faite de la condition d'insertion serait moins sévère que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, dont la situation est en moyenne moins difficile. Or on constate que le taux moyen de suspensions-sanction du RMI au titre de la clause d'insertion s'est élevé à 3,6 % en 2003 <sup>(2)</sup>, soit une « sévérité statistique » quarante ou cinquante fois plus grande que pour les demandeurs d'emploi indemnisés !

La Cour critique également la faiblesse de la coordination entre les services de l'Etat, de l'ANPE et des ASSEDIC : formellement, l'article L. 351-26 du code du travail « encourage » depuis 1993 la signature de conventions départementales tripartites ; or ce n'est apparemment qu'en 2003 qu'une majorité de départements (63) ont pu être couverts par ces conventions. Sur le terrain, il apparaît que l'activité de contrôle des SCRE est effectuée de manière prédominante en auto-saisine plutôt que suite aux radiations prononcées par

---

(1) En pratique, ils y ont ajouté une sanction symbolique : l'avertissement.

(2) Cela signifie que pour 100 allocataires payés depuis plus de trois mois, 3,6 autres sont suspendus pour non-respect du contrat d'insertion, refus de contractualiser ou de renouveler leur contrat. On relève par ailleurs que ce taux de suspension est très variable selon les départements (bien que la statistique porte sur l'année 2003, donc avant la décentralisation du RMI et alors que le pouvoir de suspension appartenait encore au préfet) : il dépasse 8 % dans une vingtaine de départements et atteint 39 % dans un (sachant qu'un allocataire peut être suspendu plusieurs fois dans l'année, ce qui « gonfle » un peu la statistique).

l'ANPE et aux signalements des ASSEDIC. Sur ce point, la rapporteure ne peut que rendre compte de l'agacement que suscite chez les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance-chômage, tant patronaux que syndicaux, le peu de répondant des services de l'Etat aux signalements des ASSEDIC : il semblerait qu'une part très significative de ces signalements ne reçoive même pas de réponse dans les deux mois réglementaires et que 10 à 20 % seulement (des chiffres divers ont été produits selon les ressorts territoriaux connus par les personnes auditionnées) conduisent à une suppression de l'allocation.

Considérant que la situation est peu satisfaisante, la juridiction financière conclut dans son rapport précité en appelant à une réforme : « *Soit l'Etat intensifie son contrôle, institue une échelle de sanctions plus graduée que celle qui existe et accroît la coopération avec l'ANPE et l'assurance chômage, soit il partage ce pouvoir avec les opérateurs de terrain, et en particulier l'assurance chômage qui pourrait alors disposer d'un pouvoir de sanction* ». Les termes de cette alternative sont également posés par le rapport de M. Marimbert.

## **2. La nécessité d'un régime de sanctions**

L'existence de régimes d'indemnisation du chômage paraît impliquer inéluctablement celle d'obligations sanctionnées pour ceux qui en bénéficient, sauf à se placer dans une logique strictement assurantielle où l'allocation serait la contrepartie inconditionnelle – une fois liquidée comme une pension de retraite – des cotisations versées.

M. Jean Marimbert insiste sur la difficulté d'une question qui renvoie aux ambiguïtés de la société quant aux exigences vis-à-vis des demandeurs d'emploi – entre sévérité de principe affichée et traitement des cas individuels plutôt libéral – et aux contradictions du droit. Le préambule de la Constitution de 1946 affirme en effet tout à la fois le devoir pour chacun de travailler et le droit d'avoir un emploi ou d'obtenir de la collectivité des moyens d'existence, établissant un lien entre droits et obligations en matière d'emploi. Cette conception est sans doute la plus valable : la rigueur vis-à-vis des demandeurs d'emploi ne peut être justifiée que si, par ailleurs, l'effort de la collectivité en vue de les ramener à l'emploi est le plus grand.

Si l'on regarde nos voisins européens, qui sont nos premiers concurrents et partenaires et dont le système social est comparable au nôtre, on constate qu'ils ont mis en place des dispositifs de réduction, de suspension provisoire ou de suppression des allocations chômage fondés sur les mêmes motifs qu'en France : fraude, absence aux convocations, refus d'emploi ou de formation... Et la tendance est plutôt au durcissement de ces dispositifs.

Le rapport précité observe que certains pays s'efforcent de préciser les obligations des demandeurs d'emploi notamment en matières d'emplois « compatibles » dont le refus peut être sanctionné, par exemple en chiffrant le temps de déplacement maximal afférent à un emploi géographiquement



compatible ou l'écart de salaire maximal entre ancien et nouvel emploi qui doit être accepté sous peine de perte de l'indemnisation. La fixation de telles règles, pour l'auteur du rapport, a le mérite de sortir du non-dit et du double langage qu'il perçoit en France, caractérisés par la coexistence d'une stigmatisation générale et injuste des demandeurs d'emploi « profiteurs », d'une règle générale abstraite et d'une application peu rigoureuse.

*Tableau comparatif des sanctions concernant la recherche d'emploi*

|                        | <b>Convocations/présentations obligatoires</b>   | <b>Sanctions</b>  |
|------------------------|--|---|
| <b>Allemagne</b>       | Suivi personnalisé, convocations de suivi par l'agent responsable du demandeur.  | 2 semaines d'interruption des droits pour non présentation à un examen médical ou psychologique ; au moins 12 semaines pour refus d'emploi ou refus de participer à une mesure d'insertion professionnelle. |
| <b>Belgique</b>        | 2 fois par mois auprès du bureau de contrôle du lieu de résidence (obligatoire), 1 fois par mois pour les demandeurs de plus de 50 ans ou justifiant de 20 ans au moins comme travailleurs salariés ou travailleurs handicapés | 4 à 52 semaines d'exclusion.<br>Sursis possible.  |
| <b>Espagne</b>         | Convocations de suivi par les organismes chargés de l'indemnisation ou du placement.   | Interruption des droits :<br>- 1 mois pour non-présentation à convocation ;<br>- 3 mois ou exclusion définitive pour refus d'emploi ou action de formation ;<br>- 6 mois ou exclusion pour fraude.          |
| <b>Grande-Bretagne</b> | Entretien préalable puis tous les 15 jours (obligatoire) ; entretien approfondi après 13 semaines puis à 6 mois.   | 2 à 4 semaines d'interruption pour refus de formation ou mauvaise conduite ; jusqu'à 26 semaines pour refus d'emploi.   |
| <b>Italie</b>          | Entretien préalable, puis à 6 mois, puis à 12 mois + entretiens selon les besoins  | Radiation pour refus d'emploi ou formation.   |
| <b>Luxembourg</b>      | Entretien préalable, suivi personnalisé, présentation une fois par mois auprès du conseiller + entretiens selon les besoins.   | 7 jours d'exclusion pour non présentation à entretien (30 jours pour récidive).<br>Exclusion définitive pour refus d'emploi ou formation.   |

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (réponse au questionnaire budgétaire).

### 3. La réforme proposée

#### Article L. 311-5 du code du travail

Le **I** du présent article modifie l'article L. 311-5 du code du travail, lequel pose le principe de l'existence d'une liste des demandeurs d'emploi tenue par l'ANPE et définit les obligations des demandeurs d'emploi inscrits et les conditions de radiation de la liste.

C'est sur la définition de ces cas de radiation que portent les modifications proposées par le projet de loi :

– Actuellement, peuvent être radiées les personnes qui refusent d'accepter un emploi « *compatible avec leur spécialité ou leur formation antérieure, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* ». D'une part, le **A** tend à supprimer dans cette phrase le mot « antérieure », ce qui aura pour effet d'autoriser la radiation des demandeurs d'emploi refusant un emploi compatible avec une formation suivie pendant leur période de chômage. D'autre part, ce paragraphe précise que pour l'appréciation des possibilités de mobilité géographique, il devra être tenu compte des aides à la mobilité proposées : cette mesure, qui constitue également un élargissement des cas de radiation, résulte du constat de la diffusion insuffisante des aides à la mobilité, le plus souvent méconnues alors qu'elles font l'objet d'un effort budgétaire (dans le cadre de la mise en place du PARE, l'UNEDIC avait prévu de consacrer, en 2002 puis 2003, 80 millions d'euros par an à ces aides ; toutefois, cette mesure ne paraît plus applicable suite à l'arrêt précité du Conseil d'Etat en date du 11 mai 2004).

– Le **B** apporte des précisions de coordination : en lien avec la définition du service public de l'emploi donnée par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet, il est spécifié que c'est le refus des seules actions de formation prescrites par les organismes qui constituent le noyau dur du SPE (directions départementales du travail, ANPE, UNEDIC-ASSEDIC et AFPA) qui pourra entraîner la radiation. De même, puisque l'article L. 351-17 du code du travail, définissant les cas d'exclusion des indemnités chômage, renverra désormais au présent article L. 311-5 (*cf.* paragraphe III du présent article 7, voir *infra*), convient-il de disposer que c'est le refus de répondre aux convocations des « *services et organismes compétents* » et non de la seule ANPE qui justifiera d'être sanctionné. On peut toutefois s'interroger sur le champ des organismes « compétents » dont les convocations présenteront un caractère impératif : outre les organismes tels que l'ANPE et les ASSEDIC, cela inclut-il les prestataires d'actions prescrites par eux, par exemple des organismes de formation ?

#### Article L. 351-16 du code du travail

Le **II** de l'article 7 procède à une réécriture du premier alinéa de l'article L. 351-16 du code du travail, lequel a pour objet de définir la notion de

« recherche d'emploi » à laquelle est subordonné, selon l'article L. 351-1 du code, le droit au revenu de remplacement versé par l'assurance chômage.

Dans le droit en vigueur, cette condition est satisfaite si les intéressés :

- sont inscrits comme demandeurs d'emploi ;
- accomplissent des actes *positifs* de recherche d'emploi.

L'avant-projet de loi, tel qu'il a été transmis au Conseil économique et social, prévoyait un net durcissement de ce dispositif :

– en précisant que les actes de recherche d'emploi devaient être non seulement *positifs*, mais aussi *répétés* ;

– en introduisant une nouvelle obligation pour les demandeurs d'emploi : participer « à toute action d'aide à la recherche d'emploi, d'insertion et de formation qui leur est proposée par le service public de l'emploi ».

Il est à noter que la portée de cette contrainte nouvelle ne devait pas être exagérée, dans la mesure où le refus de répondre aux convocations des « services compétents » et celui de suivre une formation constituaient d'ores et déjà des motifs d'exclusion (article L. 351-17 du code : voir *infra*), sous réserve de la possibilité d'un « motif légitime » de refus. La nouvelle disposition aurait pu cependant s'appliquer, par exemple, au cas du refus d'un entretien d'accompagnement ou d'évaluation prescrit par l'ANPE, mais effectué par un prestataire extérieur comme c'est le cas le plus souvent maintenant.

En tout état de cause, le texte du projet de loi tel qu'il a été déposé par le gouvernement au Parlement est revenu sur ce durcissement envisagé pour proposer une définition de la condition de recherche d'emploi qui s'écarte peu du droit en vigueur. L'obligation d'actes *répétés* de recherche n'y était pas reprise. Il était simplement précisé que :

– ces actes sont effectués « en vue de retrouver un emploi », ce qui permet explicitement de prendre en compte au bénéfice du demandeur d'emploi les actes qui ne relèvent pas de la recherche d'emploi *stricto sensu*, mais aussi, par exemple, les formations ;

– ces actes sont accomplis soit à l'initiative du demandeur d'emploi, soit sur « proposition » des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 311-1 du code, à savoir les services du travail, l'ANPE, les ASSEDIC et l'AFPA.

Cette dernière précision paraît ne guère avoir de portée juridique : dans un domaine de droit disciplinaire exercé sous le contrôle du juge, la règle du droit pénal selon laquelle la loi est d'interprétation stricte doit s'appliquer. En conséquence, le terme « proposition » impliquant le droit de refuser, on voit mal

comment pourrait être fondée en droit une décision d'exclusion contre un chômeur pour avoir refusé une proposition du service public de l'emploi.

A l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a quant à lui réintroduit la notion d'actes « *répétés* » de recherche d'emploi et précisé que celle-ci pouvait aussi viser une création ou reprise d'entreprise.

En tout état de cause, et quelle que soit la définition de la condition de recherche d'emploi que l'on retienne, il serait utile, dans une optique d'alignement formel, de transposer ou de mentionner cette définition, telle que donnée au présent article L. 351-16 du code du travail, à l'article L. 311-5 précité du même code, qui prévoit à son quatrième alinéa le cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi pour défaut de recherche d'emploi (ou, à l'inverse, de renvoyer, dans le présent article L. 351-16, à l'article L. 311-5).

#### Article L. 351-17 du code du travail

Le **III** de l'article 7 apporte une modification importante au régime disciplinaire des demandeurs d'emploi en instituant, conformément à la recommandation de la Cour des comptes et de M. Jean Marimbert, une graduation des sanctions : désormais, l'allocation chômage pourra non seulement être supprimée, mais aussi, *réduite*.

Ce paragraphe a également pour objet de garantir un alignement formel des motifs d'exclusion de l'assurance chômage prévus à l'article L. 351-17 du code du travail sur ceux de radiation de la liste des demandeurs d'emploi prévus à l'article L. 311-5 du même code (modifié par le I du présent article : voir *supra*).

Actuellement, ces motifs sont définis dans des termes quasiment identiques dans les deux articles :

- refus d'un emploi dit « compatible » ou « convenable » (*cf.* commentaire du paragraphe I) ;
- refus d'une formation ;
- refus de répondre aux convocations ;
- refus de se soumettre à une visite médicale d'aptitude ;
- fausse déclaration.

Il existe toutefois quelques différences minimes. Notamment, le refus de suivre une formation, sans plus de précision, constitue un motif de radiation de la liste, alors que l'exclusion de l'assurance chômage ne peut être fondée que par le refus de certains types d'actions de formation (celles de pré-qualification, de promotion et d'acquisition et d'entretien des connaissances).

Le présent projet de loi propose que l'article L. 351-17 renvoie désormais à l'article L. 311-5 de sorte que les motifs de radiation et d'exclusion soient nécessairement définis dans les mêmes termes.

Enfin le présent paragraphe maintient toutefois une mention spécifique de la fraude et de la fausse déclaration, car il propose un régime plus sévère dans ce cas de figure : la seule sanction prévue restera alors la suppression des allocations, sans peine intermédiaire ; de plus, le remboursement des sommes indûment perçues sera demandé.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Maxime Gremetz.

#### Article L. 311-5 du code du travail

**M. Gaëtan Gorce** a présenté un amendement tendant à réécrire la définition de l'emploi dit compatible qu'un demandeur d'emploi doit accepter sous peine de sanction. Il a en effet estimé que les dispositions contenues dans le projet de loi sont trop imprécises, notamment pour fonder un contrôle administratif ou judiciaire.

**Mme Martine Billard** s'est inquiétée de l'introduction dans cette définition de l'emploi compatible d'une référence aux aides à la mobilité géographique : comment prendra-t-on en compte le conjoint en activité d'une personne qui serait conduite à accepter un emploi très éloigné de son logement ? Le code du travail vise la situation personnelle et familiale du demandeur d'emploi, mais le projet de loi se soucie peu des conjoints.

**La rapporteure** a estimé qu'il est nécessaire d'inciter les demandeurs d'emploi à la mobilité géographique. Par ailleurs, les références à une situation salariale antérieure, comme le propose l'amendement de M. Gaëtan Gorce, figeraient trop les situations au détriment de l'emploi.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Gaëtan Gorce.

Puis, elle a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

**La rapporteure** faisant valoir que seul un motif pénal pouvait fonder un refus de sortie du territoire, la commission a *rejeté* quatre amendements de M. Yvan Lachaud, présentés par M. Francis Vercamer, prévoyant la radiation de la liste des demandeurs d'emplois de ceux qui s'absenteraient du territoire sans prévenir les services compétents et/ou s'absenteraient de leur domicile au-delà de trente-cinq jours annuels dans les mêmes conditions.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de la rapporteure intégrant dans les critères d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi le suivi des actions d'aide à la recherche d'emploi prescrites par l'ANPE et les organismes du service public de l'emploi.

Puis, la commission a été saisie de deux amendements tendant à supprimer le 2° du B du I de l'article 7 de M. Gaëtan Gorce et de Mme Martine Billard.

**Mme Martine Billard** a expliqué qu'il convenait de maintenir la mention des convocations de l'ANPE, et non des « organismes compétents », au cinquième alinéa de l'article L. 311-5 du code du travail afin d'éviter des radiations abusives. On peut en effet craindre qu'un organisme privé ne cherche à obtenir de bons résultats de placement en obtenant des radiations dans des conditions douteuses.

**M. Gaëtan Gorce** s'est inquiété de la faible prise en compte des droits des demandeurs d'emploi. En contrepartie des mesures de contrôle, il conviendrait de demander aux organismes de placement et de formation des efforts particuliers d'accompagnement. Il est notamment dangereux de permettre qu'une convocation par des organismes privés simplement déclarés puisse conduire à une radiation. Ce pouvoir doit être réservé à l'ANPE.

**M. Michel Liebgott** a fait état du risque des demandeurs d'emploi soient poussés à accepter des offres d'emploi dégradées afin d'éviter une radiation.

**La rapporteure** a reconnu que la rédaction du projet de loi n'était pas parfaite étant donné le caractère peu précis des termes « organismes compétents ». Il conviendrait de ne viser que les organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 311-1 du code du travail ainsi que ceux mandatés par eux. Un amendement en ce sens pourrait être envisagé de préférence aux amendements de suppression déposés.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* les amendements de M. Gaëtan Gorce et de Mme Martine Billard.

#### Article L. 351-17 du code du travail

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce de rédaction globale de l'article L. 351-17 du code du travail

**M. Gaëtan Gorce** a estimé important de préciser les institutions susceptibles de prendre des décisions de suppression ou de réduction des allocations chômage. C'est pourquoi cet amendement précise les cas où une sanction peut être prise à l'encontre du bénéficiaire qui doit toujours disposer d'une procédure de recours pour contester les décisions prises à son encontre.

Sur l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

*Article 8*

**Organisation et procédures du contrôle de la recherche d'emploi**

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 351-18 du code du travail relatif au contrôle de la recherche d'emploi.

Il répond aux observations précitées de la Cour des comptes sur la nécessité d'une réforme du dispositif actuel tout en optant, entre les deux options qui étaient proposées, pour la moins radicale : le pouvoir de sanction restera dans les mains des seuls services de l'Etat.

Eu égard à la faiblesse juridique affectant pour l'heure les décisions de suspension d'allocation prises par l'assurance chômage (*cf.* commentaire de l'article 7), le présent article propose en premier lieu une clarification :

– Il est précisé qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles les ASSEDIC pourront suspendre ou réduire les revenus de remplacement *à titre conservatoire* (la décision définitive, seule sanction à proprement parler, restant du ressort des directions départementales du travail).

– La participation des agents de l'ANPE et des ASSEDIC à la mission de contrôle de la recherche d'emploi est explicitée dans la loi, ce qui devrait garantir le fondement juridique des suspensions conservatoires prononcées par les ASSEDIC pour recherche d'emploi « douteuse », ce point méritant sans doute d'être mieux clarifié

Le présent article reprend par ailleurs la notion de sanction *graduée* introduite à l'article 7 et pose le principe d'une *procédure contradictoire*, effectivement légitime dans le cadre d'une procédure de sanction. Le Sénat, à l'initiative du gouvernement, a précisé que le demandeur d'emploi aurait le droit d'être entendu pour exposer sa situation, éventuellement assisté d'une personne de son choix, avant la décision du représentant de l'Etat. On peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir également cette procédure contradictoire pour la décision de suspension que peuvent prononcer en amont les ASSEDIC.

Enfin, cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat ses modalités d'application, notamment les conditions d'accès des agents chargés du contrôle aux fichiers fiscaux et sociaux (accès déjà prévu par le droit en vigueur), ainsi que les conditions de suspension conservatoire des allocations par l'assurance chômage.

\*

La commission a examiné trois amendements de suppression de l'article de M. Gaëtan Gorce, de Mme Martine Billard et de M. Maxime Gremetz.

**Mme Martine Billard** a jugé essentiel que le contrôle de la recherche d'emploi reste de la compétence exclusive des agents publics relevant du

ministère chargé de l'emploi. De plus, cet article comporte la possibilité de réduire – et non pas seulement supprimer – les allocations, ce qui revient à porter une appréciation quasiment morale sur le comportement du chômeur. En outre, cet article ne prévoit pas les conséquences d'une réduction des allocations chômage. Qu'en sera-t-il par exemple des droits annexes comme les aides complémentaires accordées par les collectivités locales ou l'accès à la couverture maladie universelle (CMU) ? Faut-il prévoir un nouveau calcul de ces droits annexes, ce qui conduirait à un transfert de charges ?

**M. Patrick Roy** s'est étonné que ce texte dont l'objectif est de favoriser la cohésion sociale comporte de nombreux articles visant à augmenter l'exclusion en multipliant les possibilités de sanctions. Où est la cohérence de ce texte qui risque d'augmenter la précarité plutôt que de favoriser l'insertion ?

**La rapporteure** a admis que le texte de l'article comporte des insuffisances, d'où l'amendement qu'elle propose ensuite pour améliorer le texte.

En conséquence, la commission a *rejeté* ces amendements.

**La rapporteure** a présenté un amendement de rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 351-18 du code du travail, qui poursuit trois objectifs :

– clarifier le pouvoir de suspension à titre conservatoire des allocations chômage reconnu aux ASSEDIC, le texte du projet renvoyant seulement à un décret pour définir cette procédure ;

– étendre la procédure contradictoire, déjà prévue pour les décisions définitives des services de l'Etat, aux décisions de suspension provisoire ;

– instaurer une collégialité, le dernier mot restant toutefois au représentant de l'Etat, pour les décisions définitives car l'enjeu de ces décisions rend difficile de les faire reposer sur une seule personne.

Quant à la question de l'introduction d'une faculté de réduire les allocations, le fait est que le système actuel ne comporte aucune gradation des sanctions, alors qu'il est plus pédagogique de prévoir une procédure d'avertissement graduée avec la possibilité de réduire les prestations.

Tout en estimant que l'amendement proposé est équilibré, **M. Jean Le Garrec** s'est demandé s'il ne faudrait pas prévoir que la commission collégiale comporte une représentation des services sociaux, par exemple des centres communaux d'action sociale, pour ne pas limiter la décision au payeur et au contrôleur, mais permettre un éclairage sur l'environnement social.

**Mme Martine Billard** s'est inquiétée du fait que cette procédure revient à faire évoluer les allocations chômage vers une logique de droit différentiel, comme les minima sociaux, alors que ces prestations sont en fait un droit lié à l'exercice d'une activité professionnelle antérieure. Comment sera déterminée la



réduction des allocations ? N'est-il pas anormal que le montant de cette réduction soit lié au salaire antérieur ? L'évolution des allocations chômage vers un « reste à vivre » n'est pas acceptable.

**La rapporteure** a souligné que les allocations chômage n'ont jamais été un droit inconditionnel mais sont, et ont toujours été, conditionnées à la recherche active d'un emploi.

Tout en étant d'accord sur le fond avec la rapporteure, **M. Francis Vercamer** s'est interrogé sur le point de savoir s'il ne revient pas au juge de déterminer l'étendue de la réduction des droits, l'appréciation de l'importance d'une fraude relevant traditionnellement de la justice.

Pour résumer l'ensemble du débat, **le président Jean-Michel Dubernard** a souligné que la rapporteure a bien compris les critiques émises par les auteurs des amendements précédents, ce que traduit la rédaction nouvelle qu'elle propose, plus conforme aux droits des allocataires. Même si la rédaction proposée n'est pas parfaite, il a invité les commissaires à adopter cet amendement qui pourra être amélioré ultérieurement.

La commission a *adopté* l'amendement, ce qui a rendu *sans objet* un amendement de Mme Martine Billard supprimant la possibilité de réduire l'allocation d'assurance chômage, ainsi qu'un amendement de M. Maxime Gremetz rendant suspensive la demande d'audition du demandeur d'emploi.

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

## CHAPITRE II

### **Insertion professionnelle des jeunes**

#### *Section 1*

#### ***Actions en faveur des jeunes éloignés de l'emploi***

##### *Avant l'article 9*

**M. Jean Le Garrec** a attiré l'attention de la rapporteure sur le fait qu'en dépit d'une lecture attentive de sa part des passages du projet de rapport consacré à l'insertion professionnelle des jeunes, de nombreux points lui demeurent obscurs. Le programme TRACE (trajectoire d'accès à l'emploi) a-t-il disparu ? Est-il régionalisé ? Est-il remplacé par le contrat d'insertion dans la vie civile (CIVIS) ? Qu'en est-il de l'existence de deux CIVIS distincts ?

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant la remise au Parlement d'un rapport portant bilan du programme TRACE.

**La rapporteure** a observé que son rapport fournirait réponse à nombre des interrogations formulées à l'occasion de la présentation de cet amendement : le bilan demandé existe.

La commission a *rejeté* l'amendement.

### *Article 9*

#### **Réforme du contrat jeune en entreprise et instauration d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté**

Cet article regroupe deux mesures différentes en faveur de l'emploi des jeunes les moins qualifiés : une réforme du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), dit contrat jeune en entreprise, et la création d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté.

#### **1. La réforme du contrat jeune en entreprise**

Article L. 322-4-6 du code du travail

Le **I** du présent article 9 modifie le dispositif SEJE défini à l'article L. 322-4-6 du code du travail.

##### ***a) Le succès du SEJE auprès des jeunes détenteurs de diplômes professionnels***

Le contrat jeune en entreprise a été créé par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002. Il repose sur le versement d'une aide de l'Etat aux entreprises et aux associations qui embauchent un jeune de seize à vingt-deux ans révolus et d'un niveau de formation inférieur au baccalauréat. Cette embauche doit avoir lieu en contrat à durée indéterminée (CDI) et dans des conditions identiques à celles faites aux autres salariés de l'entreprise. L'aide de l'Etat est fixée forfaitairement à 225 euros par mois pour un contrat de travail à temps plein rémunéré au SMIC ; ce montant est modulé suivant la quotité de temps de travail et la rémunération, jusqu'à 130 % du SMIC. La gestion de ce dispositif a été confiée à l'UNEDIC.

Le tableau ci-après rend compte du succès du dispositif.

#### ***Les effectifs en contrat jeune en entreprise***

| Effectifs depuis l'instauration du SEJE au 1 <sup>er</sup> juillet 2002 | Au 30 juin 2003 | Au 30 juin 2004 |
|---|-----------------|-----------------|
| Demandes enregistrées   | 86 638          | 170 780         |
| Entrées effectives (flux)   | 80 778          | 159 230         |
| Ruptures de contrats  | 7 416           | 52 334          |
| Jeunes présents (stock)   | 72 089          | 106 896         |

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (réponse au questionnaire budgétaire).

Une étude <sup>(1)</sup> portant sur les 136 000 embauches en contrat jeunes effectuées jusqu'en décembre 2003 permet de tirer quelques enseignements sur les publics concernés par ce dispositif et son rôle d'insertion :

– Le contrat jeunes a été plébiscité par les très petites entreprises (TPE) : 11 % des contrats ont été signés par des entrepreneurs qui n'avaient pas de salariés auparavant et 45 % par des employeurs de un à dix salariés.

– Le niveau de qualification moyen des bénéficiaires est relativement élevé : 50 % ont obtenu le CAP ou le BEP et 13 % ont été en terminale ; à l'opposé, 19 % seulement appartiennent aux niveaux « V bis » et « VI » (études arrêtées avant la classe de seconde ou la dernière année de CAP-BEP) qui sont les publics prioritaires du programme TRACE.

– L'âge moyen est également assez élevé : 42 % des contrats ont été passés avec des jeunes de vingt et un ou vingt-deux ans.

– Les salaires sont proches du SMIC (dans 75 % des cas inférieurs à 1,1 fois le SMIC) mais les contrats le plus souvent à temps plein (79 %).

– Le dispositif facilite l'accès à l'emploi de jeunes qui étaient préalablement chômeurs et stabilise l'emploi de ceux qui étaient auparavant dans l'entreprise : 33 % des bénéficiaires étaient demandeurs d'emploi auparavant, pour 51 % en emploi (contrats en alternance inclus) ; plus d'un sur quatre travaillait déjà dans la même entreprise mais en contrat temporaire (contrat à durée déterminée, alternance).

Mesure tournée vers les entreprises, et particulièrement les plus petites, où se trouvent les plus grands gisements d'emplois, le SEJE permet à des jeunes d'accéder à un emploi stable (un contrat à durée indéterminée, à temps plein quatre fois sur cinq). Son succès démontre le bien-fondé de la formule. Cependant, au regard de l'objectif fixé, l'insertion dans l'emploi « normal » de jeunes sortis du système scolaire non (ou très peu) qualifiés, le poids des détenteurs de diplômes professionnels (CAP-BEP) parmi les bénéficiaires justifie une réorientation de la mesure.

### ***b) Réorienter le SEJE vers les moins qualifiés***

(1) DARES, Premières synthèses, 9/2004, n° 40.1.

Le projet de loi propose un ajustement du dispositif SEJE : afin d'augmenter la proportion de bénéficiaires sans aucune qualification, actuellement faible, le montant du soutien de l'Etat aux employeurs sera désormais modulé en fonction du niveau de formation du jeune concerné. Ce montant sera fixé par décret ; le gouvernement envisage une fourchette de 100 à 300 euros/mois (le montant fixe étant de 225 euros actuellement).

Par ailleurs, le dispositif sera rendu accessible à l'ensemble des jeunes susceptibles de bénéficier du nouveau programme d'accompagnement créé par le paragraphe II du présent article 9 (voir *infra*) et qui serait défini à l'article L. 322-4-17-1 du code du travail.

Par rapport à la rédaction initiale du projet, cela signifiait un report de vingt-deux à vingt-quatre ans révolus de la limite d'âge pour entrer dans le SEJE au bénéfice des seuls jeunes sortis du système scolaire sans aucune qualification.

Cependant, la nouvelle rédaction de l'article L. 322-4-17-1 issue du Sénat est beaucoup plus large, puisqu'elle vise tous les jeunes « *en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle* » sans mention de niveau de qualification et ce jusqu'à vingt-cinq ans révolus. L'adoption du texte en l'état conduirait donc à un relèvement de la limite d'âge pour entrer en SEJE de vingt-deux à vingt-cinq ans révolus au bénéfice d'un ensemble assez large et surtout indéterminé de jeunes « en difficulté », sans critère objectif de délimitation. Un amendement de coordination apparaît donc nécessaire.

## **2. L'instauration d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté**

Le II du présent article 9, tel que réécrit par le Sénat, insère dans le code du travail deux nouveaux articles qui instaurent un droit à l'accompagnement vers la vie professionnelle, organisé par l'Etat, pour les jeunes en difficulté.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité de celles mises en place précédemment avec le réseau local d'accueil, d'information et d'orientation et surtout le programme TRACE (trajectoire d'accès à l'emploi), dont elle entend dépasser les limites actuelles.

### ***a) Le bilan mitigé des dispositifs existants***

Fin 2002, le réseau d'accueil des jeunes, institué en 1982, regroupait 382 missions locales et 174 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), employant 8 920 personnes. Le réseau était en 2002 en relation avec 910 000 jeunes, le flux de nouveaux entrants étant un peu inférieur à 400 000/an (sur 1998-2002). 750 000 de ces jeunes ont bénéficié d'au moins un entretien la même année <sup>(1)</sup>.

---

(1) Données extraites des « Premières synthèses » de la DARES, n<sup>os</sup> 27.3 et 31.1, 7/2003.

Ce réseau partenarial, financé et mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales de tous niveaux, a le grand mérite de toucher un public très nombreux. Mais il a été critiqué (notamment par le Cour des comptes dans son rapport public 2000) pour le manque d'outils d'évaluation de son action, lié à son éclatement institutionnel et à la faiblesse du pilotage que devrait exercer l'Etat ; il convient de saluer, depuis lors, l'effort de structuration conduit par le conseil national des missions locales.

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a en outre prévu, au bénéfice des jeunes « *en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle* », un « *accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour objet l'accès à l'emploi (...) par l'articulation des actions relevant [des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle]* » ; priorité devait être donnée aux « *jeunes sans qualification, de niveau VI et V bis* », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas atteint le second cycle (lycée) ou la dernière année de CAP ou de BEP. L'article 138 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a transféré ce dispositif aux régions en l'inscrivant, dans des termes quasi-identiques, dans leurs compétences définies par le code général des collectivités territoriales.

Le programme TRACE, qui a résulté de la loi de 1998, est mis en œuvre principalement par le réseau d'accueil et d'orientation. Il a fait l'objet de diverses études statistiques, parfois contradictoires, mais dont on peut tirer quelques enseignements :

– Au 31 décembre 2002, 237 000 jeunes étaient entrés dans le dispositif depuis sa création ; 110 000 étaient présents dans le parcours à cette date.

– Leurs familles d'origine sont le plus souvent défavorisées : à peine plus d'un père sur deux travaille, trois fois sur quatre en tant qu'ouvrier ; les parents sont une fois sur deux immigrés ; 5,6 % des jeunes entrés dans le dispositif en 2002 déclaraient appartenir à un foyer bénéficiaire du RMI, 2,6 % de l'allocation de parent isolé (API) et 9,3 % de l'assurance chômage (allocation unique dégressive).

– TRACE n'est pas seulement un dispositif d'aide à la recherche d'emploi. De manière constante, les services mobilisés pour près d'un jeune sur deux sont ceux liés à la mise en relation avec les partenaires de l'emploi, de la formation et de l'action sociale, mais aussi ceux relatifs à l'accès aux aides financières (fonds d'aide aux jeunes, aides à la mobilité...). Les services liés à la santé sont mobilisés pour un jeune sur quatre environ. Les aides aux démarches administratives sont sollicitées par un jeune sur six.

– D'après une analyse portant sur les années 2000-2002 <sup>(1)</sup>, 69 % des jeunes ont obtenu au moins un emploi pendant leur passage dans le dispositif. Le

---

(1) DARES, « Premières synthèses » n° 42.1, 10/2003.

premier emploi occupé après l'entrée dans le dispositif a été le plus souvent un contrat à durée déterminée ou une mission d'intérim (49 % des cas), un contrat emploi solidarité (23 %), rarement un contrat à durée indéterminée (11 %). A la sortie du dispositif, une petite moitié accède à l'emploi (ce taux s'étant plutôt dégradé de 2000 à 2002, passant de 50 à 43 %). En décembre 2002, sur l'ensemble des 126 000 jeunes sortis du programme depuis ses débuts, 40,4 % étaient en situation d'emploi ou de formation (29,5 % sur des contrats de travail de plus de six mois), 23,2 % étaient sortis sans solution d'emploi, 17,5 % avaient abandonné le programme, 18,8 % étaient sortis pour d'autres raisons (maternité, maladie, incarcération...).

Il ressort du tableau ci-après que le fait d'avoir occupé un ou plusieurs emplois durant le passage dans TRACE est un facteur déterminant de l'insertion ultérieure dans l'emploi, puisque plus de la moitié de ceux qui ont été en emploi pendant ce passage sont dans cette situation après en être sortis, contre un sixième de ceux qui n'ont pas eu d'emploi durant ce passage.

***Situation au printemps 2002 des jeunes entrés dans TRACE en 1999***

| En %               | Sur les jeunes ayant occupé depuis l'entrée dans TRACE... |             |                     | Sur le total des jeunes |
|--------------------|---|-------------|---------------------|-------------------------|
|                    | - aucun emploi  | - un emploi | - plusieurs emplois |                         |
| Emploi             | 17,8  | 57,8        | 51,0                | 47,5                    |
| Formation          | 15,0  | 5,8         | 6,0                 | 7,6                     |
| Recherche d'emploi | 49,3  | 31,6        | 38,8                | 38,0                    |
| Inactivité         | 17,9  | 4,8         | 4,2                 | 6,9                     |

Source : DARES, « Premières synthèses » n° 44.4, 10/2003.

Le programme TRACE s'adressant effectivement à des jeunes en grande difficulté, caractérisés à la fois par des origines défavorisées et un faible niveau de formation, ses résultats en matière d'insertion professionnelle ne pouvaient être exceptionnels. Cependant, on ne peut se satisfaire de voir, trois ans après, un bénéficiaire sur deux en situation de chômage ou d'inactivité.

***b) Le nouveau droit à l'accompagnement***

Le Sénat a totalement réécrit le dispositif, qui dans le projet de loi initial posait effectivement de nombreux problèmes :

- La ou les collectivités compétentes pour la nouvelle politique d'accompagnement (et donc chargées de la financer) n'étaient pas clairement désignées.

- L'articulation avec les dispositifs TRACE et contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dont l'objet est très proche et qui relèvent de la compétence des régions depuis la loi de finances pour 2004, n'était pas traitée.

– La définition du public visé présentait des imprécisions (on parlait de jeunes « dont le parcours n’a débouché sur aucune qualification » sans renvoyer à l’échelle classique d’évaluation de la qualification) et était différente de celle prévue pour les autres dispositifs connexes (missions locales, TRACE et CIVIS : âges limite et niveaux de qualification visés différents).

#### Article L. 322-4-17-1 du code du travail

L’article L. 322-4-17-1 qu’il est proposé d’insérer dans le code du travail pose le principe du « *droit à un accompagnement* » des jeunes en difficulté.

Ce dispositif se distingue des dispositifs préexistants comme TRACE en se plaçant du point de vue des jeunes qui en bénéficieront et non des administrations chargées de la mise en œuvre : il ne s’agit plus d’établir que l’Etat, ou les régions, peuvent conduire des actions d’accompagnement de ces jeunes, mais d’affirmer un « *droit* » pour les jeunes concernés.

Cette affirmation est certainement de nature à mobiliser l’administration et les intervenants. On peut toutefois s’interroger sur le contenu normatif du droit ainsi affiché, dès lors qu’il ne s’agit pas d’accéder à une prestation bien identifiée (une aide financière, un contrat de telle ou telle nature...), mais à une sorte d’intervention administrative plus ou moins définie (un « *accompagnement* » qui, dans le dispositif TRACE, était composé d’« *actions* »).

Le public visé est constitué des personnes « *de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontées à un risque d’exclusion professionnelle* », dans l’exacte continuité du dispositif TRACE.

Il est enfin clairement indiqué que l’accompagnement ainsi créé relève de l’Etat.

Le présent dispositif n’est pas couvert par la programmation financière du projet de loi (inscrite à son article 38), mais le projet de loi de finances pour 2005 prévoit des moyens conséquents :

- 66 millions d’euros seront inscrits au titre du nouvel accompagnement personnalisé, afin de financer 2 000 postes nouveaux de référents et 500 de coordonnateurs du dispositif ;
- un fonds d’insertion professionnelle nouveau sera doté de 75 millions d’euros, pour financer des actions particulières pour les jeunes les plus en difficulté ;
- l’ANPE recevra 32 millions d’euros pour créer des plateformes des vocations dans les bassins d’emploi, afin d’orienter les jeunes vers les métiers qui recrutent effectivement localement.

#### Article L. 322-4-17-2 du code du travail

Le nouvel article L. 322-4-17-2 traite des modalités du nouvel accompagnement.

Il est expressément disposé que ce nouveau programme, comme TRACE, sera mis en œuvre par les missions locales et les PAIO.

Une personnalisation et un renforcement de l'accompagnement sont prévus pour les jeunes de niveau VI et V *bis* (ceux qui n'ont pas atteint la dernière année de CAP/BEP ou la classe de seconde ; les mêmes bénéficiaient dans le programme TRACE d'une « *priorité* »). La personnalisation se traduira par l'obligation d'assigner un « *référent* » à ces jeunes.

Le projet de loi impulse clairement une gestion territoriale et partenariale du nouveau dispositif en disposant que pourront être passés des contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, et éventuellement les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. L'association des partenaires sociaux, conforme à la valorisation de leur rôle souhaitée par le gouvernement, devrait permettre une meilleure prise en compte par les politiques publiques des réalités territoriales de l'emploi, des métiers où il existe réellement des débouchés dans les entreprises locales. Le projet de loi précise à cet égard que les contrats d'objectifs et de moyens s'appuieront sur des diagnostics par bassin d'emploi.

\*

#### Article L. 322-4-6 du code du travail

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Martine Billard limitant le dispositif des contrats jeune aux entreprises employant au plus cinquante salariés.

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce liant le bénéfice du soutien financier de l'Etat au contrat jeune en entreprise à la mise en œuvre d'un plan de formation qualifiant au profit de celui-ci, **la rapporteure** ayant objecté que le succès du dispositif tient notamment à sa simplicité.

La commission a examiné deux amendements identiques de M. Gaëtan Gorce et de Mme Martine Billard supprimant la possibilité de moduler le soutien financier lié au contrat jeune en entreprise en fonction du niveau de formation du jeune.

**Mme Martine Billard** a estimé que cette mesure, comme d'autres, tend à aider les publics les plus près de l'emploi, n'octroyant aux autres qu'une aide à la survie et écartant durablement de l'emploi les plus en difficulté.

**Mme Hélène Mignon** a déclaré ne pas comprendre le refus opposé sur l'amendement précédent à l'inclusion dans le contrat jeune en entreprise d'un volet formation.



**La rapporteure** a rappelé que le dispositif du contrat jeune en entreprise vise à favoriser l'emploi marchand et s'adresse à des publics souvent en situation d'échec scolaire, donc pas particulièrement friands de formations nouvelles. Ces jeunes peuvent de toute façon accéder aux dispositifs de formation de droit commun de l'entreprise. Il est essentiel de ne pas compliquer la gestion d'un dispositif qui a fait la preuve de son succès.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

Article L. 322-4-17-1 du code du travail

La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax prévoyant le recensement par l'Etat des jeunes en difficulté quittant le dispositif de formation initiale.

**M. Bernard Perrut** a reconnu que l'amendement soulève un vrai problème de fond. Le système scolaire ne suit pas assez les jeunes qui en sortent. On constate d'ailleurs fréquemment que ceux-ci s'adressent directement aux missions locales dans l'année qui suit la fin de leur formation au lieu de s'adresser aux cellules d'information et d'orientation (CIO). Il convient donc d'améliorer les liens entre ces structures, même si la formulation retenue par l'amendement n'est peut-être pas la plus adaptée.

**M. Bertho Audifax** a objecté que cette demande récurrente est systématiquement rejetée au motif que le moment ou le texte choisi ne serait pas le bon. Parallèlement, sur le terrain, on constate les dégâts que produit le renvoi de ces jeunes sans qualification dans des familles frappées par un chômage structurel.

**M. Patrick Roy** a observé que d'autres zones géographiques, comme le Nord, sont également très marquées par cette permanence du chômage. Toutefois, la solution la plus adaptée semble d'abord passer par le maintien des crédits dédiés à l'éducation, contrairement à ce que fait le gouvernement depuis deux ans.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à un meilleur repérage des jeunes en difficulté. Cependant, la notion de « recensement » pose problème, car elle touche notamment aux questions de libertés publiques.

**M. Bernard Perrut** a souhaité que l'on réfléchisse avant l'examen en séance publique à une meilleure articulation entre les missions locales et l'éducation nationale.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à intégrer la lutte contre l'illettrisme à l'accompagnement des jeunes. Sur l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission l'a *adopté*.

**Mme Hélène Mignon** a *retiré* un amendement créant un soutien financier au profit des jeunes pendant les périodes où ils ne sont pas rémunérés au titre d'un

stage, d'un contrat de travail ou d'une mesure d'accompagnement personnalisé, compte tenu de son caractère superfétatoire.

#### Article L. 322-4-17-2

La commission a *adopté* deux amendements de la rapporteure, l'un de coordination, l'autre de suppression d'une mention inutile.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant la remise par les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) d'un bilan annuel chiffré de leur action.

**La rapporteure** a rappelé que la plupart de ces organismes procèdent à une transmission régulière d'un tel bilan. Il suffit de le leur demander.

**M. Bernard Perrut** a surenchéri en rappelant le caractère obligatoire d'un tel bilan.

**M. Francis Vercamer** a *retiré* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax rendant obligatoire la production de contrats d'objectif entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**La rapporteure** ayant souligné que la contrainte lui semblait antinomique de la notion de contrat, **M. Bertho Audifax** a *retiré* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer instituant un bilan annuel des actions de chaque bassin d'emploi.

La commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

### *Article 10*

#### **Réforme du contrat d'insertion dans la vie sociale**

Cet article transfère à l'Etat et aménage le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

##### **1. Le CIVIS en vigueur**

Outre qu'elle leur a transféré le programme TRACE, la loi de finances pour 2004 a confié aux régions la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Précédemment, un premier volet, dit CIVIS « emplois d'utilité sociale », avait été mis en place, à la charge de l'Etat, par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale ; la loi de finances précitée a ensuite élargi la portée du CIVIS.

Le CIVIS « emplois d'utilité sociale » est destiné à des jeunes de dix-huit à vingt-deux ans révolus qui ont arrêté leurs études avant la fin de premier cycle

universitaire et sont porteurs d'un projet personnel à vocation sociale ou humanitaire. L'Etat verse une aide financière à une association qui les embauche dans ce cadre ; cette aide est versée pendant trois ans au plus et plafonnée à 33 ou 66 % du SMIC selon la nature de l'activité.

Le CIVIS régionalisé institué par la loi de finances pour 2004, qui inclut le volet « emplois d'utilité sociale » décrit ci-dessus, s'adresse aux jeunes de seize à vingt-quatre ans révolus, au plus bacheliers ou n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés particulières d'insertion. D'une durée de deux ans au plus, le CIVIS est un contrat qui retrace les engagements du jeune pour la mise en œuvre d'un projet professionnel à travers des actions d'accompagnement, d'orientation vers un emploi (notamment un contrat jeune en entreprise, ou en alternance, ou un emploi d'utilité sociale, *cf. supra*), ou encore une assistance à la création ou la reprise d'entreprise. Il a également été prévu que les jeunes majeurs engagés dans le CIVIS puissent bénéficier d'une allocation (300 euros/mois maximum) versée par la région pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent aucun revenu.

Le dispositif n'a pas été mis en œuvre pour le moment : la perspective de l'éventuelle régionalisation, finalement abandonnée, des PAIO et missions locales dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, puis celle du plan de cohésion sociale ont entretenu un certain attentisme ; les décrets d'application ne sont pas encore parus ; le transfert des crédits correspondants, inscrits au budget 2004 à hauteur de 36 millions d'euros n'a pas été effectué.

## **2. Les mesures proposées**

Le Sénat a également réécrit le présent article 10, en coordination avec les modifications apportées à l'article 9.

Le **I** insère deux nouveaux articles dans le code du travail.

Article L. 322-4-17-3 du code du travail

L'article L. 322-4-17-3 transfère des régions à l'Etat la compétence pour mettre en place des CIVIS et reprend l'essentiel de la définition existante de ces contrats, en procédant à quelques ajustements :

– Le public potentiel du CIVIS restera constitué des jeunes de niveau maximum « bac » ou ayant interrompu leur premier cycle universitaire. L'âge limite d'accès est repoussé de vingt-quatre à vingt-cinq ans révolus (par cohérence avec le nouvel accompagnement prévu à l'article 9 du présent projet).

– Les bénéficiaires auront le statut social de stagiaires de la formation professionnelle (comme les bénéficiaires de TRACE).

– Le projet ne reprend pas le plafonnement légal actuel de la durée du CIVIS à deux ans non renouvelables et renvoie à un décret les règles relatives à sa

durée et son renouvellement, dont il est précisé qu'elles seront modulées selon le niveau de formation des intéressés. L'exposé des motifs du projet de loi indique que, pour les jeunes sans qualification, la durée du CIVIS devrait être fixée à un an, mais avec renouvellement possible jusqu'à la fin de la période d'essai suivant la signature d'un contrat de travail par le jeune.

– Le texte ne définit plus la nature des actions inscrites dans le CIVIS (le texte en vigueur mentionnant l'accompagnement, l'orientation vers un emploi, l'assistance à un projet de création ou de reprise d'entreprise, *etc.*). La nature des engagements des bénéficiaires est renvoyée au décret d'application.

Le gouvernement a fait état de son intention de supprimer le volet « emplois d'utilité sociale » du CIVIS, eu égard à son faible succès (seulement 405 contrats signés depuis janvier 2004) et au motif que les jeunes souhaitant s'engager dans un projet d'intérêt général pourront bénéficier du nouveau contrat d'accompagnement dans l'emploi, qui sera ouvert aux associations. Le projet de loi de finances pour 2005 intègre une réduction des crédits de 56 millions d'euros liée à cette suppression. Le présent projet de loi dans sa version initiale l'opérait en rayant la base légale de ce volet ; la version issue du Sénat ne définissant plus les actions que peut prévoir un CIVIS, donc ses « volets », la question ne relève plus de la loi et reste ouverte dans le texte soumis à l'Assemblée.

#### Article L. 322-4-17-4 du code du travail

L'article L. 322-4-17-4 du code du travail reprend les dispositions existantes qui prévoient le versement d'une allocation aux jeunes titulaires d'un CIVIS et majeurs pendant les périodes où ils ne bénéficient pas d'un autre revenu.

La rédaction proposée ouvre la voie à une modulation de cette allocation en renvoyant au décret d'application les montants « *minimum et maximum* » et non « *le* » montant de cette allocation.

Le projet de loi de finances pour 2005 comprend une mesure nouvelle de 52 millions d'euros au titre de cette allocation.

Le **II** du présent article 10 tire la conséquence de l'« étatisation » de l'accompagnement des jeunes en difficulté et du CIVIS en supprimant dans le code général des collectivités territoriales les dispositions introduites par la loi de finances pour 2004 et qui fondaient la compétence des régions en la matière.

Le **III** procède à une coordination avec le nouvel accompagnement prévu à l'article 9 en portant à vingt-cinq ans « *révolus* » la limite d'âge des jeunes pouvant bénéficier des services des missions locales.

La rédaction de ce paragraphe devra être ajustée pour tenir compte de la codification des dispositions relatives aux missions locales qu'opère l'article 1<sup>er</sup> *bis* du présent projet.

Le **IV** modifie, dans l'article 138 de la loi de finances pour 2004, les dispositions fixant la compensation aux régions du transfert de TRACE et de la création du CIVIS : le retour prévu de ce dernier et de l'accompagnement des jeunes en difficulté dans le giron de l'Etat justifie que cette compensation ne soit prévue que pour 2004 ; les mentions des exercices ultérieurs sont donc supprimées.

\*

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

### *Article 11*

#### **Non-remplacement des emplois jeunes rompus avant terme**

Cet article tend à accélérer l'extinction du programme « nouveaux services-emplois jeunes » en mettant fin à la possibilité de remplacer les jeunes rompant leur contrat avant terme pour la durée résiduelle de celui-ci.

#### **1. Les emplois jeunes : un dispositif indifférencié et coûteux**

Le dispositif emplois jeunes a été créé en 1997. Il repose sur le versement d'une subvention de l'État aux organismes publics ou à but non lucratif qui créent des activités d'utilité sociale. L'aide est versée pour chaque emploi créé occupé par un jeune, âgé de dix-huit à vingt-cinq ans quelle que soit sa situation ou jusqu'à vingt-neuf ans s'il est sans emploi et ne bénéficie pas d'une allocation de chômage ; son montant unitaire a atteint près de 16 000 € en 2002.

Ne ciblant pas les moins qualifiés, qui sont ceux qui rencontrent des difficultés structurelles pour accéder à l'emploi, les emplois jeunes ont bénéficié à des jeunes de toutes qualifications. Dans les associations et les collectivités territoriales, un tiers des jeunes recrutés a un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, un tiers a ce niveau, un tiers un niveau supérieur.

Le coût élevé du dispositif pour les finances publiques et son utilité contestable au service de l'emploi, faute de ciblage, ont conduit le gouvernement à en fermer l'accès en 2002.

L'arrivée progressive à échéance des contrats, conclus pour cinq ans, entraîne une réduction de la dépense publique en l'absence de nouvelles entrées ; 1,59 milliard d'euros restaient toutefois inscrits en 2004 au budget du travail au titre des emplois jeunes.

#### **2. La mesure proposée**

En cas de rupture anticipée d'un contrat emploi jeune, conclu pour cinq ans, le droit en vigueur autorise les employeurs concernés à recruter sur le même poste, avec l'aide de l'Etat, un autre jeune, mais seulement en contrat à durée déterminée pour la durée résiduelle du premier contrat. Cette disposition est sans doute avantageuse pour les employeurs, mais guère pour les jeunes concernés, qui sont recrutés pour une période raccourcie.

Il est proposé de supprimer cette faculté en interdisant le remplacement des emplois jeunes quittés avant terme par un autre contrat à durée déterminée (CDD).

La prohibition dans ce cas de figure de tout CDD, et pas seulement d'un nouveau CDD-emploi jeune, se justifie, car un CDD « de droit commun » ne peut avoir pour vocation de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale d'une entreprise (article L. 122-1 du code du travail). Il n'y a pas de raison que les employeurs publics ou associatifs engagés dans la pérennisation des postes issus des emplois jeunes puissent déroger à ce principe.

Cette mesure entraînera une économie budgétaire substantielle : spontanément, la dépense budgétaire pour les emplois jeunes sur le budget du ministère du travail devait diminuer de 509 millions d'euros en 2005 par rapport à 2004. La présente mesure conduira à une économie supplémentaire de 69 millions d'euros. Le tableau ci-après permet en effet de constater l'importance relative des flux de remplacements en cours de contrats, qui seront désormais taris.

*Flux et « stock » d'emplois jeunes (France entière)*

|   | Flux d'entrée annuel |                                 |                      | Flux de sortie annuel | « Stock » en fin d'exercice |
|---|----------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|
|   | Total                | - dont 1 <sup>res</sup> entrées | - dont remplacements |                       |                             |
| <b>2001</b>                               | 52 136               | 23 651                          | 28 485               | 40 414                | 145 748                     |
| <b>2002</b>                               | 48 940               | 18 496                          | 30 444               | 43 232                | 149 623                     |
| <b>2003</b>                               | 26 756               | 3 321                           | 23 435               | 65 255                | 109 831                     |
| <b>2004<br/>(1<sup>er</sup> semestre)</b> | 10 611               | 207                             | 10 404               | 21 615                | 97 589                      |

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

\*

La commission a adopté l'article 11 sans modification.

*Section 2*

**Amélioration du statut de l'apprenti**

**Le président Jean-Michel Dubernard** a indiqué que la section 2 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du projet a pour objectif de revaloriser l'apprentissage qui est aujourd'hui une voie efficace pour s'insérer dans l'emploi mais qui souffre pourtant d'une mauvaise image de marque. Il convient de stopper l'érosion du nombre de jeunes en apprentissage et ce nouveau dispositif a pour ambition d'augmenter de 40 % le nombre d'élèves dans cette filière, pour le porter à 500 000 titulaires de ce type de contrat d'ici quelques années. Les mesures proposées visent à rendre le contrat d'apprentissage plus attractif, en améliorant le statut de l'apprenti et en établissant une incitation fiscale à l'emploi d'apprentis, et à prévoir un système de financement plus transparent de l'apprentissage.

*Article 12 A*

**Suppression de dispositions du code du travail caduques relatives aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972**

Cet article est le premier d'une section de plusieurs articles consacrée à l'« *amélioration du statut de l'apprenti* ».

Cette section 2, après la première section consacrée à l'insertion des jeunes, vient également avant deux autres sections (les sections 3 et 4) consacrées plus spécifiquement au financement de l'apprentissage.

Il pouvait sembler naturel, dans la perspective d'une vaste relance de l'apprentissage en France, de commencer par le statut de l'apprenti. « *Rendre l'apprentissage plus attractif* », tel est d'ailleurs l'objectif poursuivi par la présente section, aux termes de l'exposé des motifs.

Il est possible toutefois de s'interroger sur le faible nombre de mesures contenues initialement dans le projet, l'une permettant de conclure un contrat d'apprentissage plus court, l'autre permettant d'en conclure un à un âge plus avancé : moyens d'apparence bien modestes au regard du vaste objectif de relance de l'apprentissage. L'avant-projet de loi en contenait d'ailleurs davantage.

C'est que cette matière, pour une large part, relève de la compétence réglementaire. Aussi, c'est à la suite de l'avis rendu par le Conseil d'Etat qu'un certain nombre de dispositions auraient été retirées du texte comme ressortissant à la compétence du règlement.

De ce point de vue, l'exposé des motifs se présente comme une vaste annonce de toutes les réformes d'ordre réglementaires qui seront appelées à compléter la loi. C'est dans ce cadre que seront mis en œuvre :

– une personnalisation du parcours des apprentis, par une évaluation systématique des compétences du futur apprenti quand il commence son contrat en cours d'année scolaire et, sur cette base, une réduction ou un allongement de la durée du contrat ;

– un entretien formalisé pour un premier bilan dans les deux mois suivant la conclusion du contrat, afin de déceler les premières difficultés rencontrées, dans l'entreprise ou dans le centre de formation d'apprentis ;

– des actions pour améliorer le déroulement de la formation, comme la mise en place d'une charte de qualité ou l'instauration de formations destinées aux nouveaux maîtres d'apprentissage, arrêtées de manière concertée.

Mais d'ores et déjà le Sénat, en ajoutant à la présente section cinq nouveaux articles, a, le plus souvent à très juste titre, enrichi une construction qui ne demandait qu'à l'être.



Le présent article 12 A a été introduit par le Sénat dans un souci de simplification du droit du travail.

Il vise en effet à supprimer les dispositions des chapitres I<sup>er</sup> à IV du titre premier du livre premier du code du travail consacré au contrat d'apprentissage, comprenant les articles L. 111-1 à L. 114-1, dispositions applicables aux contrats d'apprentissage qui avaient été conclus avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972.

Ces articles correspondent aux quatre premiers chapitres relatifs respectivement à l'établissement du contrat, aux devoirs des maîtres et des apprentis, à la résiliation et l'expiration du contrat ainsi qu'à l'apprentissage artisanal.

Or il n'existe plus aujourd'hui de contrats conclus avant cette date. La commission des affaires sociales a donc proposé l'abrogation de ces dispositions, soutenue, au cours de la séance publique, par le gouvernement « *sensible au souci de simplification* » ainsi exprimé. Il est vrai au reste que les éditions actuelles du code du travail ne font plus mention de ces dispositions <sup>(1)</sup>. Tout au plus peut-on s'étonner qu'elles aient ainsi perduré.

La rapporteure s'associe au souci de simplification du code du travail ainsi exprimé pour approuver l'adoption de cette disposition, à l'heure où de nombreuses voix s'élèvent pour relever la complexité croissante du code du travail <sup>(2)</sup>.

\*

La commission a *adopté* l'article 12 A sans modification.

### *Article 12*

#### **Conclusion d'un contrat d'apprentissage pour une durée comprise entre six mois et un an**

Cet article a pour objet de rendre possible la signature d'un contrat d'apprentissage pour une durée comprise entre six mois et un an.

Il convient en effet de garder présente à l'esprit la logique spécifique qui préside à la conclusion d'un contrat d'apprentissage, à savoir une liberté restreinte. Contrairement au contrat de travail de droit commun, le contrat d'apprentissage, en raison de sa spécificité même, est un contrat de travail à durée déterminée particulier.

---

(1) C'est ainsi qu'une version du code du travail de l'année 2004 renvoie aux éditions de l'année 1980 ou antérieures si le lecteur souhaite se référer au texte en question !

(2) A titre d'exemple, ce constat trouvé dans le rapport de M. Michel de Virville publié en janvier 2004 : « souvent obscur, complexe et changeant, le droit du travail est peu ou mal appliqué. » (« Pour un code du travail plus efficace », rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité).

## 1. Le cadre juridique existant et l'état des lieux

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 115-2 du code du travail, « *la durée du contrat d'apprentissage est au moins égale à celle du cycle de formation qui fait l'objet du contrat* ».

En principe, cette durée est fixée à deux ans. Mais, sous certaines conditions, la durée du contrat d'apprentissage peut varier entre un et trois ans, en fonction du type de profession et du niveau de qualification préparé. Cette durée est fixée par accord entre les co-contractants, pour tenir compte du niveau initial de compétence de l'apprenti, sur autorisation du recteur de l'académie ou du directeur régional de l'agriculture et de la forêt après avis du président de l'université ou du directeur de l'établissement concerné – les demandes étant réputées acquies en l'absence de réponse pendant un mois.

Sans doute existait-il donc déjà des pratiques régulières de réduction du contrat d'apprentissage à un an, pour les apprentis déjà qualifiés entrant en apprentissage pour achever une formation et pour les personnes déjà titulaires d'un diplôme de même niveau ou de niveau supérieur. A l'inverse, on assistait à la prolongation de certains contrats d'apprentissage en cas d'échec à l'examen, ou de situations de handicaps. Mais aucune dérogation à la limite inférieure d'un an n'existait. Le tableau suivant illustre la manière dont, à l'intérieur de ce cadre donné, les durées moyennes des contrats d'apprentissage ont évolué depuis 1998.

### *Durée moyenne des contrats d'apprentissage*

(en %)

|                        | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2002/2001 |
|------------------------|------|------|------|------|------|-----------|
| <b>1 an et moins</b>   | 18,4 | 19,1 | 18,7 | 18,9 | 19,1 | 0,2       |
| <b>13 à 23 mois</b>    | 12,5 | 14,6 | 17,0 | 18,5 | 18,9 | 0,4       |
| <b>24 mois</b>         | 60,6 | 57,9 | 55,8 | 53,8 | 52,5 | - 1,3     |
| <b>25 mois ou plus</b> | 8,6  | 8,4  | 8,5  | 8,9  | 9,5  | 0,6       |

Source : DARES.

On note qu'un peu moins d'un cinquième des contrats d'apprentissage sont donc d'ores et déjà conclus de manière régulière pour des durées d'un an, la mention à moins d'un an étant réservée aux cas de rupture du contrat d'apprentissage avant l'échéance minimale d'un an.

Ce cadre, toutefois, n'était pas satisfaisant.

## 2. La nécessité de permettre la conclusion de contrats d'apprentissage pour des durées de moins d'un an : compléments de formation et réorientations

La mesure ainsi proposée répond à deux situations distinctes.

D'une part, il existe aujourd'hui un certain nombre de situations dans lesquelles le diplôme auquel a conduit le contrat d'apprentissage n'est pas entièrement satisfaisant car, sans en être entièrement éloigné, il ne correspond pas tout à fait au type d'emploi offert. Par exemple, un jeune titulaire d'un CAP de coiffure ne trouve pas de travail car il lui manque une spécialisation de coloriste permanentiste : sans reprendre entièrement sa formation initiale, il lui revient de compléter celle-ci en se spécialisant. De même, un boulanger va souhaiter s'orienter vers la pâtisserie ; ou encore un carrossier pourrait vouloir devenir peintre en carrosserie, ou un serveur être barman. Ces cas ne sont peut-être pas innombrables, mais ils existent et le droit actuel constitue un obstacle à ces parcours dans la mesure où il oblige le jeune à reprendre sa formation pour au moins une année, là où quelques mois suffiraient.

D'autre part, de manière très distincte, d'autres difficultés se posent pour de nombreux jeunes qui, au sortir d'une formation d'un niveau déjà élevé, souhaiteraient obtenir une formation pratique par la voie de l'apprentissage, mais de manière assez rapide et sans passer par la partie théorique dispensée dans les centres de formation d'apprentis qui ne leur est pas nécessaire. On peut penser, à titre d'exemple, à un jeune ayant suivi deux années d'un DEUG de sociologie ou de psychologie, qui souhaite se réorienter vers le secteur tertiaire pour un poste de secrétariat : cas type où le jeune n'a pas besoin de formation théorique complémentaire et où l'acquisition des gestes professionnels peut être effectuée dans des délais inférieurs à une année.

C'est donc pour répondre à ces deux problèmes que le présent article vise à compléter l'actuel article L. 115-2 du code du travail pour prévoir deux cas de conclusion d'un contrat d'apprentissage pour des durées inférieures à un an.

### **3. Le dispositif proposé**

Aux termes de l'article 12, le contrat d'apprentissage pourra être inférieur à un an lorsque la formation aura pour objet l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre :

– « a) *De même niveau et en rapport avec un premier diplôme ou titre obtenu dans le cadre d'un précédent contrat d'apprentissage* ».

Paradoxalement, on se trouve là dans une logique inhérente à l'apprentissage, qui vise à étendre une période d'apprentissage, même si c'est pour peu de temps (moins d'un an)<sup>(1)</sup>, puisque le contrat visé est nécessairement un deuxième contrat d'apprentissage. Ce deuxième contrat d'apprentissage doit être de même niveau, ce terme étant entendu au sens des niveaux de diplôme délivrés par l'Education nationale, mais aussi « *en rapport* » avec le premier diplôme,

---

(1) Dans cette perspective, la mesure proposée offre des similitudes avec les possibilités de dépassements de la limite d'âge de 25 ans qui fait l'objet des développements de l'article 13. Il s'agit dans tous ces cas de faciliter la poursuite de la période d'apprentissage au-delà de la période « normale ».

c'est-à-dire dans le même secteur d'activité ou dans un secteur faisant appel à des compétences comparables.

– « *b) De niveau inférieur à un diplôme ou titre déjà obtenu* ».

On se trouve ici dans l'hypothèse d'un contrat d'apprentissage unique, conclu, dans le cadre d'une réorientation de la formation initiale, pour l'obtention d'un diplôme de niveau inférieur. Ce deuxième cas doit, quantitativement, recouvrir plus de situations que le premier.

Par ces deux mesures, il doit donc, ainsi que le précise l'exposé des motifs, être possible « *d'adapter la durée du contrat, dans le premier cas, à celle des formations complémentaires de courte durée, dans le second cas, aux acquis d'un jeune souhaitant réorienter sa formation initiale par la voie de l'apprentissage* ».

Le Conseil économique et social, dans son avis du 31 août 2004, avait salué ces dispositions tout en alertant le gouvernement sur un point, la durée minimale de formation en centre de formation d'apprentis : « *Le Conseil est favorable à ce que la durée d'un contrat d'apprentissage puisse dans certains cas être inférieure à un an, en particulier pour permettre une réorientation ou un complément de formation, sans toutefois que la durée de formation en CFA soit inférieure à une durée minimale restant à fixer* ».

La discussion de cet article au Sénat a permis d'apporter une réponse à cette question, puisqu'a été adopté un amendement présenté par la commission des affaires sociales précisant que la durée du contrat « *peut varier entre six mois et un an* », établissant de ce fait une durée « plancher ».

Le rapporteur de la commission des affaires sociales, M. Louis Souvet, s'est prévalu, lors de la présentation de l'amendement en séance publique, de l'avis du Conseil économique et social, tout en soulignant la volonté de ne pas faire du contrat d'apprentissage un « stage », ajoutant : « *Le contrat d'apprentissage relève de la formation initiale : il a une vocation éducative. Que le gouvernement veuille permettre à des personnes déjà engagées dans la vie active de compléter leur spécialisation en peu de temps est louable. Mais il ne faut pas confondre formation initiale et formation professionnelle continue* ». La rapporteure souscrit entièrement à cette clarification du dispositif.

La question de la durée de la formation est abordée par un alinéa complémentaire précisant que « *le nombre d'heures de formation dispensées dans les centres de formation d'apprentis ne peut être inférieur à celui prévu au premier alinéa de l'article L. 116-3 calculé au prorata de la durée du contrat* ». Un amendement sera déposé par la rapporteure pour rectifier une erreur matérielle et éviter toute ambiguïté dans la compréhension de cette disposition.

Cette durée est fixée à 400 heures par an ; elle assure l'existence d'une formation théorique minimale. Autrement dit, un contrat signé pour six mois devra prévoir 200 heures de formation au minimum.

Il est possible de s'interroger sur la portée de ces deux mesures : aucun chiffrage n'a manifestement été entrepris à ce jour et le projet de loi de programmation n'est pas accompagné d'une étude d'impact.

De manière plus fondamentale, on peut mettre en cause le bien-fondé du deuxième volet de cette mesure. En effet, autant on peut comprendre l'opportunité d'une spécialisation courte dans le cadre d'une formation qui relevait déjà et continue à relever de l'apprentissage, voir d'une légère réorientation dans ce cadre, autant l'idée d'une reconversion par l'apprentissage n'est pas naturelle. Il n'est pas question de tomber dans la facilité conduisant à faire de la voie universitaire une voie d'excellence, de l'apprentissage une voie seconde – toute la philosophie du présent texte tend à démontrer le contraire. Cependant, est-il vraiment judicieux de proposer comme deuxième chance à des jeunes ayant déjà entamé des parcours d'études parfois longs une formation de quelques mois dans les centres de formation d'apprentis ? Cette réorientation est d'inspiration très pratique. Mais l'éducation doit-elle toujours l'être ? Cette mesure ne pêche-t-elle pas par défaut d'idéal ?

Il conviendrait en effet de s'attaquer également à la racine du mal, à savoir les raisons de l'échec scolaire, pour lutter contre celui-ci, plutôt que de le contourner en proposant une formation « *de niveau inférieur* ». Si d'ailleurs, comme on le verra ci-après, la loi du 4 mai 2004 a permis la conclusion de contrats d'apprentissage après 25 ans, c'est, notamment, pour poursuivre des études mais d'un niveau supérieur au cursus déjà entrepris.

\*

La commission a examiné deux amendements de M. Christian Paul et de Mme Muguette Jacquaint tendant à supprimer cet article.

**M. Christian Paul** a indiqué qu'il ne s'étendrait pas au cours de cette séance de commission sur le dispositif général de l'apprentissage et qu'il se bornerait à commenter les aspects techniques de cet amendement. Si l'on prétend faire de l'apprentissage une filière d'excellence, il convient d'assurer une formation de qualité et il paraît illusoire d'arriver à cet objectif avec des contrats d'une durée inférieure à un an. C'est pourquoi un amendement de suppression de cet article est proposé pour garantir une formation rigoureuse.

**M. Maxime Gremetz** a souligné que l'apprentissage est une voie de formation professionnelle importante qui ne doit pas devenir une filière au rabais. Une durée de formation inférieure à un an n'est pas compatible avec l'acquisition d'une réelle qualification. Les contrats d'apprentissage de moins d'un an ne sont pas adaptés à la réalité des entreprises et ne permettront pas une véritable

employabilité pour reprendre un terme cher aux employeurs. Il convient donc de supprimer cet article.

**M. Bernard Perrut** s'est inscrit en faux contre les propos de MM. Christian Paul et Maxime Gremetz car de nombreux acteurs de la vie économique ont fait part de l'utilité de contrats d'apprentissage de courte durée afin d'offrir à des jeunes, ayant déjà un diplôme général, la possibilité de compléter leur formation pour acquérir une qualification professionnelle pointue comme par exemple le coiffeur qui souhaite suivre une formation de coloriste ou le boulanger qui souhaite acquérir une qualification en pâtisserie.

**M. Dominique Dord** a souligné que ces nouveaux contrats d'apprentissage sont encadrés par la loi, certaines dispositions étant obligatoires. L'apprentissage doit gagner en souplesse pour être en mesure de proposer des formations allant de trois mois à plusieurs années.

**Mme Hélène Mignon** a indiqué qu'il ne faut pas se focaliser sur une durée de formation mais garantir aux apprentis l'acquisition d'une formation générale leur permettant de rebondir pour se réorienter éventuellement, l'apprentissage ne devant pas se borner à être un stage professionnel.

Défavorable à cet amendement, **Mme Françoise de Panafieu, rapporteure**, a insisté sur la nécessité de prévoir un dispositif permettant d'affiner la formation initiale ou d'acquérir une qualification complémentaire. En aucun cas, il ne s'agit d'une formation au rabais puisque le Sénat a prévu une période de formation de six mois minimum.

La commission a *rejeté* ces deux amendements.

**M. Jean-Paul Anciaux** a présenté un amendement prévoyant un allègement des dispositifs réglementaires pour la conclusion de contrats d'apprentissage pour des élèves ayant un niveau supérieur au bac. Dans ce cas, l'avis favorable du directeur de l'établissement d'enseignement supérieur serait suffisant alors que pour les autres contrats une autorisation du service de l'inspection de l'apprentissage est nécessaire.

Après avoir souligné la qualité des propositions très pragmatiques émises par le groupe de travail dont font partie MM. Jean-Paul Anciaux et Patrick Beaudouin, et qui ont été très utiles à la préparation de ce texte, **la rapporteure** a émis un avis favorable sur cet amendement qui permet d'apporter de la souplesse dans la conclusion des contrats d'apprentissage.

La commission a *adopté* cet amendement.

**M. Jean-Paul Anciaux** a présenté un amendement prévoyant une évaluation obligatoire des compétences pour l'entrée « hors cycle » des futurs apprentis (c'est-à-dire de janvier à juin) avant la signature du contrat. Cette

évaluation permettra de proposer un parcours de formation personnalisée tant pour le contenu de la formation que pour la durée du cycle d'apprentissage.

Sur l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* cet amendement.

Puis, la commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure.

La commission a examiné un amendement de M. Yvan Lachaud permettant de porter à quatre ans la durée du contrat lorsque la qualité de travailleur handicapé est reconnue à l'apprenti.

**M. Francis Vercamer** a précisé que la durée normale du contrat d'apprentissage peut varier entre un an et trois ans en fonction du type de profession et du niveau de qualification préparé. La prolongation d'une durée d'un an offerte aux apprentis handicapés devrait faciliter le déroulement de leur formation.

**M. Denis Jacquat** a considéré qu'il serait très utile de connaître la position des associations de défense des personnes handicapées sur cette question. **Mme Martine Billard** a exprimé le même souhait considérant qu'au minimum la prolongation de la durée du contrat devrait se faire avec l'accord de l'apprenti concerné.

**M. Maxime Gremetz** a estimé qu'il existe une grande diversité dans les types de handicap et qu'il n'est pas possible d'appliquer à ces personnes une règle unique. Il faut craindre de plus un risque de discrimination entre les apprentis handicapés dont le contrat durerait quatre ans et les autres dont le contrat durerait trois ans.

**Mme Hélène Mignon** a suggéré que cette proposition trouverait mieux sa place dans le cadre du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, insistant sur la nécessité de consulter les associations. De plus, il faut se rappeler que dans le cadre du débat sur le projet de loi sur l'exclusion en 1998, les handicapés avaient refusé toute disposition spécifique les concernant.

**M. Denis Jacquat** a également évoqué les différents débats parlementaires concernant les personnes handicapées qui ont montré qu'elles sont très attachées à se voir reconnaître les mêmes droits que les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne la durée du travail.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à l'amendement, en raison de l'adaptation particulièrement opportune de ces dispositifs aux personnes handicapées, et parce qu'il n'impose pas une durée mais offre une simple possibilité aux personnes handicapées de prolonger le contrat. Toutefois, il faut éviter, en tenant compte de la spécificité des personnes handicapées, de basculer dans une forme de discrimination.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a fait observer qu'un texte sur la cohésion sociale doit intégrer le handicap. Il a toutefois proposé aux auteurs de retirer leur amendement afin de recueillir l'avis des associations concernées et de le redéposer le cas échéant.

L'amendement a été *retiré* par M. Rodolphe Thomas.

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Paul Anciaux permettant, notamment par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE), de prolonger un cycle de formation entamé sous un autre mode d'enseignement par la conclusion d'un contrat d'apprentissage d'une durée inférieure à un an.

**M. Jean-Paul Anciaux** a précisé que l'amendement vise la situation des jeunes qui commencent une formation dans un lycée professionnel et souhaitent en cours de formation s'orienter vers l'apprentissage. Il faut leur éviter d'avoir à tout recommencer en tenant compte des nouvelles possibilités offertes par la VAE. Des équivalences ou unités de diplômes pourront ainsi être acquises et favoriseront une réorientation facilitée par la souplesse des dispositifs.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à cet amendement en raison de la difficulté à mettre en œuvre un dispositif qui mélange les rôles de l'apprentissage et de l'école. Il faudrait au minimum connaître la position de l'Education nationale sur cette question.

**M. Jean-Paul Anciaux** a précisé qu'au cours des auditions les représentants de l'Education nationale ont fait part de leur accord. Il est en effet important de rapprocher la formation professionnelle et la formation par alternance de l'enseignement scolaire et l'amendement ouvre cette voie, peut-être de façon un peu prématurée.

**M. Denis Jacquat** a approuvé l'amendement en disant que la VAE constitue une avancée reconnue par tous.

**M. Rodolphe Thomas** a considéré que le développement de l'apprentissage ne doit pas être entravé par les lourdeurs de l'Education nationale.

**Mme Martine Billard** a exprimé la crainte de voir les jeunes quitter prématurément leur formation, comme ils le font déjà souvent, pour rentrer en entreprise.

Tout en considérant qu'il faut valoriser les formations par alternance et l'apprentissage, **la rapporteure** a donné un avis défavorable à l'amendement car les conditions de son application ne sont pas réunies.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.



*Après l'article 12*

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin concernant le rôle des centres de formation d'apprentis (CFA) dans la recherche d'entreprises susceptibles de les accueillir.

**M. Patrick Beaudouin** a précisé qu'il s'agit de reconnaître le rôle d'accompagnateur joué par les CFA auprès des futurs apprentis, notamment en sélectionnant l'offre de formation la plus appropriée et en coordonnant le parcours pédagogique de l'apprenti, pour aller au-delà des seules missions reconnues aujourd'hui par l'article L. 116-1 du code du travail aux centres de formation d'apprentis.

**La rapporteure** a estimé que les CFA remplissent déjà cette fonction mais qu'ils ne sont pas un organisme de placement. De surcroît, cette disposition ne relève pas de la loi.

**M. Maxime Gremetz** a interrogé la rapporteure sur la place des CFA au sein du service public de l'emploi, précisant que ces centres font de la formation et non pas du placement.

**La rapporteure** a confirmé que les CFA ne doivent pas devenir un organisme de placement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a examiné un amendement de M. Jean-Paul Anciaux permettant aux jeunes qui, à l'issue du collège, manifestent le souhait d'entrer en apprentissage, de suivre une période de découverte en entreprise d'une durée de quinze jours.

**M. Jean-Paul Anciaux** a précisé qu'il s'agit de limiter les ruptures de contrat d'apprentissage qui sont trop élevées et qui déstabilisent les jeunes. Il faut donc accorder à ceux qui hésitent dans leurs choix d'orientation une courte période en entreprise préalable au contrat.

**Mme Hélène Mignon** a estimé que l'orientation vers l'apprentissage ne correspond pas toujours à une réelle motivation des jeunes mais se fait souvent par commodité. L'amendement permettrait un choix plus éclairé. Toutefois, il faut s'interroger sur le statut des jeunes pendant cette période de quinze jours.

**M. Maxime Gremetz** a répété qu'il faut éviter de tirer toutes les formations vers l'apprentissage aux dépens des autres enseignements professionnels. De plus, il faudra encore définir un statut pour une durée de quinze jours.

**M. Rodolphe Thomas** a estimé que la disposition concerne les jeunes ayant manifesté le souhait d'entrer en apprentissage. Des conventions entre les collèges et les entreprises devraient permettre de régler la question du statut au cours de cette période préalable.

**M. Denis Jacquat** s'est déclaré d'accord sur le fond mais a également demandé quel serait le statut du jeune sorti du collège et pas encore entré en contrat d'apprentissage.

**M. Dominique Dord** s'est déclaré hostile à l'amendement car il va compliquer l'action des maîtres de stage, qui ont déjà du mal à gérer ces jeunes qui arrivent et qui repartent sans arrêt de l'entreprise. Ou bien les jeunes savent à quoi ils s'engagent, ou bien ce n'est pas en quinze jours qu'ils pourront le découvrir.

**M. Christian Paul** s'est étonné de la tournure du débat qui semble ignorer les problèmes de l'orientation. On ne peut qu'être d'accord avec l'établissement d'une période de découverte de l'entreprise pendant quinze jours à condition que le statut correspondant soit précisé.

**M. Bernard Perrut** a approuvé l'amendement qui devrait aider les jeunes à découvrir un métier et anticipe ainsi sur le futur projet de loi d'orientation sur l'école. Il est urgent de rapprocher les établissements scolaires et l'apprentissage. Les forums des métiers révèlent régulièrement l'écart entre l'Education nationale et les CFA. L'amendement devrait aider l'apprentissage à entrer à l'école et à devenir une voie de formation parmi d'autres.

**M. Bertho Audifax** s'est déclaré favorable à l'amendement car il devrait contribuer à réduire le hiatus entre la sortie du collège et l'insertion professionnelle.

**M. Christian Paul** a ajouté que si l'on veut faire dialoguer l'Education nationale et l'apprentissage il faut que chacun trouve sa place et son rôle dans l'orientation des jeunes.

**M. Jean-Paul Anciaux** a approuvé les interventions qui pointent les difficultés relationnelles entre l'Education nationale et l'apprentissage. Quant au support juridique, il peut prendre deux formes : soit le jeune fait acte de volontariat et il conserve son statut scolaire, soit une convention spécifique est signée pour quinze jours.

**M. Laurent Wauquier** a exprimé la crainte qu'un stage de quinze jours ne complique la tâche des maîtres de stage.

**La rapporteure** a jugé pertinent de vouloir rapprocher l'enseignement scolaire et l'apprentissage et éviter que ce dernier soit vécu comme un échec. Mais on ne peut nier que le statut des jeunes dans l'entreprise pendant le délai de quinze jours pose problème. Le futur apprenti risque de ne pas être véritablement intégré au sein de l'entreprise et donc de ne pas être en mesure d'effectuer un réel choix. Il est préférable de mener ce débat dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'école.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Maxime Gremetz** a présenté un amendement tendant à faciliter le travail du maître d'apprentissage en lui permettant de disposer du temps de travail nécessaire pour assurer sa fonction et suivre les formations appropriées. **M. Christian Paul** a défendu un amendement identique en expliquant qu'il est indispensable d'ouvrir des possibilités de formation aux maîtres d'apprentissage.

**M. Dominique Dord** a indiqué que l'intention est bonne mais que ces amendements constituent une contrainte supplémentaire devant être supportée par les entreprises qui se plaignent du poids excessif de la réglementation en matière d'apprentissage.

**La rapporteure** a précisé que la possibilité de formation du maître d'apprentissage existe dans le cadre de la formation professionnelle continue. En outre, elle a indiqué avoir déposé, après l'article 13, un amendement répondant partiellement au souci de MM. Maxime Gremetz et Christian Paul et a donc donné un avis défavorable.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

#### *Article additionnel après l'article 12*

#### **Constitution d'équipes tutorales d'apprentissage**

**M. Jean-Paul Anciaux** a présenté un amendement donnant un statut législatif à l'équipe tutorale exerçant la fonction de maître d'apprentissage. On constate en effet que cette fonction est de plus en plus souvent exercée non par une personne unique mais par une équipe de professionnels au sein de laquelle un maître d'apprentissage référent assure la coordination. L'amendement précise les conditions d'expérience et de diplôme requises collégalement au sein de l'équipe.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à l'amendement sous réserve de ne pas limiter le dispositif au cadre de l'enseignement supérieur et de ne pas confier au maître d'apprentissage référent une mission de vérification de l'adéquation entre les séquences de formation en entreprise et l'enseignement académique, rôle qui n'est pas le sien.

**M. Jean-Paul Anciaux** a rectifié son amendement afin de supprimer ces deux mentions.

La commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié de M. Jean-Paul Anciaux.

*Après l'article 12*

**M. Patrick Beaudouin** a présenté un amendement destiné à permettre à l'apprenti de continuer à suivre la formation proposée par le centre de formation d'apprentis pendant les trois mois qui suivent une résiliation de contrat. Cette période doit permettre à l'apprenti de retrouver une autre entreprise ou de bénéficier d'autres dispositifs d'insertion dans l'emploi. Son statut pourra être celui de stagiaire de la formation professionnelle, comme le pratiquent de nombreuses régions par le biais de conventions passées avec les centres de formation d'apprentis. Il pourrait également relever d'un contrat aidé du type contrat d'insertion dans la vie sociale.

**La rapporteure** s'est interrogée sur la prise en charge du financement du dispositif et a souhaité avant de se prononcer qu'une étude du dispositif puisse être réalisée.

**M. Patrick Beaudouin** a indiqué que le financement serait assuré dans le cadre des contrats aidés signés avec la région, qui permettent la prise en charge sociale des jeunes inscrits en centre de formation d'apprentis.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a proposé que l'amendement soit retiré pour être réexaminé lors de la réunion qui se tiendra en application de l'article 88 du Règlement. **M. Patrick Beaudouin** a *retiré* son amendement.

**M. Jean-Paul Anciaux** a présenté un amendement offrant la possibilité aux mineurs âgés de quatorze ans de découvrir un métier ou une entreprise pendant leurs vacances scolaires par le biais d'un stage de découverte donnant lieu à l'établissement d'une convention entre l'entreprise et la chambre consulaire, l'organisation professionnelle, le centre de formation d'apprentis ou la collectivité territoriale qui en assure l'organisation.

**Mme Martine Billard** s'est déclarée en désaccord avec la proposition car un jeune de quatorze ans a autre chose à faire pendant les vacances scolaires que d'aller travailler en entreprise. Elle a indiqué avoir le sentiment de revoir sous une autre forme l'amendement déposé par M. Serge Dassault au Sénat.

**M. Maxime Gremetz** a déclaré partager l'avis de Mme Martine Billard et jugé inacceptable de vouloir faire travailler des jeunes de quatorze ans.

**M. Jean-Paul Anciaux** a précisé que le but de l'amendement est seulement de permettre aux jeunes de mieux comprendre le monde du travail.

**La rapporteure** s'en est remise à la sagesse de la commission, qui a *rejeté* l'amendement.

*Article 12 bis (nouveau)*

**Modification du régime de rémunération des apprentis**

Cet article, introduit dans le projet lors de son examen au Sénat, apporte une réponse à une difficulté qui affectait de longue date le mode de rémunération des apprentis.

**1. Une iniquité dans la détermination du mode de rémunération des apprentis**

Le problème est lié au mode de détermination de la rémunération des apprentis. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 117-10 du code du travail, « *l'apprenti perçoit un salaire déterminé en pourcentage du salaire minimum de croissance et dont le montant, qui varie en fonction de l'âge du bénéficiaire, est fixé pour chaque année d'apprentissage par décret (...)* ».

L'enjeu du débat réside dans l'interprétation de cette disposition. Jusqu'ici, en effet, cette interprétation conduisait à prendre en compte l'année d'exécution du contrat pour déterminer le montant de sa rémunération, selon le barème établi à l'article D. 117-1 du code du travail – dont la rédaction résulte, en dernier lieu, du décret n° 92-886 du 1<sup>er</sup> septembre 1992 – et que résume le tableau ci-après.

*Mode actuel de calcul de la rémunération des apprentis*

*(en % du SMIC)*

|                | <b>Année 1</b> | <b>Année 2</b> | <b>Année 3</b> |
|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 16-17 ans      | 25 %           | 37 %           | 53 %           |
| 18-19-20 ans   | 41 %           | 49 %           | 65 %           |
| 21 ans et plus | 53 %           | 61 %           | 78 %           |

On mesure bien, à la lecture de ce seul tableau, la progression qui peut résulter de l'application de ces taux en cas de conclusion d'un nouveau contrat d'apprentissage : un jeune de 20 ans en troisième année perçoit 65 % du SMIC, mais l'année d'après, âgé de 21 ans, il ne touche plus que 53 % du SMIC car il se retrouve en première année de son deuxième contrat.

Cette situation est d'autant plus inéquitable que la conclusion d'un nouveau contrat peut ne pas être le fait de l'apprenti, mais résulter de la rupture du premier contrat pour une cause qui lui est extérieure, la fermeture de l'entreprise par exemple.

**2. Une entrave au développement des « filières » en matière d'apprentissage**

Cette difficulté était connue. A l'heure de la relance de l'apprentissage, elle prenait un tour plus préoccupant encore. Il convient en effet aujourd'hui de

renforcer la notion de filière, pour permettre à des étudiants d'accomplir, s'ils le souhaitent, la totalité de leur scolarité en apprentissage : après le baccalauréat, de passer par exemple un brevet de technicien supérieur par ce biais. Dès lors que l'on souhaite encourager une telle progression, il convient aussi de permettre l'établissement d'une grille de rémunération allant dans le sens de celle-ci.

Le « livre blanc sur l'apprentissage » établi par M. Renaud Dutreil <sup>(1)</sup> avait pointé, dans sa proposition 7.1., cette difficulté, et proposé, afin d'éviter ces effets de « décrochage », « *de modifier la grille des rémunérations minimales en tenant compte à la fois de l'âge mais aussi du niveau de diplôme préparé* ». Il allait même jusqu'à proposer un barème permettant à la fois d'assurer une progression de la rémunération d'un niveau à l'autre, de maintenir une progression, à l'intérieur d'un cursus, entre la première et la seconde année et, enfin, de maintenir, pour les troisièmes années, le niveau de rémunération de la seconde, comme l'illustre le tableau suivant.

**Barème proposé de rémunération des apprentis**

(en % du SMIC)

|  | 16-17 ans | 18-20 ans | 21 ans et plus |
|--|-----------|-----------|----------------|
| Niveau V                                 |           |           |                |
| – 1 <sup>re</sup> année                  | 25        | 33        | 43             |
| – 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> année | 33        | 41        | 51             |
| Niveau IV                                |           |           |                |
| – 1 <sup>re</sup> année                  | 33        | 43        | 53             |
| – 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> année | 41        | 51        | 61             |
| Niveau III                               |           |           |                |
| – 1 <sup>re</sup> année                  | 43        | 53        | 63             |
| – 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> année | 51 *      | 61        | 71             |
| Niveaux II et I                          |           |           |                |
| – 1 <sup>re</sup> année                  | 53 *      | 63        | 73             |
| – 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> année | 61 *      | 71        | 81             |

\* Il semble très peu probable de trouver un apprenti de 17 ans en 2<sup>e</sup> année d'un diplôme de niveau III, puisque cela impliquerait qu'il ait obtenu un baccalauréat à 16 ans.

C'était d'ailleurs, dès l'origine, le souhait du gouvernement. Dans l'avant-projet de l'été 2004 figurait la disposition désormais introduite dans le texte par le Sénat. L'exposé des motifs de l'avant-projet soulignait la difficulté de la pénalisation des jeunes, liée au fait que « *la rédaction actuelle de l'article L. 117-10 du code du travail [conduisait] à prendre en compte l'année d'exécution du contrat pour déterminer le montant de la rémunération* ».

(1) « *Moderniser l'apprentissage, 50 propositions pour former plus et mieux* », Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, 2003.

Mais le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il a rendu sur cet avant-projet, en aurait jugé autrement, estimant que la rédaction en vigueur de l'article L. 117-10 du code du travail ne s'opposait pas à une modification de la grille de rémunération.

La fixation du barème « *pour chaque année d'apprentissage* » n'est pas en effet nécessairement synonyme de détermination « *pour chaque année du contrat* » : elle peut tout aussi bien être considérée comme signifiant « *pour chaque année d'apprentissage entendu dans sa progression sur plusieurs contrats* ».

Néanmoins, ce raisonnement n'a pas entièrement convaincu le Sénat. La commission des affaires sociales a souhaité expressément modifier l'article L. 117-10 du code du travail pour y substituer aux mots « *, est fixé pour chaque année d'apprentissage* » les mots : « *et de sa progression dans le ou les cycles de formation faisant l'objet de l'apprentissage, est fixé* » – reprenant en cela les termes mêmes de la rédaction gouvernementale initiale.

Ainsi est consacrée expressément la notion de « cycle de formation », qui implique une évolution de la rémunération même en cas de signature d'un nouveau contrat. Comme M. Louis Souvet, rapporteur de la commission des affaires sociales, l'a souligné en séance publique, ainsi peut être modifiée « *cette grille de rémunération minimale en tenant compte non seulement de l'âge de l'apprenti, comme c'est le cas aujourd'hui, mais aussi du niveau du diplôme préparé* ». Il a précisé, à cette occasion, que cette modification ne portait en aucun cas atteinte à « *la liberté des partenaires sociaux de négocier, par un accord national interprofessionnel, le relèvement global des minima sociaux, comme cela est prévu pour les mois à venir* ».

La rapporteure approuve, assortie de ces précisions, la modification du code du travail opérée, qui permet d'afficher clairement la règle qui sera à l'avenir appliquée en matière de rémunération des apprentis.

Elle proposera un amendement tendant à compléter le dispositif proposé de la suppression du dernier alinéa de l'article L. 117-10 du code du travail, suppression initialement prévue dans le projet par le I de l'article 23, abrogé par le Sénat. En effet, ce dernier alinéa précisait la nécessité d'une continuité de rémunération entre un contrat d'orientation et un contrat d'apprentissage. Or la suppression du contrat d'orientation par la loi du 4 mai 2004 rend désormais sans signification cette disposition.

\*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 12 *bis* (nouveau) ainsi modifié.

*Après l'article 12 bis (nouveau)*

La commission a examiné un amendement de **M. Francis Vercamer** visant à améliorer la qualité de la prise en charge des apprentis en entreprise en imposant à l'employeur de procéder à une évaluation trimestrielle de leur satisfaction.

**M. Rodolphe Thomas** a indiqué que cet amendement met en place une véritable évaluation des conditions d'accueil de l'apprenti et incite les entreprises au respect des règles déontologiques.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement qui crée des contraintes nouvelles pour les entreprises alors même que ces objectifs peuvent être atteints par le truchement des contrats d'objectifs et de moyens prévoyant des chartes de qualité signées par les entreprises et les CFA.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Christian Paul** qui dispose que la part de la dotation de décentralisation relative à l'apprentissage doit tenir compte de l'augmentation du nombre de contrats d'apprentissage.

**M. Christian Paul** a rappelé que les compétences en matière de formation professionnelles ont été récemment transférées aux régions qui sont désormais les premiers financeurs publics en ce domaine. Cette réforme fait naître de légitimes craintes quant à la compensation opérée par l'Etat : c'est à celles-ci que répond l'amendement.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement relevant davantage de la loi de finances, qui prévoit d'ailleurs une procédure d'ajustement entre la nouvelle contribution au développement de l'apprentissage et la diminution de la dotation de décentralisation. Cette préoccupation est par ailleurs satisfaite par un amendement présenté après l'article 16 *bis (nouveau)* sur l'évaluation de l'ensemble de ces dispositifs.

La commission a *rejeté* l'amendement.

*Article 12 ter (nouveau)*

**Obligation pour les personnels dispensant des enseignements techniques et pratiques d'effectuer périodiquement des stages pratiques en entreprise**

Le présent article, introduit lors de la discussion au Sénat, complète le premier alinéa de l'article L. 116-5 du code du travail relatif à la question de « la formation des formateurs » des centres de formation d'apprentis (CFA).

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 116-5, dans sa version aujourd'hui en vigueur, « *les membres du personnel de direction, d'enseignement et d'encadrement des centres de formation d'apprentis devront posséder des*



*qualifications définies selon des règles fixées par le décret prévu à l'article L. 119-4 ».*

C'est ainsi que le décret n° 93-316 du 5 mars 1993 a posé à l'article R. 116-5 du code du travail que la convention portant création du CFA institue, auprès du directeur et de l'organisme gestionnaire du centre, un conseil de perfectionnement. Ce conseil de perfectionnement se réunit au moins trois fois par an sur convocation de son président et il est, entre autres, saisi pour avis des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du CFA ou de la section d'apprentissage, notamment des « *conditions générales de préparation et de perfectionnement pédagogique des formateurs* » (article R. 116-7 du code du travail).

Or ce dispositif a paru insuffisant au cours du premier examen du texte devant le Sénat. Ainsi que l'a exposé M. Louis Souvet, rapporteur de la commission des affaires sociales, lors de la présentation de son amendement en séance publique, « *garantir un niveau de formation élevé en CFA suppose que celle-ci soit en phase avec la réalité des métiers, donc avec les besoins réels des entreprises formatrices* ». Or les technologies évoluant, il convient de permettre aux formateurs de s'adapter en permanence. Ainsi est motivée l'idée de « *systématiser les stages en entreprise pour les formateurs de CFA en charge des enseignements professionnels, par exemple pendant dix jours par an, ce qui leur permettrait de se mettre au courant des évolutions des technologies* ».

Cette idée constitue la reprise de la proposition n° 15.2. du Livre blanc sur l'apprentissage précité.

Le Sénat a donc introduit dans une phrase complétant le premier alinéa de l'article L. 116-5 du code du travail l'obligation pour les personnels des enseignements techniques et pratiques « *d'effectuer périodiquement des stages pratiques en entreprise* », dans des conditions fixées par décret.

Il est possible de s'interroger sur les effets de l'adoption d'une telle mesure.

D'abord va se poser la question de son coût. A la charge des CFA, le coût de cette formation va vraisemblablement se répercuter sur les régions. Ne serait-il pas plus judicieux d'utiliser les fonds qui seront mis à disposition des régions dans le cadre de la signature des contrats d'objectifs et de moyens tels qu'ils sont prévus à l'article 16 du projet ? La vocation de ces contrats d'objectifs et de moyens est en effet, entre autres, de poursuivre l'« *adaptation de l'offre de formation aux besoins quantitatifs et qualitatifs* » et de procéder à l'« *amélioration de la qualité des formations dispensées* ».

Par ailleurs, une réflexion plus globale sur le système de formation des formateurs est nécessaire. D'autres possibilités que les stages pratiques des formateurs existent. Par exemple, dans certains grands groupes industriels, certains personnels pourraient être mis à la disposition de CFA pour une durée

déterminée afin de faire profiter de leur expérience le dispositif de formation du CFA.

\*

La commission a *adopté* l'article 12 *ter* (*nouveau*) sans modification.

*Après l'article 12 ter (nouveau)*

La commission a examiné un amendement de **M. Francis Vercamer** visant à permettre au maître d'apprentissage de suivre une formation pédagogique.

**M. Rodolphe Thomas** a indiqué que cette formation est nécessaire afin que le maître d'apprentissage puisse exercer sa mission et suivre l'évolution du contenu des formations.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement car il est déjà satisfait par les dispositions générales relatives à la formation tout au long de la vie. De plus, ces formations peuvent être prévues dans le cadre des chartes de qualité.

**M. Rodolphe Thomas** a indiqué qu'il s'agit plus spécifiquement des formations pédagogiques pour les maîtres d'apprentissage.

**Mme Pascale Gruny** a rappelé qu'il existe d'ores et déjà des formations de tuteur et qu'il convient de conserver la souplesse nécessaire au fonctionnement harmonieux de ce dispositif au sein de l'entreprise.

**M. Georges Colombier** a également estimé qu'à trop vouloir bien faire, on ajoute des contraintes excessives à la charge des entreprises.

**Mme Martine Billard** s'est interrogée sur la finalité de ce projet : s'agit-il de parvenir à un objectif chiffré en termes de contrats signés ou bien de permettre aux jeunes de trouver un vrai métier et de s'épanouir dans la vie ?

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à doter les coordonnateurs et les formateurs de CFA d'un statut spécifique.

**La rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement au motif qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un statut spécifique pour ces personnels.

La commission a *rejeté* l'amendement.

*Article 12 quater (nouveau)*

**Obligation de délivrance d'une carte d'apprenti par les centres de formation**

Cet article résulte de l'adoption à l'unanimité d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat et doit être, d'emblée, salué puisqu'il assure la délivrance d'une carte d'apprenti à tout apprenti par son centre de formation.

La portée de la modification ainsi proposée est incontestablement symbolique, dans la mesure où est ainsi consacrée la filière de l'apprentissage au même titre que toute formation initiale, et elle est bien sûr dans le même temps pratique car, inscrite dans la loi, elle constitue un droit pour l'apprenti qui désormais pourra s'en prévaloir.

C'est que la consécration législative d'une telle disposition ne correspond pas à une évidence.

**1. La consécration législative d'une mesure nécessaire**

Cette mesure était de celles que le gouvernement avait choisi de consacrer dans son avant-projet de loi, la justification étant ainsi développée dans l'exposé des motifs : « *La généralisation de l'attribution de cette carte contribuera à la reconnaissance de la formation initiale par l'apprentissage et encouragera le développement, au bénéfice des apprentis, d'avantages consentis jusqu'alors aux seuls élèves du secondaire ou aux étudiants* ».

Elle constituait d'ailleurs la reprise de l'une des propositions du Livre blanc sur l'apprentissage précité. Aux termes de la proposition 8.1., cette carte d'apprenti, sans être celle d'un étudiant, devait permettre « *aux jeunes en apprentissage de comprendre que cette formation leur donne droit à des avantages* », notamment : accès à des billets de transport collectif à prix réduit, accès aux restaurants universitaires, accès aux activités culturelles et de loisirs (musées, salles de spectacle, installations sportives,...) à prix réduit, ou encore accès à une mutuelle spécifique susceptible d'offrir les mêmes services que les mutuelles des étudiants.

Mais le Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet, aurait considéré, comme pour d'autres mesures, que celle-ci n'avait pas de caractère législatif.

De plus, présentée comme une première, cette mesure n'en est pas tout à fait une. Le rapport Dutreil avait d'ailleurs évoqué l'« *expérience de délivrance de carte d'étudiant en apprentissage par les CFA* ».

En effet, deux circulaires n° 78-224 du 13 juillet 1978 et n° 78-454 du 15 décembre 1978 avaient prévu la délivrance aux apprentis, dès leur inscription dans un centre de formation des apprentis, d'une carte d'étudiant en apprentissage leur permettant de bénéficier des réductions habituellement réservées aux étudiants (musées, transports, spectacles,...) et d'accéder au tarif « passager »

dans les restaurants universitaires et cantines scolaires, dans la mesure où le CFA dont ils relèvent avait passé avec le centre régional des œuvres universitaires et sociales une convention à cet effet.

Déjà l'objectif affiché consistait à « *poursuivre l'effort d'amélioration et de développement de l'apprentissage* » en donnant « *un véritable statut aux jeunes qui choisissent cette voie de formation* ». Mais cet objectif n'a été, dans les faits, que rarement atteint, seules quelques expériences ponctuelles ayant vu le jour. L'inscription dans la loi, il faut l'espérer, permettra la généralisation de cette pratique dont le bien-fondé ne semble devoir être remis en cause par personne.

## **2. La reconnaissance d'un droit**

L'article 12 *quater* insère donc dans le code du travail un nouvel article L. 117 *bis*-8 dont le premier alinéa pose le principe de la délivrance de la carte d'apprenti à l'apprenti par le centre qui assure sa formation. Cet alinéa résulte de l'amendement de la commission des affaires sociales du Sénat.

Un deuxième alinéa, issu de l'adoption d'un sous-amendement proposé par les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, précise que la carte d'apprenti est valable sur l'ensemble du territoire national. En outre, cet alinéa souligne que la carte « *permet à l'apprenti de faire valoir la spécificité de son statut auprès des tiers* », notamment en vue d'accéder à des réductions tarifaires. Cette dernière disposition conforte le caractère de droit de ce nouvel avantage. Assorti de la condition de territorialité, il permettra donc aux apprentis de se prévaloir effectivement auprès de leur centre de formation du bénéfice de ces dispositions et, partant, de prétendre au bénéfice des avantages auxquels donne droit ce type de carte.

\*

La commission a *adopté* l'article 12 *quater* (*nouveau*) sans modification.

### *Article 13*

#### **Etablissement d'une nouvelle dérogation à la limite d'âge de vingt-cinq ans pour signer un contrat d'apprentissage**

Cet article autorise la signature d'un contrat d'apprentissage après vingt-cinq ans pour les personnes qui ont un projet de création ou de reprise d'une entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention d'un diplôme ou sanctionnant la formation poursuivie. Ce faisant, il ajoute un nouveau cas de dérogation à la règle de la limite d'âge posée dans le cadre du contrat d'apprentissage.

## **1. Le régime juridique existant**

En application du premier alinéa de l'article L. 117-3 du code du travail, nul ne peut être engagé en qualité d'apprenti s'il a plus de vingt-cinq ans au début de la période de l'apprentissage.

Un certain nombre de dérogations existent d'ores et déjà, issues de l'adoption de l'article 30 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 :

– lorsque le contrat proposé fait suite à un contrat d'apprentissage précédemment souscrit et conduit à un niveau de diplôme supérieur à celui obtenu à l'issue du contrat précédent ;

– lorsqu'il y a eu rupture du contrat pour des causes indépendantes de la volonté de l'apprenti ou suite à une inaptitude physique et temporaire de celui-ci ;

– au bénéfice des personnes handicapées dont l'âge maximal, fixé par décret, ne peut être supérieur à trente ans ; cette dernière dérogation avait été posée par voie réglementaire dès avant la loi du 4 mai 2004.

Il est à noter que, excepté pour le cas particulier des personnes handicapées, les deux types de dérogations existants n'ont pas pour objet de permettre une entrée en apprentissage après vingt-cinq ans, mais de poursuivre l'apprentissage après cet âge, soit pour acquérir un diplôme de niveau plus élevé, soit dans le cas où la signature d'un nouveau contrat s'avère nécessaire, le premier ayant été accidentellement rompu.

D'une certaine façon, on peut parler de dérogations d'ajustement. Il n'en va pas de même de la présente disposition, qui relèverait plutôt d'une dérogation liée à une réelle politique d'adéquation entre un objectif final – le développement des entreprises à reprendre et donc de l'emploi – et un moyen – le développement de l'apprentissage des plus âgés.

## **2. Favoriser la reprise... ou la création d'entreprises ?**

La présente mesure se présente d'abord comme une volonté de répondre à un besoin : la reprise des entreprises dans les années à venir. D'une certaine façon, on peut affirmer que son caractère est économique avant d'être social.

Aux termes de l'exposé des motifs du projet, en effet, « *l'apprentissage répond (...) directement aux besoins de nombreuses professions appelées à remplacer un nombre important de salariés qualifiés ou de chefs d'entreprises* ». L'exposé des motifs d'un avant-projet était encore plus précis : « *Près de 500 000 chefs d'entreprise cesseront leur activité dans les quinze ans à venir, en particulier dans les très petites entreprises. La perspective de leur remplacement donne également un gage d'attractivité favorable au développement [de l'apprentissage]* ».

De fait, le potentiel d'entreprises à reprendre aujourd'hui s'accroît. Selon une récente étude de l'INSEE <sup>(1)</sup>, 700 000 entreprises étaient dirigées en 1999 par des personnes de plus de cinquante ans, qui pourraient donc partir en retraite dans les dix ans à venir (contre 645 000 en 1990).

Les personnes qui veulent aujourd'hui entreprendre sont davantage tentées par la création d'une nouvelle entreprise que par la reprise d'une unité existante : en 2003, sur 300 000 entreprises créées, 200 000 résultent d'une création nouvelle, 40 000 d'une reprise et les autres d'un processus de réactivation. Ce mouvement de baisse de la part des reprises dans les créations est constant : en 2003, on ne note plus qu'une reprise pour cinq créations, contre une pour trois et demie dix ans plus tôt.

Cette tendance est d'autant plus regrettable, au plan économique, que les effets des reprises sur la relance de l'emploi sont plus importants que ceux des créations d'entreprises : la moitié des entreprises créées par reprise en 2003 ont démarré avec des salariés, contre seulement 16 % de celles qui étaient des créations pures. Plus encore, la survie économique des reprises est meilleure que celle des créations pures. Or face à cette situation l'apprentissage peut sembler un moyen d'encourager les initiatives.

En effet, d'une part, la plupart des reprises concernent des activités de proximité : restauration traditionnelle ou rapide, salons de coiffure, boulangerie, commerce de détail, ... ; le secteur de l'hôtellerie-restauration concentre à lui seul un tiers des reprises. D'autre part, les repreneurs sont en moyenne moins diplômés que l'ensemble des créateurs : 32 % détiennent au plus un diplôme technique de niveau CAP ou BEP, contre 24 % des créateurs d'entreprises. Enfin, la reprise concerne souvent des entreprises dans lesquelles il est nécessaire de maîtriser une technique (boulangerie, coiffure, boucherie, ...). Elle est privilégiée par les artisans ou les personnes, salariées ou non, qui bénéficient d'une expérience dans un domaine précis.

Or ces caractéristiques correspondent précisément à celles des apprentis, qui majoritairement – aux deux tiers – sont titulaires d'un diplôme de niveau V à l'issue de la période d'apprentissage et sont très présents dans les secteurs du commerce, de l'hôtellerie ou de la coiffure.

En outre, il convient de garder à l'esprit que l'apprentissage est effectivement peu développé aujourd'hui dans les catégories de jeunes les plus âgées, comme l'illustre le tableau suivant. La présente mesure peut constituer un moyen d'inverser cette tendance.

---

(1) L'ensemble des données chiffrées contenues dans le présent développement résultent d'un article intitulé « Le rôle économique des repreneurs d'entreprise », paru dans Insee Première, n° 975, juillet 2004.

**Répartition des contrats d'apprentissage signés en fonction de l'âge des apprentis**

|                       | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2002/2001</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| <b>15 ans</b>         | 10,3        | 10,9        | 10,9        | 0,0              |
| <b>16 ans</b>         | 24,3        | 25,2        | 24,9        | - 0,3            |
| <b>17 ans</b>         | 16,9        | 16,2        | 16,3        | 0,0              |
| <b>18 ans</b>         | 16,4        | 15,5        | 15,4        | - 0,2            |
| <b>19 ans</b>         | 11,2        | 11,1        | 10,7        | - 0,5            |
| <b>20 ans</b>         | 7,7         | 7,9         | 8,0         | 0,2              |
| <b>21 ans</b>         | 5,1         | 5,4         | 5,7         | 0,3              |
| <b>22 ans et plus</b> | 8,1         | 7,8         | 8,2         | 0,4              |

Source : DARES.

Face à cette situation, l'article 13 prévoit donc d'ouvrir aux personnes de plus de vingt-cinq ans la voie de l'apprentissage si elles ont « *un projet de création ou de reprise d'une entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention du diplôme ou titre sanctionnant la formation suivie* ». A cet égard, quelques remarques s'imposent :

– Le Sénat a souhaité introduire dans la loi une limite supérieure de 30 ans, arguant de ce que cette même limite existe dans le cas de la dérogation d'âge accordée au bénéfice des travailleurs handicapés, par le même article L. 117-3 du code du travail. Ce faisant, il a appliqué cette limite à l'ensemble des autres exceptions à la limite d'âge en vigueur (à savoir les cas de conclusion d'un nouveau contrat pour acquérir un diplôme de niveau plus élevé ou après la rupture accidentelle du précédent). Le rapporteur, M. Louis Souvet, en présentant l'amendement de la commission des affaires sociales en séance publique, a considéré qu'il était plus sûr d'apporter une telle précision par la voie législative que par la voie réglementaire.

M. Christian Jacob, ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, s'est remis à la sagesse du Sénat, non sans avoir souligné qu'il pouvait être opportun de laisser, dans certains cas, la possibilité de reprendre une entreprise à des personnes âgées de plus de trente ans, et que l'inscription dans la loi d'une telle limite donnait moins de souplesse dans l'appréciation du dispositif. Néanmoins, la Haute assemblée a finalement introduit dans la rédaction nouvelle de l'article L. 117-3 cette précision.

– La mesure n'est pas limitée au cas de reprise, mais s'étend aux créations. On peut s'en étonner, au regard des ambitions affichées, même si l'une n'empêche pas l'autre.

– Le texte évoque le « *projet* » de reprise ou de création : il faut s'interroger sur les procédures d'éventuels contrôles *a posteriori* de la réalisation effective de la reprise ou de la création.

– La réalisation du projet doit être subordonnée à l’obtention du diplôme ou du titre sanctionnant la formation poursuivie.

Pour être entrepreneur dans des secteurs comme la boucherie, la boulangerie ou la coiffure, il convient en effet d’être titulaire d’une qualification minimale. C’est le décret n° 98-246 du 2 avril 1998 qui établit cette exigence de qualification pour l’exercice de certaines activités, comme l’illustre le tableau suivant.

***Secteurs d’activités et métiers concernés***

| <b>Secteurs d’activité</b>   | <b>Métiers</b>   |
|--|--|
| Entretien et réparation des véhicules et des machines  | • réparateur d’automobiles   |
|  | • carrossier   |
|  | • réparateur de cycles et motocycles                                 |
|  | • réparateur de machines agricoles, forestiers et de travaux publics |
| Constructions, entretien et réparation des bâtiments   | • métiers de gros œuvre  |
|  | • métiers de second œuvre  |
|  | • métiers de finition du bâtiment                                    |
| Mise en place, entretien et réparation des réseaux et des équipements utilisant les fluides ainsi que des matériels et équipements destinés à l’alimentation en gaz, au chauffage des immeubles et aux installations électriques | • plombier   |
|  | • chauffagiste   |
|  | • électricien  |
|  | • climaticien  |
| Ramonage   | • installateur de réseaux d’eau, de gaz ou d’électricité             |
|  | • ramoneur   |
| Soins esthétiques à la personne autres que médicaux et paramédicaux  | • esthéticien  |
| Réalisation de prothèses dentaires   | • prothésiste dentaire   |
| Préparation ou fabrication de produits frais de boulangerie, pâtisserie, boucherie ou poissonnerie, préparation ou fabrication de glaces alimentaires artisanales  | • boulanger  |
|  | • pâtissier  |
|  | • boucher  |
|  | • charcutier   |
|  | • poissonnier  |
|  | • glacier  |
| Activité de maréchal-ferrant   | • maréchal-ferrant   |

*Source : Ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale.*

L’ensemble de ces activités ne peuvent être exercées que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent d’une telle personne. Les personnes qui les exercent doivent être titulaires d’un CAP ou d’un BEP, ou d’un diplôme homologué de même niveau ou d’un niveau supérieur. Sinon, elles doivent justifier d’une expérience professionnelle de trois années effectives sur le territoire de l’Union européenne ou d’un Etat partie à l’accord sur l’Espace économique européen, en qualité de travailleur indépendant ou de salarié dans l’exercice de l’un des métiers réglementés. Dans le cas où le chef



d'entreprise ne remplit pas ces conditions, celles-ci doivent l'être par une personne qui travaille dans l'entreprise.

Il convient de noter que le diplôme ou l'expérience exigée est valable pour l'ensemble des métiers de chaque secteur d'activité. Par ailleurs, par-delà la liste énumérée dans le présent tableau, des réglementations spécifiques existent dans certaines activités, comme celles de taxi, ambulance, coiffure, déménagement ou contrôle technique.

Il ne faut pas oublier en effet la spécificité première du contrat d'apprentissage : constituer une formation qualifiante. Le mécanisme envisagé dans son ensemble correspond donc à la structure « syllogistique » suivante : un entrepreneur est sur le point de partir à la retraite ; le repreneur doit être titulaire d'un diplôme professionnel ; l'entrepreneur recrute donc un apprenti dont les caractéristiques correspondent au profil recherché et qui sera doté du diplôme requis.

Cette mesure se place dans le droit fil de la proposition n°6.3 du Livre blanc sur l'apprentissage, qui vise à l'introduction de la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage au-delà de l'âge maximum de 25 ans, à l'appui des deux arguments suivants : « *cette restriction absolue apparaît comme une anomalie dans la mesure où la formation initiale, dont relève l'apprentissage, ne connaît pas de limite d'âge* » – et il est vrai, par exemple, qu'il est possible de passer le baccalauréat à tout âge ; « *s'agissant de l'apprentissage maritime la loi prévoit que la limite d'âge est portée à 30 ans dans les départements d'outre-mer* ».

### **3. Explorer aussi d'autres voies ?**

Cependant, on peut s'interroger sur les effets de l'adoption d'une telle mesure. Comme dans le cas de l'article 12, il faut regretter l'absence d'étude d'impact qui empêche toute estimation quantitative de ses effets.

Dans son avis précité, le Conseil économique et social « *reconnait l'intérêt d'un assouplissement de la limite d'âge à 25 ans du contrat d'apprentissage pour permettre, dans certains cas, la poursuite d'un parcours d'apprentissage à des personnes au-delà de cet âge. Cette voie pourrait utilement être explorée au niveau des branches professionnelles* ».

Néanmoins, certaines questions sont inévitables. Est-il vraiment impossible de concevoir des repreneurs d'entreprise de moins de vingt-cinq ans ? A l'inverse, si tel est le cas, ne peut-on envisager un autre recours que la voie de l'apprentissage ? En prolongeant la durée de la formation initiale, on modifie la philosophie de l'apprentissage. L'apprentissage à tout âge n'est-il pas un « faux remède » pour s'attaquer au « vrai mal » que constitue le chômage ? Certaines voies alternatives existent en effet, à commencer par la voie de la validation des acquis de l'expérience.

A ces questions, on peut répondre que la reprise d'une entreprise nécessite en effet une certaine maturité, qu'un jeune de vingt-cinq ans ou moins n'a peut-être pas toujours. On peut rappeler en outre l'argument du Livre blanc, selon lequel il n'y a pas d'âge pour la formation initiale. Les exemples étrangers, au premier rang desquels l'exemple allemand, montrent bien d'ailleurs que la formation initiale peut, en moyenne, toucher les jeunes jusqu'à trente ans.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par Mme Muguette Jacquaint.

**M. Maxime Gremetz** a indiqué que l'objectif de création ou de reprise d'entreprise est étranger à l'objet du contrat d'apprentissage.

Estimant qu'au contraire cet article permet de favoriser un projet entrepreneurial grâce à une formation adaptée, **la rapporteure** a donné un avis défavorable à cet amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin supprimant la limite d'âge de trente ans introduite par le Sénat dans le cas où une personne de plus de vingt-cinq ans souscrit un contrat d'apprentissage dans le cadre d'un projet de création ou de reprise d'entreprise.

**M. Patrick Beaudouin** a précisé qu'il convient de revenir au texte initial du gouvernement et permettre ainsi la réussite de projets entrepreneuriaux à tous les âges.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à cet amendement qui apporte plus de souplesse.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

#### *Article additionnel après l'article 13*

#### **Information du maître d'apprentissage assumant pour la première fois la responsabilité de la formation d'un apprenti**

La commission a examiné un amendement de **la rapporteure** prévoyant que le maître d'apprentissage reçoit une information sur les conditions d'accueil des apprentis et les modalités de la formation en alternance à l'occasion de sa première prise en charge d'apprentis.

**M. Maxime Gremetz** s'est interrogé sur l'efficacité de cette information.

**M. Rodolphe Thomas** a souligné que cet amendement est proche de celui qu'il a présenté sur la formation.

**M. Dominique Dord** s'est déclaré en accord avec cet amendement tout en relevant qu'une telle information doit normalement être assurée au sein des chambres de métiers.

La commission a *adopté* l'amendement.

#### *Article additionnel après l'article 13*

### **Possibilité pour les apprentis de suivre des modules complémentaires au cycle de formation**

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin visant à permettre aux apprentis qui le souhaitent de suivre en dehors du temps de travail des modules complémentaires, dans le cadre notamment d'un projet lié à la reprise ou la création d'entreprise ou d'un projet lié à un retour dans le système scolaire.

**M. Patrick Beaudouin** a précisé qu'il s'agit de permettre aux CFA d'émettre un avis sur l'opportunité de ces démarches et d'en assurer le financement.

**La rapporteure**, s'est déclarée favorable à cet amendement qui s'intègre pleinement dans l'économie du texte.

La commission a *adopté* l'amendement.

#### *Après l'article 13*

La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax visant à permettre l'engagement de deux apprentis en alternance pour un même poste de travail.

Tout en relevant l'intérêt sur le fond que revêt cet amendement, **la rapporteure** a donné un avis défavorable à son adoption en raison de son caractère réglementaire et du risque, qu'il convient d'évaluer, pour la qualité de l'apprentissage.

La commission a *rejeté* l'amendement.

#### *Article 13 bis (nouveau)*

### **Assouplissement du régime fiscal des apprentis**

Cet article résulte d'un amendement présenté par le gouvernement lors de la discussion du texte devant le Sénat et adopté à l'unanimité. Il vient comme en corollaire de l'article 12 *bis* dans la mesure où il apporte une modification fiscale rendue d'autant plus nécessaire que la rémunération des apprentis va être revalorisée.

Le problème a été posé dans les termes suivants par M. Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes, présentant l'amendement gouvernemental : « *La majorité des apprentis étant déclarés dans le foyer fiscal de leurs parents, le fait non seulement de les rémunérer, mais aussi d'envisager d'augmenter la rémunération des plus jeunes en première année, ne fait qu'accroître ce problème et suscite une réticence. Pour lever cette réticence chez ceux qui redoutent que les apprentis ne deviennent imposables, qu'ils ne « sautent une tranche », comme l'on dit, et surtout qu'ils ne perdent les avantages qui s'attachent aux revenus non imposables, il est proposé que les apprentis ne soient pas imposables ».*

Il est donc proposé de modifier l'article 81 *bis* du code général des impôts. Celui-ci, en l'état actuel du droit, exonère en effet les salaires des apprentis munis d'un contrat de l'impôt sur le revenu pour une fraction n'excédant pas une limite mentionnée au 2° *bis* de l'article 5 du code général des impôts, à savoir un revenu net de frais professionnel de 7 250 euros.

C'est ainsi que le **I** de l'article 13 *bis* substitue à ce plafond un nouveau plafond plus élevé, défini comme « *le montant annuel du salaire minimum de croissance* ».

Le **II** précise que cette disposition sera applicable à compter de l'imposition des revenus de 2005.

Il convient d'observer que cette disposition, qui a pour effet de soustraire à l'impôt l'intégralité de la rémunération de l'apprenti, permettra en outre, dans certaines situations, aux parents de l'apprenti de conserver le bénéfice des prestations familiales.

On ne peut que se réjouir de l'adoption d'une telle mesure qui, si elle ne figurait pas dans le Livre blanc, est toutefois loin d'être anodine. Elle doit d'ailleurs être replacée dans le cadre plus général des dispositions tendant à améliorer les conditions matérielles de l'apprenti et de sa famille, et dont la rapporteure souhaite souligner l'importance, tant il est vrai que la revalorisation d'un statut passe nécessairement, aussi, par l'attribution d'avantages matériels nouveaux.

Ce n'est pas un hasard si l'un des thèmes du Livre blanc consacré au développement de l'apprentissage porte précisément sur l'amélioration des conditions matérielles de l'apprenti et de sa famille. Au titre de ce thème figurent un certain nombre de propositions, dont une mesure tendant à favoriser le maintien des allocations familiales dans les familles d'apprentis – et à laquelle répond le présent article. Il serait opportun que le gouvernement enrichisse encore, dans ces perspectives, la construction relative au statut de l'apprenti ainsi ébauchée.

\*

La commission a *adopté* l'article 13 *bis* (nouveau) sans modification.

*Après l'article 13 bis (nouveau)*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Paul Anciaux relatif à la fixation de la durée de la formation dispensée dans les CFA par la convention prévue à l'article L. 116-3 du code du travail.

**M. Jean-Paul Anciaux** a expliqué que l'article L. 116-3 impose actuellement une durée minimale de formation en CFA de 400 heures par an en moyenne, qui peut être réduite à 240 heures en cas de prorogation du contrat en raison d'un échec de l'apprenti à l'examen. Or ces dispositions conduisent à soumettre un jeune dispensé de certaines épreuves de l'examen à l'obligation d'assister aux cours du CFA pendant cette durée minimale. Il est donc proposé de permettre aux régions et aux CFA, en liaison avec les établissements consulaires et les organisations professionnelles, de négocier un quota d'heures de formation en milieu scolaire sans autre contrainte que les nécessités pédagogiques et l'intérêt des jeunes apprentis.

Après que **la rapporteure** s'est déclarée défavorable, en jugeant nécessaire de préserver la durée de la formation théorique dispensée par les CFA et que, de toute façon, cette durée s'élève aujourd'hui à près de 600 heures en pratique, la commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a également *rejeté* deux amendements de M. Jean-Paul Anciaux : le premier prévoyant la possibilité pour les chambres de métiers et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'organiser des stages de découverte d'un métier en dehors des périodes d'enseignement ; le second visant à préciser que les deux jours de repos visés par l'article L. 222-4 du code du travail peuvent ne pas être consécutifs si l'un des jours de repos est suivi ou précédé d'un jour de formation en établissement scolaire.

*Article additionnel après l'article 13 bis (nouveau)*

**Institution d'un régime dérogatoire pour la délivrance d'une autorisation de travail préalablement à la conclusion de contrats en alternance avec les jeunes étrangers accueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance**

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Rolland prévoyant que lorsque l'autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'un étranger qui a été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

**M. Jean-Marie Rolland** a expliqué qu'il s'agit d'améliorer la prise en charge et l'accès à la formation professionnelle des mineurs étrangers isolés, qui est actuellement rendue impossible par l'absence d'un statut leur permettant de bénéficier d'un droit au travail. Il est donc proposé d'instituer une dérogation à la

règle d'opposabilité de la situation de l'emploi dans le cas précis des jeunes accueillis par l'ASE et pour les seuls contrats en alternance.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité profiter de cette occasion pour saluer à nouveau la qualité de l'excellent rapport pour avis de M. Jean-Marie Rolland sur les crédits de l'action sociale pour 2005.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

*Article additionnel après l'article 13 bis (nouveau)*

**Suppression de la période d'essai en cas de conclusion  
d'un contrat à durée indéterminée et prise en compte de la durée  
du contrat d'apprentissage pour le calcul de la rémunération  
et de l'ancienneté du salarié**

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant la suppression de la période d'essai, sauf dispositions conventionnelles contraires, lorsque le contrat d'apprentissage est suivi de la signature d'un contrat de travail à durée indéterminée.

**M. Rodolphe Thomas** a précisé qu'il s'agit ainsi d'inciter les jeunes à rester dans l'entreprise à la fin de leur contrat d'apprentissage, puisque l'une des principales motivations à l'embauche d'un apprenti est son intégration future à l'entreprise en tant que salarié. Dans ce but, l'amendement prévoit également que la durée du contrat d'apprentissage est prise en compte pour le calcul de la rémunération et l'ancienneté du salarié.

Tout en reconnaissant l'intérêt présenté par cette proposition, **la rapporteure** s'est déclarée défavorable à cet amendement en raison des problèmes techniques posés, s'agissant notamment des modalités de calcul de l'ancienneté du salarié, qui relève davantage du champ de la convention collective.

**M. Rodolphe Thomas** a cependant souligné la nécessité de mieux valoriser le statut des apprentis.

**Mme Pascale Gruny** s'est également déclarée favorable, en faisant valoir que la durée des contrats de travail intérimaires est également prise en compte pour le calcul de l'ancienneté des salariés.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a jugé préférable de ne pas inscrire dans ce texte des dispositions qui ne relèvent manifestement pas du domaine législatif.

**Mme Martine Billard** a estimé au contraire que cette question relève bien du domaine législatif et rappelé que lorsque l'apprentissage est assuré au sein des entreprises, il est prévu que l'ancienneté des apprentis est prise en compte lors de leur intégration dans l'entreprise. En tout état de cause, l'amendement permettrait

simplement d'ouvrir la possibilité que ces dispositions soient prévues par les conventions collectives de branche.

La commission a ensuite *adopté* l'amendement.

### *Section 3*

#### **Modernisation et développement de l'apprentissage**

##### *Avant l'article 14*

La commission a examiné six amendements de M. Francis Vercamer :

– le premier instituant l'obligation pour les enseignants d'organiser des visites d'information, dès la classe de sixième, pour les élèves de l'enseignement général afin de leur permettre de mieux comprendre les métiers des entreprises artisanales ;

– le deuxième prévoyant, à la demande des départements ou communes concernés, la possibilité de transférer aux régions par convention les centres publics d'information et d'orientation, dont ils assurent le fonctionnement matériel ;

– le troisième prévoyant un rapport au Parlement sur l'opportunité de l'organisation d'une campagne annuelle d'information sur la formation professionnelle par le ministère de l'éducation nationale et les branches professionnelles ;

– le quatrième posant l'obligation pour les établissements scolaires de s'associer avec les CFA afin de favoriser les échanges et les contacts ;

– le cinquième ouvrant la possibilité aux régions, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2009, de participer à l'organisation des services chargés de l'information et de l'orientation des jeunes ;

– le dernier prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement concernant l'évolution de l'apprentissage au cours d'une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent texte.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a suggéré que ces propositions – à l'exception de la dernière – soient plutôt examinées lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'école et ce d'autant plus qu'un nombre important de sujets pourraient être présentés comme reliés à la problématique de la cohésion sociale.

**M. Rodolphe Thomas** a jugé au contraire que ces amendements, qui visent à renforcer l'apprentissage, s'inscrivent pleinement dans ce projet de loi, et ce d'autant plus que le gouvernement s'est fixé comme objectif de porter le nombre d'apprentis à 500 000 contre 350 000 environ actuellement. Il est donc

nécessaire de mettre en place une politique cohérente de formation et d'information en destination du jeune public et il est légitime de s'interroger sur l'avenir de l'apprentissage et de la formation. Il est par ailleurs important de prendre en compte les préconisations du rapport de M. Michel Camdessus – « *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France* » – selon lequel l'Education nationale oriente insuffisamment vers la formation professionnelle les jeunes qui pourraient y trouver une voie d'insertion dans la vie active et de promotion sociale.

Après que **la rapporteure** s'est déclarée défavorable à ces amendements, au motif, d'une part, que ces dispositions relèvent en effet du projet de loi d'orientation sur l'école et, d'autre part, que les départements et les régions ont d'ores et déjà la possibilité de participer au financement de ces dispositifs de formation, la commission les a *rejetés*.

#### *Article 14*

### **Suppression des deux motifs d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage**

Le présent article vise à supprimer deux motifs d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage qui résultent de la loi <sup>(1)</sup>.

Il importe, avant de revenir sur le détail du dispositif proposé, de redire, de manière plus détaillée que dans la présentation générale, comment se situent ces exonérations au sein du dispositif – au demeurant assez complexe – qui régit le fonctionnement de la taxe d'apprentissage.

#### **1. Le dispositif d'exonérations de la taxe d'apprentissage**

Les entreprises redevables de la taxe d'apprentissage sont les personnes physiques ou morales exerçant une activité commerciale, industrielle ou artisanale, qui relèvent de l'impôt sur les sociétés ou qui sont soumises à l'impôt sur les revenus au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux et qui ont au moins un salarié – étant précisé que les entreprises dont la masse salariale est inférieure à six fois le SMIC annuel et qui ont employé au moins un apprenti au cours de l'année au titre de laquelle la taxe est due sont affranchies de la taxe d'apprentissage.

Le taux de cette taxe est de 0,5 % de la masse salariale brute.

Le montant total de la taxe est divisé en deux fractions : l'une dite fraction « du quota », réservée au financement de l'apprentissage ; l'autre, dite fraction « du hors quota », ou « du barème », est réservée au financement des premiers enseignements professionnels et technologiques.

---

(1) On garde à l'esprit qu'il s'agit bien ici des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage, à distinguer des exonérations sociales qui prévalent par ailleurs en matière d'apprentissage.



En application de l'article L. 118-3 du code du travail, la fraction du montant de la taxe d'apprentissage dite du quota est réservée au développement de l'apprentissage. L'article R. 119-1 du même code a fixé ce montant obligatoirement affecté à l'apprentissage à 40 % du montant total de la taxe.

C'est sur cette fraction de 40 % réservée au développement de l'apprentissage, comme le précise bien l'article R. 119-5, qu'est imputée une fraction égale à 10 % de l'ensemble du produit de la taxe (soit donc 25 % de la fraction du quota) versée obligatoirement au Trésor public, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organisme collecteur – jusqu'à l'application de la présente réforme – en application de l'article L. 118-2-2 du code du travail.

Ce produit est reversé intégralement aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (via le fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage), qui l'affectent au financement des centres de formation d'apprentissage (CFA) et des sections d'apprentissage.

De plus, lorsque les entreprises emploient un apprenti, obligation leur est faite d'apporter un concours financier au CFA ou à la section d'apprentissage où est inscrit l'apprenti, imputable sur ce quota (articles L. 118-2, deuxième alinéa, et R. 119-4 du code du travail). Le montant de ce concours est au moins égal, dans la limite du quota, au coût par apprenti fixé par la convention de création du CFA ou de la section.

Enfin, les concours librement apportés aux CFA et sections d'apprentissage permettent aux entreprises de s'exonérer aussi de cette fraction de la taxe de 40 % (article L 118-2, premier alinéa).

Toutefois, si ces derniers versements libres sont tels qu'ils excèdent le montant total de la fraction, l'effet libératoire continue malgré tout de jouer, mais au titre de l'autre fraction cette fois, dite du « hors quota ». Il faut donc noter que dans ce cas, et dans celui-là seulement, *de facto*, une partie de la fraction dite « hors quota » sera consacrée, par le jeu de ces dépenses libératoires, à l'apprentissage.

L'autre fraction de la taxe d'apprentissage (le « hors quota ») correspond à 60 % de la taxe brute. Son montant est obtenu après le calcul du quota d'apprentissage, donc de manière résiduelle. Cette fraction n'est d'ailleurs pas définie en tant que telle par le code du travail. Cette part est aussi dite part « du barème » car elle est répartie en fonction d'un barème (voir, sur cette question, la réforme du barème présentée dans le commentaire de l'article 22). Elle est consacrée non pas à l'apprentissage, mais aux premières formations technologiques et professionnelles.

Un certain nombre de dépenses permettent aux entreprises de s'exonérer de cette deuxième fraction. La liste de ces dépenses résulte principalement du décret n° 72-283 du 12 avril 1972, qui a été modifié à plusieurs reprises <sup>(1)</sup>.

Il faut ainsi citer, au titre des dépenses libératoires de la fraction de taxe d'apprentissage dite « hors quota » :

– les *frais de chambre de commerce et d'industrie ou frais de chambre d'agriculture* ainsi que les versements spontanés aux chambres de métiers par leurs ressortissants ;

– les *dépenses en faveur des stagiaires de la formation initiale*. Il s'agit de stages obligatoires effectués en milieu professionnel en vue de la préparation d'un diplôme de l'enseignement technologique. Ces stages donnent lieu à déduction partielle. Un forfait journalier est fixé chaque année, à un niveau différent selon le niveau des trois formations (ouvrier qualifié, cadres moyens et supérieurs). En tout état de cause, la déduction totale ne peut excéder 20 % du barème ;

– les *salaires des membres des conseils*. Il s'agit des membres représentant les salariés dans les conseils, comités et jurys d'examen. Les salaires de ces membres augmentés des cotisations sociales obligatoires peuvent être réduits, au prorata du temps passé dans ces commissions ;

– la *formation pédagogique des maîtres d'apprentissage* : ce sont les dépenses exposées pour la formation pédagogique des maîtres d'apprentissage. Cette possibilité d'exonération est encadrée par la limite de un dixième par apprenti ;

– les frais afférents à la *prise en charge des activités complémentaires*, telle l'orientation scolaire et professionnelle, et la vie sociale et professionnelle ;

– les *bourses d'études* accordées aux élèves.

Le tableau présenté ci-après, retrace le chiffrage des différentes exonérations existantes au titre du « hors quota ». Au total, l'ensemble de ces exonérations s'élève à 940 millions d'euros.

---

(1) Texte qui comporte également les références des exonérations au titre du quota.

**Chiffrage des exonérations existantes**

| <i>Dépenses exonératoires « hors quota »</i>               | <i>Montants (M €)</i> |
|--|-----------------------|
| Subventions aux établissements                             | 683,1                 |
| Frais de chambres  | 123,2                 |
| Frais de stage (limité à 4 % de la taxe d'apprentissage)   | 92,4                  |
| Subventions CFA  | 26,7                  |
| Dépenses des écoles  | 9,6                   |
| Activités complémentaires                                  | 2,9                   |
| Versements aux chambres des métiers (supprimé en deux ans) | 2,0                   |
| Bourses  | 0,8                   |
| Salaires des jurys   | 0,3                   |
| Dépenses pédagogiques maîtres d'apprentissage              | 0,2                   |
| <b>Total estimé</b>  | <b>940,8</b>          |

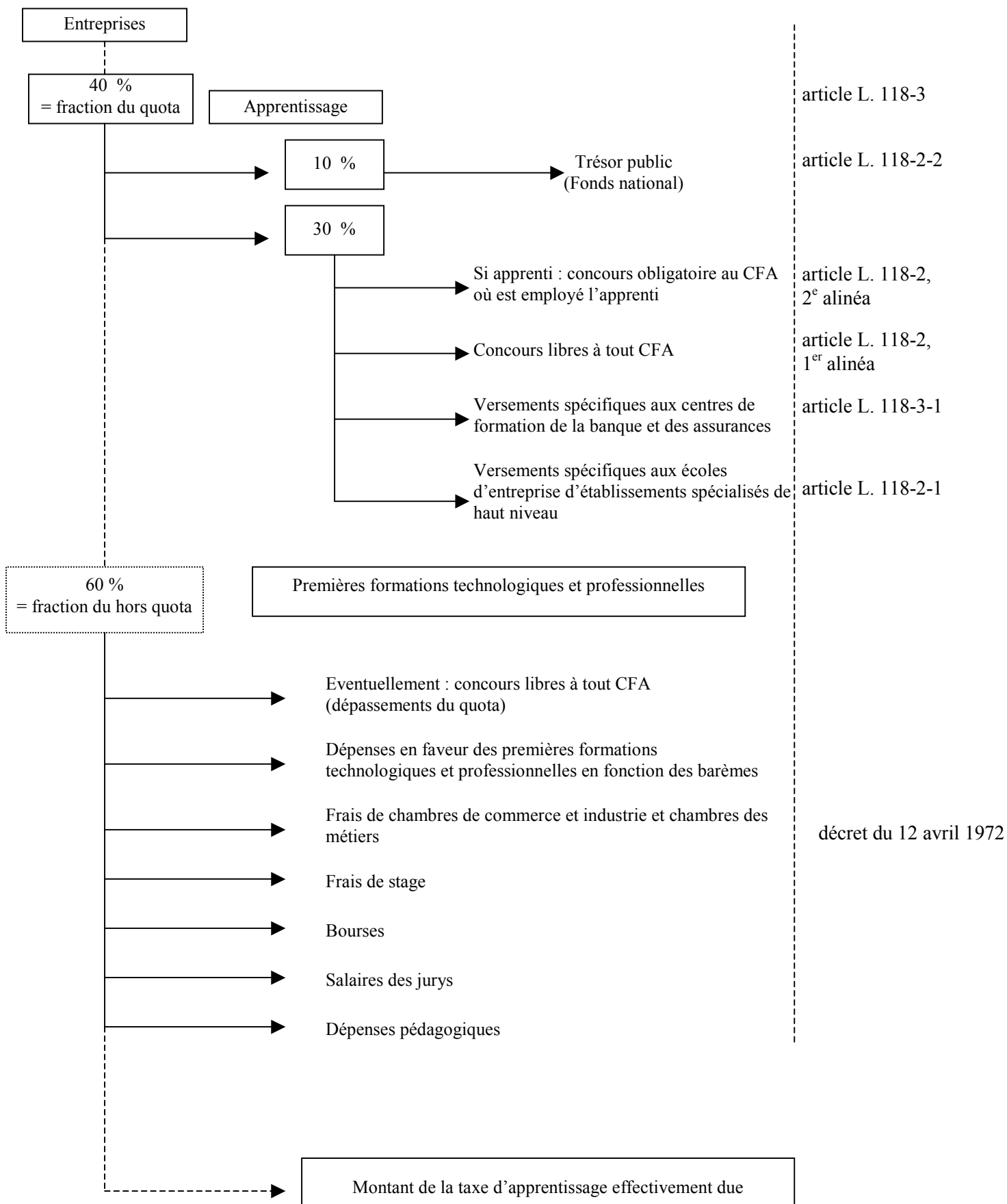
Source : Rapport d'enquête des inspections générales sur la taxe d'apprentissage – octobre 2003.

Concrètement, l'entreprise procède chaque année à une déclaration au titre de la taxe d'apprentissage : conformément à l'article 140 C de l'annexe II du code général des impôts, la demande d'exonération est présentée par l'entreprise sur un modèle agréé. Ce formulaire fait mention de l'ensemble des dépenses dont l'entreprise pense pouvoir se prévaloir au titre de l'exonération de la taxe d'apprentissage. Elle est d'ailleurs jointe à la déclaration fiscale relative à la taxe d'apprentissage effectuée en application de l'article 229 du code général des impôts – déposée à la recette des impôts du lieu de souscription de la déclaration des résultats de l'entreprise, au plus tard le 30 avril de l'année suivant celle du paiement des salaires.

Mais en application des articles 229 et 1678 *quinquies* du code général des impôts, le versement de la taxe d'apprentissage (dont le montant est établi après déduction des dépenses exonératoires) doit nécessairement accompagner la déclaration du contribuable : l'entreprise, notamment, qui n'aurait pas procédé au versement dû au titre de la péréquation perd tout droit à imputer les autres dépenses libératoires sur la taxe. Toutes les exonérations une fois prises en compte, la somme qui reste due au Trésor public est calculée sans distinction au titre du quota ou du hors quota.

Le schéma présenté ci-après synthétise le mécanisme d'ensemble du paiement de la taxe d'apprentissage avant la réforme.

### *Paiement de la taxe d'apprentissage*



## 2. Les motivations au fondement de cette mesure

Il importe avant tout de préciser qu'il s'agit d'un dispositif global de refonte financière de la taxe d'apprentissage. Ainsi que cela a été rappelé dans la présentation générale, trois éléments doivent être pris en considération, au plan macroéconomique :

– deux éléments contribuant à diminuer la ressource des entreprises : la suppression des exonérations (au profit de l'apprentissage<sup>(1)</sup>) ainsi que la création d'une contribution au développement de l'apprentissage (au profit des régions, d'un montant équivalent à une diminution de la dotation de décentralisation programmée, aux termes du projet de loi de finances pour 2005, sur trois ans) ;

– un élément doit en revanche favoriser les entreprises, et se présente comme la pièce indispensable présente sur « l'autre plateau » de la balance, dans ce qui est présenté par le ministère comme un mécanisme de « bonus-malus » : le nouveau crédit d'impôt qui fait l'objet de l'article 15 du présent projet de loi.

C'est donc, dans une certaine mesure, un motif financier qui est à l'origine de cette mesure. Sans doute, le montant de la suppression de ces deux exonérations législatives représente environ un demi-million d'euros, somme relativement modeste.

Mais il convient de prendre en considération le montant de 123 millions d'euros, annoncé dans le cadre du projet de loi de finances, qui correspond à l'ensemble de la suppression des chefs d'exonération – y compris, donc, ceux qui seront réalisés par voie réglementaire – pour l'année 2005, à partir d'une évaluation sur la base des données de l'exercice 2002.

Certes, l'exposé des motifs précise : « *Ces mesures, associées à une nouvelle répartition de la taxe d'apprentissage entre le quota et le barème, permettront d'accroître les ressources consacrées à l'apprentissage d'environ 190 millions d'euros (évaluation sur la base des données de l'exercice 2002 mentionnées dans le rapport des inspections précitées)* ». Ce montant de 190 millions (somme arrondie) correspond quant à lui au chiffre total de la suppression des exonérations à horizon 2006 – la suppression étant, comme le montre le tableau suivant, progressive. La différence entre les deux montants correspond aux exonérations relatives aux frais de chambres, qui seront supprimées en deux ans.

---

(1) *La suppression des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage permettrait « de redéployer le produit dégagé au bénéfice des CFA et des sections d'apprentissage », selon l'expression des services du ministère.*

**Dépenses libératoires au titre du versement de la taxe d'apprentissage**

(en millions d'euros)

| Dépenses libératoires                            | Montants 2002 | Suppression en 2005 | Suppression en 2006 |
|--|---------------|---------------------|---------------------|
| Frais de chambres de commerce et d'industrie     | 123,2         | 61,6                | 61,6                |
| Frais de chambres des métiers                    | 2,0           | 1,0                 | 1,0                 |
| Frais de stage <sup>(1)</sup>                    | 92,4          | 32,4                |                     |
| Subventions aux centres de formation d'apprentis | 26,7          | 26,7                |                     |
| Bourses  | 0,8           | 0,8                 |                     |
| Salaires des jurys <sup>(2)</sup>                | 0,3           | 0,3                 |                     |
| Dépenses pédagogiques <sup>(2)</sup>             | 0,2           | 0,2                 |                     |
| <b>Total</b>                                     | <b>245,6</b>  | <b>123,0</b>        | <b>62,6</b>         |

(1) A partir de 2005, plafonnement à 4 % du montant de la taxe due.

(2) Imputation possible sur la participation des employeurs à la formation professionnelle.

L'élément mis en avant par l'exposé des motifs est, au reste, autant pratique que financier : « *Le mécanisme exonératoire de la taxe d'apprentissage est d'une grande complexité pour les entreprises et il ne facilite pas son contrôle par l'administration* ». C'est donc même un double point de vue pratique qui est mis en avant et vise les entreprises et l'administration.

C'est dans ce sens que le même exposé des motifs rappelle aussi qu'un rapport commun des inspections générales – inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, inspection générale de l'administration – préconisait en octobre 2003 de réduire le nombre des chefs d'exonération de la taxe d'apprentissage au titre du « hors quota ».

### **3. Le dispositif proposé et les risques possibles**

C'est ainsi que le I procède à une réécriture de l'article L. 118-1-1 du code du travail.

Dans sa rédaction initiale, l'article L. 118-1-1 prévoyait que les dépenses exposées par les entreprises pour la formation pédagogique des maîtres d'apprentissage étaient prises en compte au titre :

– « *soit de la part non obligatoire affectée à l'apprentissage* » : il s'agissait des versements librement effectués par les entreprises au titre de la fraction du quota, au bénéfice des CFA de leur choix ;

– « *soit de l'exonération établie par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1971* » : il s'agit de l' « *exonération totale ou partielle de la taxe d'apprentissage* »

*à raison des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles » ;*

*– « soit de l'obligation de participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue définie à l'article L. 950-1 du présent code ».*

Seul ce dernier élément subsiste dans la rédaction finale.

C'est que, ainsi que le précise l'exposé des motifs, l'article 14 *« laisse subsister la possibilité d'imputer les dépenses correspondantes sur la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle ».*

Le II procède à une modification de l'article L. 992-8 du code du travail, qui régit le cas d'un *« salarié de l'entreprise (...) désigné pour siéger dans une commission, un conseil ou un comité administratifs ou paritaires appelés à traiter des problèmes d'emploi et de formation ou pour participer à un jury d'examen ou de validation des acquis de l'expérience ».*

Le dernier alinéa de cet article vise les cas où *« le salaire ainsi que les cotisations sociales obligatoires et, s'il y a lieu, la taxe sur les salaires qui s'y rattache »* sont pris en compte au titre d'exonérations : l'article 14 supprime le cas des exonérations établies au titre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 pour ne laisser subsister que celle établie *« au titre de la participation mise à la charge des employeurs par l'article L. 950-1 ci-dessus ».*

L'exposé des motifs du projet ouvre les perspectives : *« La suppression d'autres chefs d'exonérations sera progressivement effectuée par la voie réglementaire de manière à ne laisser subsister que : les versements exonérateurs aux établissements, les dépenses pédagogiques, celles liées aux activités complémentaires et, partiellement, les dépenses correspondant aux frais de stage ».* Interrogés sur ces exonérations par la rapporteure, les services du ministère ont précisé que ces dépenses seraient maintenues dans la limite de 4 % de la taxe d'apprentissage. Ils ont par ailleurs indiqué que les exonérations concernant les chambres consulaires seraient supprimées en deux ans, subsistant donc à hauteur de 50 % en 2005.

#### **4. Les effets des suppressions d'exonération proposées**

Il est à noter que certains s'interrogent d'ores et déjà sur les effets d'une telle mesure.

Le premier risque serait de favoriser la formation professionnelle continue au détriment de la formation professionnelle initiale que constitue l'apprentissage, dès lors que subsiste la possibilité d'imputer les dépenses en question au titre de la formation professionnelle continue. Sans doute cette possibilité existait-elle déjà. Mais elle sera désormais, en l'absence d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage, systématique. D'aucuns pourraient craindre la « fuite » de ces

sommes vers la formation professionnelle continue, au détriment de la formation professionnelle initiale. Cela contribuerait à affaiblir encore la distinction entre formation initiale et formation continue. Déjà, les nouvelles possibilités de subventions des CFA par les fonds de la formation professionnelle aux termes de la loi du 4 mai 2004 allaient dans ce sens.

Dans son avis en date du 31 août 2004, le Conseil économique et social a soulevé ce risque, pour regretter « *que les exonérations concernant la taxe d'apprentissage soient reportées sur les fonds de la formation continue, ce système étant de nature à diminuer d'autant les fonds de la formation tout au long de la vie* ». Et plus loin : « *ces financements [risquent] de fait d'être reportés sur le plan de formation des entreprises* ».

Sans doute, on pourra objecter que, dans le nouveau système, le risque de double imputabilité de ces sommes, de caractère frauduleux, à la fois au titre de l'apprentissage et au titre de la formation professionnelle, sera écarté. Que, par ailleurs, les sommes en cause sont, somme toute, modestes – un demi-million d'euros toutefois.

\*

La commission a examiné deux amendements de suppression de l'article de M. Christian Paul et M. Maxime Gremetz.

**Mme Hélène Mignon** a expliqué que la rémunération de la formation des maîtres d'apprentissage doit être assurée par la taxe d'apprentissage et non par l'obligation de participation des employeurs à la formation continue, qui conduit à mélanger sans aucune justification les financements de la formation initiale et continue. Ce transfert est par ailleurs porteur de graves difficultés pour les petites entreprises qui accueillent pourtant le plus grand nombre d'apprentis.

Après que **M. Maxime Gremetz** a déclaré partager les propos tenus par Mme Hélène Mignon, **la rapporteure** a émis un avis défavorable dans la mesure où cet article permet de supprimer un régime d'exonérations complexe pour les entreprises et les administrations et constitue un instrument essentiel de la réforme financière de l'apprentissage engagée par le gouvernement.

La commission a ensuite *rejeté* les amendements.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à compléter cet article par un nouvel alinéa prévoyant que le maître d'apprentissage reçoit une aide forfaitaire de l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

**M. Francis Vercamer** a souligné que l'amendement vise à garantir une meilleure reconnaissance matérielle des maîtres d'apprentissage.



Tout en reconnaissant la nécessité de trouver des voies d'amélioration s'agissant de la reconnaissance des maîtres d'apprentissages, **la rapporteure** s'est opposée à l'amendement, en rappelant que le crédit d'impôt permet aux entreprises de les valoriser, si elles le souhaitent, et en soulignant par ailleurs que l'amendement constitue une charge pour l'Etat et risque en conséquence de se voir opposer les dispositions prévues par l'article 40 de la Constitution.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

### *Article 15*

#### **Institution d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises employant des apprentis**

Le présent article vise à instituer un crédit d'impôt nouveau au bénéfice des entreprises employant des apprentis.

Il existe d'ores et déjà beaucoup de mesures en faveur des apprentis. On évoquera simplement, pour mémoire : les salaires calculés en pourcentage du SMIC ; les exonérations fiscales ; l'indemnité compensatrice forfaitaire versée par la région ; les aides à la formation et les primes d'incitation à la formation d'apprentis handicapés.

#### **1. Un dispositif d'incitation fiscale au développement de l'apprentissage**

Mais la présente mesure revêt une certaine spécificité. Elle constitue, par-delà le volet qualitatif constitué par les dispositions relatives au statut de l'apprenti, le moyen d'incitation fiscale à l'embauche d'apprentis – en particulier dans les grandes entreprises où il s'avère que le pourcentage d'apprentis est relativement plus faible.

Le principe en est le suivant : toutes les entreprises pourront bénéficier de ce crédit d'impôt, à hauteur de 1 600 euros par apprenti (et 2 200 euros lorsque l'apprenti est issu du nouveau programme d'accompagnement personnalisé et renforcé), dès lors qu'elles auront accueilli l'apprenti pendant une durée d'au moins six mois au cours de l'année de référence.

On rappellera que le montant total de ce crédit d'impôt – estimé à hauteur de 472 millions d'euros – compenserait totalement les charges nouvelles pour les entreprises issues à la fois de la création d'une contribution au développement de l'apprentissage par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005 et de la suppression des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage.

Le principe d'une telle mesure a été retenu en raison des avantages en termes de simplicité, de lisibilité et d'efficacité qu'elle revêt. Cela doit aussi être le moyen d'aider les branches professionnelles dans les multiples initiatives

qu'elles peuvent envisager de mettre en œuvre pour revaloriser la rémunération de l'apprenti ou des maîtres d'apprentissage, établir des processus « qualité » dans l'accueil des apprentis, prendre en compte, le cas échéant, les questions de transport, de logement, de restauration ou d'équipement.

## **2 La définition du nouveau crédit d'impôt**

Le **I** de l'article 15 porte modification du code général des impôts.

Il convient avant tout d'observer que le **1°** en a été supprimé par le Sénat. Relatif à la traduction du principe d'intermédiation obligatoire pour la collecte de la taxe d'apprentissage, il concernait davantage l'article 18, qui porte exclusivement sur cette dernière question. Par souci de lisibilité, la commission des affaires sociales a estimé, à très juste titre, préférable de déplacer ces dispositions à l'article 18, pour consacrer entièrement le présent article 15 à la définition du crédit d'impôt.

Le **2°** du **I** insère dans le code général des impôts un nouvel article 244 *quater* G qui crée le crédit d'impôt.

Aux termes du **I** de cet article, en effet, « *les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44 sexies, 44 sexies A, 44 octies et 44 decies peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal au produit du montant de 1600 euros par le nombre moyen annuel d'apprentis (...)* ». Sont donc visées les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées au titre des mesures fiscales relatives à certaines entreprises nouvelles, aux entreprises implantées dans des zones franches et aux entreprises implantées en Corse.

Le même paragraphe précise que le montant du crédit d'impôt est porté à 2 200 euros dans le cadre du nouveau dispositif d'accompagnement personnalisé tel qu'il est prévu à l'article L. 322-4-17-1 du même code : il convient en effet de renforcer l'effet incitatif pour les entreprises qui useraient, dans le même temps, du dispositif établi à l'article 9 du présent projet.

Il faut noter que le **II** de ce nouvel article 244 *quater* G plafonne au niveau du montant total de la dépense consacrée aux apprentis minorée de l'ensemble des subventions publiques reçues ce nouveau crédit d'impôt. Il ne faudrait pas, en effet, que ce crédit d'impôt puisse finir par constituer un apport nouveau pour l'entreprise : il doit rester une seule possibilité de diminution de la dépense, en aucun cas de création d'une ressource nouvelle.

Le **III** établit les conditions du bénéfice de ce crédit d'impôt par les associés de certaines sociétés de personnes ou de groupements, proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou groupements – à la condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation au sens du **1° bis** du **I** de l'article 156 du

code général des impôts, c'est-à-dire une participation à l'exploitation de l'activité de façon personnelle, continue et directe <sup>(1)</sup>.

Le **IV**, enfin, précise que le nombre moyen d'apprentis s'apprécie en fonction du nombre d'apprentis dont le contrat a été conclu avec l'entreprise depuis six mois. Le but de cette disposition est d'éviter la conclusion de contrats dans le seul but de bénéficier du crédit d'impôt, et des ruptures immédiates. Il ne faut pas oublier que l'un des objectifs du plan de relance de l'apprentissage consiste aussi justement à diminuer le nombre de ruptures anticipées des contrats d'apprentissage.

Le **3°** du **I**, en insérant un article 199 *ter* F dans le code général des impôts, prévoit, dans le cas de l'imputation du crédit d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu, que cette imputation s'opère au titre de l'année au cours de laquelle les apprentis ont été employés. En outre, si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de l'année, l'excédent est restitué. On retrouve là l'idée selon laquelle le crédit d'impôt n'a pas vocation à constituer une ressource nouvelle « en positif » pour l'entreprise.

Le **4°** du **I** introduit dans le code général des impôts un article 220 H qui prévoit que le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises dans les conditions prévues à l'article 199 *ter* F. Il s'agit donc d'une transposition des conditions prévues par l'article 199 *ter* F dans le cadre des redevables de l'impôt sur le revenu au cas des redevables de l'impôt sur les sociétés.

Le **5°** vise à inclure le nouveau crédit d'impôt dans le dispositif de l'article 223 O du code général des impôts, à savoir que, dans le cas de substitution d'une société mère aux différentes sociétés du groupe, le crédit d'impôt est imputable sur l'impôt sur les sociétés acquitté par la société mère, l'année prise en compte correspondant à celle où les différentes sociétés du groupe ont employé des apprentis.

Le **II** de l'article renvoie à un décret le soin de fixer les conditions d'application de l'ensemble du dispositif.

---

(1) Il s'agit des associés des sociétés en nom collectif et des commandités des sociétés en commandite simple personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société (article 8) ; les membres des sociétés civiles autres que les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés en responsabilité limitée, les membres des sociétés en participation indéfiniment responsables, les membres des sociétés à responsabilité limitée ayant opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes, les associés des exploitations agricoles, les associés des sociétés civiles de moyens (article 239 quater A), les associés des groupements forestiers (article 238 *ter*), les associés des groupements de l'intérêt économique (article 239 quater), les associés des groupements d'intérêt public (article 239 quater B), les associés des groupements européens d'intérêt économique (article 239 quater C), les associés des syndicats mixtes de gestion forestière et groupements forestiers non soumis à l'impôt sur les sociétés (article 239 quinquies) – pour s'en tenir à l'essentiel.

### 3. Les risques d'une mesure pensée au plan global sans prise en considération de la diversité des situations individuelles

Sans douter du caractère fortement incitatif de la mesure proposée, la rapporteure souhaite, en une forme de recommandation, évoquer un double risque.

D'une part, le fait que certaines entreprises puissent finir par ne plus rien payer aux apprentis. La somme des exonérations, indemnités compensatrices et crédits d'impôt pourrait en effet faire tendre vers zéro le coût d'un apprenti. Néanmoins, les dispositions examinées plus haut, en assurant que le crédit d'impôt ne pourra en aucun cas constituer une ressource supplémentaire pour l'entreprise, constituent, semble-t-il, une certaine garantie.

A l'inverse, les entreprises qui ne bénéficient pas du crédit d'impôt subiront le seul effet de la contribution au développement de l'apprentissage. Or il est un fait que certaines entreprises, plus fragiles que d'autres, et n'ayant, en raison des caractéristiques propres à leur activité, pas recours à l'apprentissage, pourraient pâtir de cette situation. Mais il est vrai que l'on peut retourner le raisonnement et objecter que, précisément, le projet a vocation aussi à susciter le développement de l'apprentissage là où il n'existe pas encore.

La rapporteure, sensible à ces risques de déséquilibre dans l'application au cas par cas d'une telle mesure de portée générale, souhaite néanmoins, sans pour autant remettre en cause l'économie générale du dispositif, que le gouvernement soit attentif à cette situation et puisse, si ces déséquilibres étaient avérés, apporter, en temps utile, les correctifs nécessaires. A cet égard, il serait souhaitable qu'un bilan comportant des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs soit effectué au plus tôt.

\*

La commission a examiné deux amendements de suppression de l'article de M. Christian Paul et M. Maxime Gremetz.

**M. Maxime Gremetz** a jugé que le système de vases communicants mis en place par cet article ne garantit aucunement le développement de l'apprentissage et risque au contraire de favoriser les grandes entreprises et de pénaliser les plus petites qui seront soumises à des charges plus importantes sans pouvoir embaucher plus d'apprentis.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui a fait valoir que cet article comporte un élément central de la politique d'incitation fiscale prévue par le texte, la commission a *rejeté* les deux amendements.

**M. Francis Vercamer** a *retiré* un amendement visant à moduler le crédit d'impôt en fonction du montant de la rémunération et du nombre moyen annuel d'apprentis.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à porter le montant du crédit d'impôt pour l'embauche d'un apprenti bénéficiant de l'action d'accompagnement personnalisé à 3 200 euros. M. Rodolphe Thomas a précisé que l'amendement est gagé par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 1001 du code général des impôts.

**La rapporteure** a émis un avis favorable, en insistant sur la nécessité de préserver l'équilibre financier du dispositif. **Le président Jean-Michel Dubernard** a précisé que le gage proposé porte sur une taxe spéciale sur les contrats d'assurances.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin visant à attribuer un montant de crédit d'impôt majoré aux entreprises qui emploient un apprenti handicapé.

**La rapporteure** a émis un avis favorable, à la condition que l'amendement soit modifié afin qu'il comporte la référence à « *la qualité de travailleur handicapé dans les conditions prévues à l'article L. 323-10* ».

**Mme Hélène Mignon** a estimé que l'adoption de l'amendement constituerait un signe de ségrégation à l'égard des handicapés. La loi pénalise les entreprises ne respectant pas l'obligation d'emploi : il n'y a pas lieu de « récompenser » celles qui la respectent.

**M. Jean-Paul Anciaux** a jugé que l'amendement ne remet pas en cause l'incitation à l'emploi.

**Mme Martine Billard** a considéré que l'amendement est porteur de discrimination car il crée une catégorie spéciale.

La commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à harmoniser le dispositif du crédit d'impôt avec la rédaction nouvelle des articles L. 322-4-17-1 et L. 322-4-17-2 du code du travail à la suite de la première lecture au Sénat.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à accorder un crédit d'impôt majoré à une entreprise embauchant un apprenti domicilié en zone urbaine sensible (ZUS) ou en zone d'éducation prioritaire (ZEP).

**M. Rodolphe Thomas** a souligné que l'amendement permet de prendre en compte le taux de chômage très élevé des quartiers bénéficiant d'un contrat de ville.

**La rapporteure** a émis un avis défavorable, estimant qu'il est plus opportun de viser des publics plutôt que des zones.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Yvan Lachaud introduisant une référence à la notion de handicap définie par l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles dans la description des bénéficiaires du dispositif de crédit d'impôt. **La rapporteure** ayant précisé que l'amendement est déjà satisfait, la commission l'a *rejeté*.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Bertho Audifax proposant d'augmenter le crédit d'impôt pour l'embauche des apprentis âgés de plus de vingt et un ans dans les régions confrontées à des taux de chômage des jeunes particulièrement élevés. Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

#### *Après l'article 15*

La commission a examiné un amendement portant article additionnel de M. Yvan Lachaud proposant que le conseil régional détermine la fraction des sommes perçues par l'employeur au titre de l'indemnité qui doit être reversée à la région en cas de non obtention par l'apprenti du diplôme préparé.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

#### *Article 16*

### **Conclusion de contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat, les régions, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés visant au développement de l'apprentissage**

Le Sénat a assez substantiellement modifié cet article dont l'objet est au cœur du dispositif de réforme du financement de l'apprentissage tel qu'il est présenté par le présent projet. Il importe, pour bien saisir l'enjeu du débat, de rappeler d'abord l'origine de l'idée de contrats d'objectifs et de moyens, puis de revenir sur l'article 16 tel qu'il était présenté par le gouvernement et enfin d'analyser la portée et l'opportunité des modifications introduites au Sénat par voie d'amendement.

#### **1. Le principe de la signature des contrats d'objectifs et de moyens**

L'idée de contrats signés entre l'Etat, la région, les chambres consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés repose sur des considérations de deux ordres.

La première considération est d'ordre administratif et politique. L'apprentissage, depuis la loi du 13 août 2004, relève entièrement de la compétence des régions : si donc l'Etat souhaite continuer, d'une manière ou d'une autre, à impulser une dynamique en cette matière – et c'est bien le cas du présent projet, qui vise à relancer à une grande échelle l'apprentissage –, il n'a pas d'autre choix que de proposer des contrats aux acteurs qui disposent désormais des pleins pouvoirs en la matière.

La deuxième considération est directement technique. Les régions perçoivent environ 600 millions d'euros par année en dotation générale de décentralisation au titre de l'apprentissage. Dans les faits, elles dépensent environ 800 millions d'euros. Ces dépenses consistent en des versements aux centres de formation des apprentis, en fonction des besoins de ceux-ci, compte tenu de la réception par eux d'une partie de la taxe d'apprentissage.

Or l'un des trois piliers du projet <sup>(1)</sup>, en matière d'incitation financière au développement de l'apprentissage, est constitué par la suppression de chefs d'exonération : chiffrée à 123 millions d'euros, elle pèsera sur les entreprises, qui vont se voir obligées de s'acquitter à des montants d'autant plus élevés de la taxe d'apprentissage que leurs possibilités de procéder à des dépenses libératoires diminuent.

Cette augmentation du produit de la taxe d'apprentissage constitue la ressource nouvelle essentielle créée par le projet au profit de l'apprentissage : car la nouvelle contribution au développement de l'apprentissage ne constitue pas réellement une ressource nouvelle, dans la mesure où elle se substitue à la dotation de décentralisation.

La question qui se pose est donc de maximiser cette ressource, or :

– soit les entreprises « compensent » d'une certaine façon la suppression des exonérations en accroissant leurs versements libératoires directement au profit des centres de formation des apprentis : dans ce cas, les besoins des centres de formation des apprentis vont être moindres ; le risque est le suivant : les centres de formation des apprentis ayant moins besoin d'argent, les régions, mécaniquement, par le jeu de la péréquation, leur verseront des sommes moins importantes, cette situation conduisant à un désengagement des régions, à des lieues de l'objectif poursuivi par le projet ;

– soit décision est prise de « canaliser » cette ressource nouvelle, de l'affecter à un usage spécifique, l'apprentissage. Mais cela est difficile en raison de l'existence du principe de libre-affectation, qui laisse libres les entreprises de choisir les établissements envers qui elles souhaitent s'acquitter de leurs obligations.

---

(1) Aux côtés du nouveau crédit d'impôt et de la nouvelle contribution au développement de l'apprentissage.

Pour ce faire, trois étapes sont donc nécessaires.

D'abord, il importe de modifier la répartition du montant total de la taxe d'apprentissage, c'est-à-dire la répartition entre la fraction dite « du quota » (réservée à l'apprentissage) et la fraction dite par opposition « hors quota » (réservée aux premiers enseignements professionnels et techniques). Ainsi, par définition, une somme plus importante sera consacrée au financement de l'apprentissage.

Mais il faut ensuite encore s'assurer de l'usage de l'argent de l'apprentissage au sein de la fraction « du quota » ainsi élargie. Pour cela, il importe de créer une sorte de « centrale de redistribution » qui non seulement aura une fonction « classique » de péréquation, à l'image de l'actuel fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage, mais sera dotée d'une autre fonction plus nouvelle dite de modernisation et de développement.

Ce fonds, créé par l'article 16 *bis* nouveau du présent projet (voir le commentaire ci-après) sera donc composé de deux sections, l'une en charge de la péréquation, l'autre de la modernisation et du développement.

Une fois cette « centrale » créée, encore convient-il de lui réserver une part suffisante au sein de la fraction du quota. On sait, en effet, qu'aujourd'hui un quart de la fraction du quota est versé par les entreprises directement au Trésor public par le biais du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage. Cette part va augmenter, de sorte qu'elle représente un taux lui permettant de percevoir une somme totale en augmentation d'un montant équivalent au montant des exonérations libératoires qui ont été supprimées.

Enfin, et c'est l'un des intérêts des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens, encore faut-il définir l'utilisation qui va être faite de ces sommes par la section en charge de la modernisation et du développement de l'apprentissage.

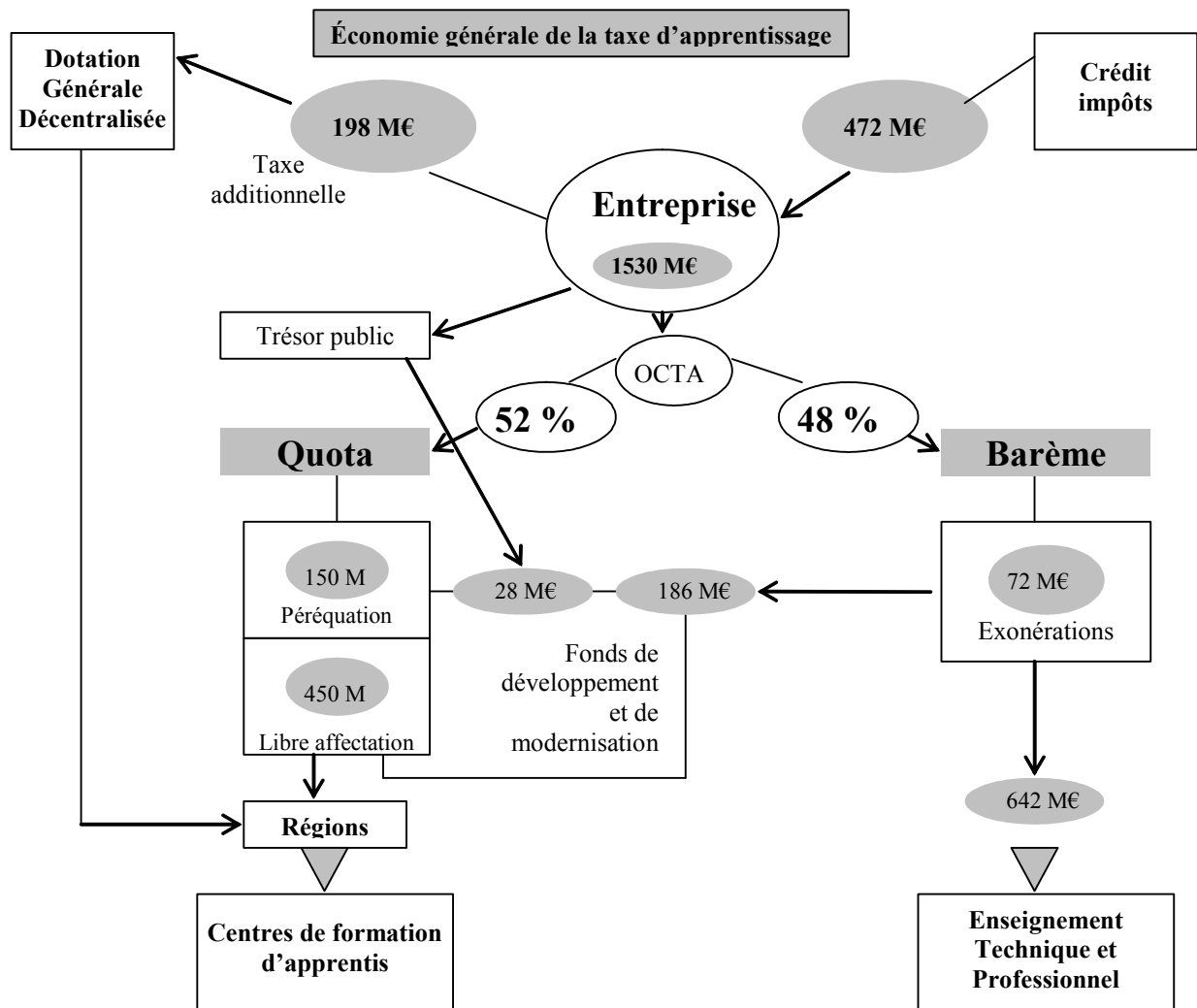
C'est, précisément, l'objet des contrats signés entre toutes les parties prenantes et par lesquels celles-ci s'accordent sur des objectifs et des moyens, pour lesquels elles disposent de crédits nouveaux.

Ces contrats sont autant de garanties pour l'ensemble des parties de se voir associées à l'affectation finale de ces fonds, à l'heure où, dans le même temps, il leur faut s'acquitter d'une nouvelle contribution.

Le schéma présenté ci-après décrit le dispositif de financement après la réforme.



**Flux financiers de l'apprentissage et taxe d'apprentissage**



Source : secrétariat d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes.

**2. Le dispositif retenu : une inversion et une « simplification » de la présentation du dispositif lors de la discussion au Sénat**

Le I de l'article 16 rétablissait dans le code du travail un article intitulé article L. 118-1, placé en tête de l'ensemble des dispositions financières contenues dans le chapitre VIII du titre premier consacré au contrat d'apprentissage dans le livre premier, dédié aux conventions relatives au travail.

Cet article établissait la possibilité de conclure des « *contrats d'objectifs et de moyens* », dans le but de développer l'apprentissage (thème déjà présent dans l'intitulé de la nouvelle « contribution au développement de l'apprentissage », et révélateur de l'ambition de l'ensemble du projet, maintes fois réaffirmée : développer l'apprentissage).

Les parties à ces contrats pourront être : l'Etat ; la région ; les chambres consulaires ; une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Le Sénat a rajouté à ces acteurs les « *organismes mentionnés à l'article*

*L. 351-21 du code du travail* », c'est-à-dire les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC).

Ces contrats visent en premier lieu le développement de l'apprentissage.

Comme leur nom l'indique, ils doivent prévoir la définition d'objectifs, qui sont autant d'objectifs intermédiaires destinés à œuvrer à la poursuite des objectifs finals suivants :

– l'adaptation de l'offre de formation aux besoins quantitatifs et qualitatifs ;

– l'amélioration de la qualité des formations dispensées ;

– la contribution à un meilleur déroulement de séquences d'apprentissage dans les Etats membres de l'Union européenne.

Ces trois objectifs initiaux ont été enrichis lors du passage au Sénat, qui a ajouté :

– la création de centres de formation d'apprentis interrégionaux, comme déclinaison de l'une des facettes de l'adaptation de l'offre de formation aux besoins quantitatifs et qualitatifs ;

– la valorisation de la condition matérielle des apprentis : ce point figurait dans l'exposé des motifs du projet (sous la forme de l'amélioration des conditions de vie des apprentis), dans le but d'encourager les mesures en faveur des apprentis en matière de logement, de transport, d'acquisition d'équipements pour la formation.

Mais l'exposé des motifs du projet apportait une vision plus développée encore des objectifs poursuivis par le législateur :

– s'agissant de l'adaptation de l'offre de formation, il fait allusion à l'expérience menée à la faculté des métiers de Ker Lann, en Bretagne <sup>(1)</sup> ;

– concernant la qualité des formations, l'exposé des motifs évoque le respect d'un cahier des charges passant par la signature d'une charte qualité, des échanges réguliers entre les formateurs des CFA et les maîtres d'apprentissage, l'adaptation de la pédagogie aux rythmes et contraintes de l'activité des entreprises,... La politique régionale pourrait prendre en compte ces éléments pour décider de ses conventionnements avec les CFA ou d'attribution des primes versées aux employeurs.

– le développement d'initiatives innovantes et le soutien à l'expérimentation sont également mentionnés.

---

(1) Voir par exemple le site internet présentant cette faculté : <http://www.fac-metiers.fr>.

Au regard de ces objectifs doivent être établis les moyens mobilisés par les parties.

Le **II** visait à compléter le V de l'article L. 214-13 du code de l'éducation par un nouvel alinéa rappelant cette possibilité nouvelle de contractualisation d'une phrase, dans une rédaction de l'article L. 214-13 issue de la loi du 13 août 2004. Le placement à la fin du V était motivé par le fait que ce V prévoit les conditions de conclusion de contrats fixant des « *objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, notamment de formation professionnelle alternée et de financement des demandeurs d'emploi* », par l'Etat, les régions, les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels et, le cas échéant, les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail.

Le Sénat, dans un souci de clarification des dispositions, a jugé qu'il suffisait d'ajouter aux objectifs du contrat d'objectifs et de moyens du V de l'article L. 214-13 du code de l'éducation (à savoir le développement des différentes voies de formation professionnelle et le financement des demandeurs d'emploi) l'objectif de développement de l'apprentissage tel que défini par l'article L. 118-1, ces deux types de contrats ne faisant plus qu'un – en l'espèce, le contrat existant originellement dans le V de l'article L. 214-13 du code de l'éducation. Il n'est dès lors pas nécessaire de créer un nouveau contrat

Ainsi que l'a expliqué le rapporteur, M. Louis Souvet, en séance publique lors de la présentation de cet amendement, « *il existe suffisamment de conventions <sup>(1)</sup> et (...) il n'est pas nécessaire d'en créer une de plus (...) On se passerait ainsi d'une énième convention en matière d'apprentissage, tout en reprenant les dispositions intéressantes de la convention, en les intégrant dans le processus conventionnel qui est en cours* ».

C'est la raison pour laquelle le Sénat a inversé la présentation globale du dispositif :

– le **I** procède désormais à une redéfinition des contrats d'objectifs et de moyens du V de l'article L. 214-13 du code de l'éducation pour y inclure les spécificités relatives à l'apprentissage ;

– le **II** procède au rétablissement de l'article L. 118-1 du code du travail pour y faire figurer ces contrats, mais sans qu'il y ait là création nouvelle : c'est une simple référence aux contrats existants à l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

---

(1) « *Le contrat de plan, le contrat d'objectifs et de développement coordonné, le plan régional de développement des formations professionnelles, le programme régional d'apprentissage, les schémas régionaux ou encore les conventions d'application du plan* ».

### 3. Les perspectives

L'un des avantages de cette mesure est qu'elle permet de lier les aspects qualitatifs et quantitatifs du développement de l'apprentissage. Encore est-il nécessaire de prévoir, d'une manière ou d'une autre, un moyen de suivre l'évolution de ces contrats.

L'une des possibilités consisterait à créer un comité d'orientation entre le préfet de région et le conseil régional<sup>(1)</sup>. Il serait en quelque sorte l'organe politique de ces contrats, informant chaque année le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation du contenu des travaux des contrats d'objectifs et de moyens.

Les fonds provenant de la deuxième section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage seront versés aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue au vu des orientations définies et des contrats signés. Ces fonds seront suivis par les conseils régionaux dans un état annexe au budget relatif au financement de l'apprentissage.

Par ailleurs, un comité de projet pourrait être constitué pour chaque contrat d'objectifs et de moyens, composé de tous les partenaires parties au contrat. En liaison avec les objectifs définis par le comité d'orientation, il proposerait les actions propres à ce contrat, en suivrait l'exécution et organiserait son évaluation. Il informerait régulièrement le comité d'orientation.

\*

La commission a examiné deux amendements de suppression de l'article de M. Christian Paul et de Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Hélène Mignon** a estimé qu'il n'est pas nécessaire de créer un dispositif supplémentaire et facultatif de contractualisation de manière distincte des procédures du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, alors que les dispositifs existants ont vocation à s'inscrire dans le plan régional de développement de la formation.

**La rapporteure** a précisé qu'un de ces amendements vise à rétablir les contrats d'objectifs et de moyens.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les deux amendements.

La commission a ensuite examiné un amendement de la rapporteure proposant une nouvelle rédaction de l'article 16 en réécrivant le dispositif relatif aux contrats d'objectifs et de moyens.

---

(1) Interrogés par la rapporteure sur cette question, les services du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ont apporté les éléments d'information figurant dans le présent développement.

**La rapporteure** a expliqué que le Sénat a supprimé ces contrats et a élargi en contrepartie le champ des contrats déjà existants à l'article L. 214-13 du code de l'éducation en y faisant figurer l'apprentissage. L'amendement répond au souci légitime de simplification du Sénat en prévoyant que le contrat peut prendre la forme d'une annexe aux dispositifs visés à l'article L. 214-13 du code de l'éducation. La nouvelle rédaction attribue de nouveaux objectifs à ces contrats : la promotion du soutien et de l'initiative pédagogique, ainsi que de l'expérimentation, et l'aide en faveur de l'accès de jeunes handicapés à l'apprentissage.

La commission a *adopté* l'amendement.

**M. Bertho Audifax** a *retiré* un amendement visant à rendre obligatoire la conclusion de contrats d'objectifs.

Deux amendements, le premier de M. Bertho Audifax visant à inclure dans les contrats d'objectifs non seulement les objectifs et les moyens mais aussi les modalités d'exécution des actions définies par les parties, le second de M. Yvan Lachaud visant à promouvoir l'égalité d'accès des filles et des garçons à l'apprentissage, sont devenus *sans objet*.

La commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

#### *Article 16 bis (nouveau)*

#### **Création du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage**

Permettre la réalisation d'actions concrètes dans le cadre de la signature des contrats définis à l'article 16 grâce à un mode de financement spécifique qui viendra s'ajouter aux moyens déjà prévus par les parties, tel est l'objet de l'institution d'un Fonds national de développement et de modernisation, qui se substituera à l'actuel fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage.

L'introduction de ces dispositions dans le projet de loi par voie d'amendement, comme l'a expliqué le secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes lors de leur présentation au Sénat, s'explique par l'intervention de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi de finances pour 2005.

Initialement en effet, le gouvernement avait envisagé de faire figurer cette disposition dans la loi de finances pour 2005. Une partie de ce fonds continuera en effet d'être affectée à la péréquation entre les régions, pour un montant peu ou prou identique au montant actuel, c'est-à-dire 30 millions d'euros. Ces sommes étant collectées par le Trésor public et affectées ensuite aux régions, il semblait nécessaire, en application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, de prévoir la création du fonds par une loi de finances.

Mais le Conseil d'Etat en a, semble-t-il, estimé autrement : dans la mesure où cette part affectée à la péréquation est relativement faible par rapport au montant total du fonds – plus de 340 millions d'euros –, il s'avérait possible de réintégrer cette disposition dans la loi « ordinaire ».

Dès lors, ne subsistait plus, dans l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005, que la disposition instituant un nouvel article L. 118-3-1 dans le code du travail (l'actuel article L. 118-3-1 devenant article L. 118-3-2) et selon laquelle les versements au Trésor public sans affectation ou qui résulteraient d'une insuffisance de versements soit au titre de la fraction mentionnée à l'article L. 118-2-2, soit au titre de la contribution restant due par le redevable après déduction de la fraction précitée, sont reversés au nouveau fonds.

L'exposé des motifs du projet consacrait de toute façon déjà des explications assez longues à cette institution. Il annonçait ainsi :

– la création du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage par une nouvelle rédaction de l'article L. 118-2-3 du code du travail.

Le nouveau fonds sera divisé en deux sections, la première correspondant à la vocation actuelle du Fonds national de péréquation, la deuxième plus spécifiquement centrée sur la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens. Il faut ajouter que le mécanisme de redistribution entre les régions – qui relève de la compétence réglementaire – sera modifié, en réponse aux observations formulées dans le rapport des inspections quant à son faible effet redistributif et afin de mieux satisfaire les régions au regard de leurs efforts réels pour l'apprentissage. Par ailleurs, la gestion financière du fonds continuera à être assurée par le Trésor public <sup>(1)</sup>.

– la modification de l'article L. 118-2-2 du code du travail pour tirer les conséquences des nouvelles missions de ce Fonds ;

– l'introduction dans le code du travail d'un nouvel article L. 118-3-1 (l'actuel article L. 118-3-1 devenant l'article L. 118-3-2) prévoyant que les versements résiduels de taxe d'apprentissage effectués au Trésor public seront reversés au nouveau fonds : disposition figurant donc à l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005.

Le **I** de cet article procède à une modification de l'article L. 118-2-2 du code du travail.

Le **1°** a une valeur essentiellement rédactionnelle, dans la mesure où il remplace le mot « critères » par le mot « modalités ».

---

(1) Mais les frais de gestion prélevés par le Trésor public, qui s'élèvent aujourd'hui à 4 % du montant des sommes affectées au fonds de péréquation, seront réduits à 2 %.

Le 2° introduit quatre nouveaux alinéas dans l'article L. 118-2-2 du code du travail, qui tendent à préciser l'affectation des sommes reversées aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue telles qu'elles figurent au premier alinéa de l'article L. 118-2-2 (sommes qui correspondent donc à la part du quota obligatoirement versée au Trésor public), à savoir :

– les centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage pour lesquels la région a passé des conventions, et les CFA pour lesquels a été passée convention avec l'Etat : cela correspond aux modalités habituelles de financement des CFA par la région ;

– les actions arrêtées en application des contrats d'objectifs et de moyens mentionnés à l'article L. 118-1 : c'est le propre de la vocation nouvelle du fonds dans sa mission de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Il est à noter que le projet prévoit d'emblée un dispositif de contrôle puisqu'il revient à la région de présenter chaque année un rapport indiquant l'utilisation de ces sommes au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le 3° porte modification rédactionnelle du deuxième alinéa.

Le **a)** en supprime la première phrase, devenue inutile dans la mesure où cette mention du dispositif de financement « classique » des CFA par les régions a disparu.

Le **b)** procède à une coordination en réservant à la part du financement « classique » les priorités d'affectation aux personnes les plus démunies, ou à la dispense des formations sans considération d'origine régionale.

Le **c)** supprime la dernière phrase relative au rapport au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle par coordination avec l'ajout effectué par le 2°.

Le 4° précise que les sommes excédentaires, du fait, pour les CFA, de ressources supérieures au plafond fixé, sont affectées au système de financement « classique ».

Le **II** procède à la modification de l'article L. 118-2-3 du code du travail.

Le **a)** du 1° opère une rectification matérielle au premier alinéa de façon à donner au fonds sa nouvelle dénomination de Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Le **b)** du 1° supprime d'une part la référence aux dépenses de ce fonds, qui va faire l'objet, par le 2°, de l'introduction d'alinéas nouveaux dans l'article L. 118-2-3.

D'autre part, il ajoute aux recettes évoquées, qui sont celles de la fraction de la taxe visée au premier alinéa de l'article L. 118-2-2, les versements nouveaux qui figurent dans le nouvel article L. 118-3-1 tel qu'il a été défini par le projet de loi de finances pour 2005, à savoir les versements sans affectation ou résultant d'insuffisances de versements.

Le 2<sup>o</sup> insère, après le premier alinéa de l'article L. 118-2-3, quatre nouveaux alinéas :

– Le *premier* pose la division en deux sections du fonds, renvoyant à un arrêté conjoint du ministre chargé de la formation professionnelle et du ministre chargé du budget la répartition des recettes entre les deux sections ; on rappellera simplement que la clef de répartition retenue doit permettre de réaliser une équivalence entre les apports à la section relative à la modernisation et les ressources résultant de la suppression des exonérations mentionnée notamment à l'article 14.

– Le *deuxième* précise que chaque section comporte en recettes les ressources du fonds qui lui sont attribuées. S'agissant des dépenses, les reversements effectués au profit des fonds régionaux de l'apprentissage et de formation professionnelle doivent bien être distingués : c'est la première section, consacrée à la péréquation, qui procédera aux dépenses visées au troisième alinéa de l'article L. 118-2-2, autrement dit relatives à la fonction de péréquation traditionnelle ; en revanche, c'est la deuxième section, de modernisation, qui effectuera les dépenses visées au quatrième alinéa de l'article L. 118-2-2, autrement dit celles opérées en application des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens.

La première section continuera à bénéficier des ressources actuelles du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (soit 150 millions d'euros), comme le souligne le *troisième* alinéa ; la deuxième, aux termes du *quatrième* alinéa, se verra affecter d'une part les recettes supplémentaires provenant de la suppression des chefs d'exonération (soit 186 millions d'euros), d'autre part celles correspondant aux sommes perçues aujourd'hui à titre résiduel par le Trésor public – le montant de la taxe d'apprentissage une fois déduites toutes les dépenses libératoires, soit 28 millions d'euros.

\*

La commission a *adopté* l'article 16 bis (*nouveau*) sans modification.

*Article additionnel après l'article 16 bis (nouveau)*

**Evaluation du dispositif relatif aux contrats d'objectifs et de moyens  
visant au développement de l'apprentissage**

La commission a *adopté* un amendement portant article additionnel de la rapporteure prévoyant que le gouvernement remet chaque année un rapport au



Parlement comprenant les données quantitatives et qualitatives sur la signature et l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que des données relatives aux effets de la suppression des exonérations, au nouveau Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage et au nouveau crédit d'impôt.

*Après l'article 16 bis (nouveau)*

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à ce que le conseil d'administration des CFA représente l'ensemble des parties prenantes.

**La rapporteure** a rappelé qu'un décret précise que chaque CFA est indépendant et dispose d'un conseil d'administration, et que la convention portant création d'un CFA fixe ses modalités d'organisation administrative, pédagogique et financière.

**M. Laurent Wauquiez** a jugé le dispositif proposé trop imprécis.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

*Article 17*

**Création d'un état annexe au budget des conseils régionaux consacré au financement de la formation professionnelle des jeunes**

Le présent article complète l'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la présentation par les conseils régionaux d'un état annexe au budget relatif au financement initialement du seul apprentissage et désormais, après la discussion au Sénat, également de l'ensemble de la formation professionnelle des jeunes.

Le problème initialement posé résulte directement de l'exposé des motifs, aux termes duquel : « *il n'existe pour le moment aucun document comptable permettant de retracer les fonds versés aux régions par l'intermédiaire du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage et attribués ensuite aux centres de formation* ».

La thématique, contrairement à celle des trois articles précédents, appartenant à la même section 3 intitulée « *Modernisation et développement de l'apprentissage* », n'est plus celle du dispositif de financement de la relance de l'apprentissage, composé de la suppression des exonérations, de l'institution du crédit d'impôt ou des financements complémentaires au profit des contrats d'objectifs et de moyens. La problématique serait davantage celle des articles suivants immédiatement, mais regroupés dans une section 4 intitulée « *Transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage* ».

Le dispositif établi par le présent article vise en effet en premier lieu à faciliter les contrôles des fonds versés aux régions par l'intermédiaire du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage.

### **1. Le dispositif de péréquation de la taxe d'apprentissage**

Le Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage a été créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997, par l'institution d'un nouvel article L. 118-2-3 qui lui confère l'autonomie financière ainsi décrite de manière très simple :

– il reçoit *en recettes* la fraction de la taxe mentionnée au premier alinéa de l'article L. 118-2-2 du code du travail, à savoir la fraction de la taxe d'apprentissage (aujourd'hui de 10 % du total) qui revient au Trésor public ;

– il comporte, *en dépenses*, les reversements de ces sommes aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, étant précisé à l'article L. 118-2-2 que ce reversement porte sur l'intégralité des sommes perçues.

C'est le ministre chargé de la formation professionnelle l'ordonnateur des recettes et des dépenses du fonds, le Trésor public en assurant la gestion financière.

Le fait que le Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage ait vocation à être remplacé par le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (aux termes de l'article 16 bis du présent projet et de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005 actuellement en discussion au Parlement) ne change rien aux données du problème. La première section du nouveau fonds continuera en effet à assurer la péréquation entre régions.

Le rôle des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est double.

D'une part, dans le cadre de la péréquation nationale au titre de la fraction du quota versée en application de l'article L. 118-2-2 du code du travail, ces fonds jouent un seul rôle d'intermédiaire, les sommes provenant du fonds national étant transmises ensuite aux différents centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage.

D'autre part, il existe, aux côtés de la péréquation nationale, une péréquation régionale, concernant les CFA ou SA disposant de ressources excédentaires. Ces excédents sont, en application de l'article L. 118-2-2, reversés au fonds régional, pour être ensuite transmis par la région aux CFA et aux sections d'apprentissage déficitaires.

## **2. Favoriser le contrôle des fonds de la formation professionnelle par le conseil régional**

Dans sa version actuelle, l'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, pose le principe de publicité du budget et du compte administratif de la région et établit les modalités de mise à disposition du public de ces documents.

Le présent article complétait dans un premier temps ce dispositif d'une phrase selon laquelle les documents budgétaires sont également assortis d'un état annexe présentant les données financières relatives à l'apprentissage et précisant notamment l'utilisation des sommes versées au fonds régional de la formation professionnelle. Le Sénat a modifié la présentation de l'article, mais ce dispositif subsiste.

Quelques remarques s'imposent :

– Le contenu des dispositions devant désormais figurer dans les documents budgétaires est assez flou. D'une part, l'expression « *données financières relatives à l'apprentissage* » est imprécise. D'autre part, la référence, plus précise, à l'utilisation des sommes versées au fonds régional est assortie de l'adverbe « notamment », laissant présager des compléments à venir. Au reste, le texte renvoie expressément à un décret le soin de définir les modalités de présentation de ces documents.

– Si l'obligation liée à l'existence d'un tel document est claire, il en va différemment de ses modalités de publicité. Les modalités applicables au budget et au compte administratif le seront-elles à ce nouveau document ? Là encore, le décret devra sans doute le préciser. On peut d'ores et déjà présumer que l'accessoire suivant le principal, l'état annexe suivra le même sort que le budget et le compte administratif.

– On est en droit, enfin, de s'interroger sur l'application pratique de cette nouvelle obligation. Dans quelle mesure la région a-t-elle, en effet, une connaissance suffisante de l'utilisation des sommes qui ont été reversées aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle ?

En dépit de ces interrogations, l'intention ainsi manifestée ne peut être que saluée. Il faudra veiller, en pratique, à sa bonne application. L'élaboration du décret d'application sera, à cet égard, déterminante.

Au cours de la lecture au Sénat, un amendement présenté par les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, adopté à l'unanimité, a complété ce dispositif en prévoyant que l'état annexe serait dédié non seulement aux données financières, mais plus généralement à l'évolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle des jeunes, tenant compte à la fois de l'apprentissage, de l'enseignement professionnel sous statut scolaire et des formations continues en alternance.

Ainsi que l'a précisé M. Jean-Pierre Mélenchon en présentant cet amendement, il convient ainsi d'« *introduire l'idée que le document annexe fasse le point non seulement sur le quota, mais aussi sur le barème pour tout ce qui concerne les enseignements professionnels* », de manière à ce que soient également identifiées les sommes transitant par la région au profit des lycées professionnels et des formations continues.

La rapporteure s'associe à cette approbation unanime, tout en réaffirmant, sur cette question également, son souci d'une application pratique effective de ces mesures, notamment à l'occasion de la rédaction des décrets d'application.

\*

La commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

#### *Section 4*

### ***Transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage***

#### *Article 18*

### **Obligation de l'intermédiation des organismes collecteurs pour les versements obligatoires au titre de la taxe d'apprentissage**

L'article 18 comporte peut-être l'une des mesures les plus symboliques de l'ensemble des dispositions concernant la transparence du système de financement de la taxe d'apprentissage : il rend en effet obligatoire l'intermédiation des organismes collecteurs pour les versements obligatoires aux centres de formation des apprentis, aux sections d'apprentissage et pour les subventions aux écoles d'entreprises et centres de formation du secteur des établissements de crédit et des assurances.

Mais le dispositif proposé obéit à une logique en deux temps : il faut en effet ajouter à cette obligation nouvelle la subsistance d'un principe antérieur, celui dit de libre affectation de la taxe d'apprentissage, en application duquel, comme le rappelle l'exposé des motifs, « *l'entreprise conserve la possibilité d'indiquer à l'organisme collecteur le ou les organismes bénéficiaires auxquels elle souhaite que soit versé le produit de sa taxe* ».

Le rappel de la portée de l'établissement du principe nouveau permet d'évoquer la multiplicité de l'obligation contributive des entreprises, cependant que la subsistance du principe de libre affectation laisse ouvertes certaines questions.

## **1. Le dispositif proposé : la déclinaison du principe d'obligation de l'intermédiation des OCTA pour tous les versements**

De fait, l'article 18 se présente, dans chacun de ses paragraphes, comme déclinant le nouveau principe aux différents cas d'obligation de versement de la taxe d'apprentissage <sup>(1)</sup>.

Le Sénat a commencé par introduire un nouveau paragraphe **I A** au début du dispositif. Il s'agit d'un paragraphe qui figurait initialement au début de l'article 15 consacré au crédit d'impôt et que le Sénat, pour des raisons de cohérence, a préféré inclure dans le présent article, puisque ce paragraphe procède de la même démarche, concernant la rédaction actuelle de l'article 226 B du code général des impôts :

– Il supprime la possibilité de versements directs telle qu'elle figure dans cet article par transposition des dispositions du premier alinéa de l'article L. 118-2-2 du code du travail.

– Il procède à la substitution à la référence à l'article L. 119-1-1 de la référence à l'article L. 118-2-4, pour une raison de toilettage du texte. En effet, avant la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage n'existaient pas dans la loi – leur régime relevant essentiellement du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 : la seule mention qui y était faite figurait à l'article L. 119-1-1 du code du travail relatif au contrôle financier de l'Etat sur ces organismes. Or la loi de modernisation sociale ayant introduit dans le code du travail un nouvel article L. 118-2-4 entièrement dédié aux conditions d'habilitation de ces organismes, c'est désormais plutôt par référence à ce nouvel article qu'il convient de les définir.

– Il substitue à la référence au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue une référence au conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Le **I** s'applique au deuxième alinéa de l'article L. 118-2 du code du travail. Ce deuxième alinéa vise l'obligation des entreprises employant un apprenti de se libérer d'une partie de la fraction au titre du quota (soit 40 %, telle qu'elle est définie à l'article L. 118-3) en apportant des fonds au CFA ou à la SA où est inscrit l'apprenti.

On rappellera que ce coût, depuis la loi de modernisation sociale, doit être au moins égal au coût par apprenti fixé par la convention de création du CFA ou de la SA (dans la limite de la fraction au titre du quota).

---

(1) On peut se référer, pour resituer chacun de ces différents cas, au schéma d'ensemble présenté dans le commentaire de l'article 14.

Aux termes du 1<sup>o</sup> du I, les mots « *soit directement, le cas échéant par le biais de leurs établissements, soit* » sont supprimés : ne subsiste donc que la possibilité d'opérer ce versement « *par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs* ».

Le II porte sur l'article L. 118-2-1 du code du travail. Il importe de s'arrêter sur les cas spécifiques visés par cet article, à savoir la possibilité de s'exonérer de l'obligation de versement de la taxe d'apprentissage au titre de la fraction du quota par les « *concours financiers apportés aux écoles d'enseignement technologique et professionnel qui bénéficient à la date de promulgation de la loi n° 77-767 du 12 juillet 1977 d'une dérogation au titre du régime provisoire prévu par l'article L. 119-3* ».

Cet article avait été introduit dans le code par la loi n° 77-767 du 12 juillet 1977 pour des motifs qu'exposait très clairement le rapport préparatoire (n° 3028) établi par M. Emmanuel Aubert au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale. Celui-ci rappelait en effet l'existence d'écoles d'entreprises bénéficiant de dispositions plus souples en matière d'exonérations. Il s'agissait d'établissements spécialisés et de haut niveau, où la formation alternée était donnée au sein de l'école fréquentée à plein temps par l'apprenti, telles l'école privée de la régie Renault ou l'école industrielle de Rouen.

La loi de 1977 avait ainsi officialisé une pratique à laquelle la loi du 16 juillet 1971 avait commencé par conférer un caractère provisoire, en prévoyant que les concours financiers apportés par les employeurs à ces établissements valaient exonération au même titre que les concours apportés « *aux véritables CFA* », et cette pratique a toujours cours aujourd'hui. Le II précise donc que ces versements doivent désormais transiter par les organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4.

Le III vise le premier alinéa de l'article L. 118-2-2 du code du travail, autrement dit le versement effectué au profit du Trésor public, à hauteur de 10 % du montant de la taxe professionnelle, pour rendre là encore obligatoire le passage « *par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4* ».

Le IV vise un dernier type de versement, à l'article L. 118-3-1 du code du travail. Cet article a, comme l'article L. 118-2-1, été introduit par la loi du 12 juillet 1977, dont le rapport préparatoire précité rappelle bien la raison d'être du dispositif. Certaines professions, en particulier les banques et les assurances, assurent à leurs jeunes salariés bénéficiant d'un contrat de travail de droit commun une formation professionnelle alternée comparable à l'apprentissage, conformément à leurs conventions collectives. Il est vrai que ces dispositifs s'apparentent à la formation professionnelle continue. Mais, dans un souci d'équité, ces entreprises étant par ailleurs soumises à la taxe d'apprentissage, il semblait nécessaire de leur permettre de bénéficier de ces possibilités

d'exonération. En contrepartie, elles sont tenues d'appliquer des mécanismes de formation très comparables à ceux de l'apprentissage, notamment pour ce qui concerne la durée minimum d'enseignement ainsi que la répartition de la formation théorique et de la formation pratique.

Il est à noter que le rapport pointait, dès 1977, le problème de principe soulevé par un tel dispositif, qui aboutit à « *détourner l'utilisation de sommes très importantes sur les fonds destinés à l'apprentissage (...)* », de « *consacrer ces sommes à la formation continue et de rendre ainsi plus léger l'effort (...) fait en faveur de la formation de leur personnel* ». Problématique, on l'a vu avec l'examen de l'article 14, qui est loin d'avoir disparu.

C'est sans doute la raison pour laquelle ce dispositif avait été limité aux seuls secteurs des banques et des assurances.

Le IV procède, pour ces versements, à une insertion à l'article L. 118-3-1 du code du travail, destinée à préciser, là encore, l'intermédiation nécessaire des organismes collecteurs visés à l'article L. 118-2-4 du code du travail.

Le Sénat a complété ce dispositif en ajoutant le V par lequel il est procédé, dans l'article L. 151-1 du code du travail, à la substitution à la référence à l'article L. 119-1-1 de la référence à l'article L. 118-2-4, et qui correspondait au II de l'article 23, qui a été supprimé par le Sénat. Ce rapprochement était logique dans la mesure où la modification en cause relève de la même démarche que les modifications effectuées par le présent article.

## **2. La subsistance du principe de libre affectation**

Le principe de l'intermédiation obligatoire doit en effet s'entendre avec la subsistance du principe de libre affectation.

Ce principe, également dénommé principe de l'« ordre impératif » par les professionnels, permet à une entreprise de désigner le bénéficiaire des versements auxquels elle procède. Il résulte des articles 4 et 5 du décret précité du 12 avril 1972 : à l'exception des dépenses libératoires obligatoires – soit le versement dit de péréquation du premier alinéa de l'article L. 118-2-2 du code du travail et le versement obligatoire au titre du quota –, il est possible à tout assujetti à la taxe d'apprentissage de s'acquitter de son obligation par des versements aux établissements qu'il choisit. Les employeurs sont très attachés à la subsistance de cette faculté, qu'il ne convenait pas de remettre en cause.

On peut néanmoins s'interroger. Etablir une intermédiation obligatoire est sans conteste un progrès. Mais la subsistance d'un « fléchage » ne risque-t-elle pas de laisser subsister la volonté, de manière plus ou moins licite et plus ou moins occulte, de conserver une maîtrise de l'affectation des fonds ? Le rôle des contrôleurs sera, à cet égard, déterminant.

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Christian Paul. **Mme Hélène Mignon** a expliqué que l'obligation de versement par l'intermédiaire d'un collecteur n'est pas nécessairement une garantie de transparence. Elle risque au contraire d'aggraver la complexité du circuit d'affectation de la taxe et de l'alourdir dans certains cas, avec des frais de gestion qui n'existent pas en cas de versement direct. Cette intermédiation risque de bouleverser le tissu très étroit de partenariat qui s'est noué entre les entreprises à l'échelle des bassins d'emploi et de formation.

**La rapporteure** a exprimé son étonnement en rappelant que l'ensemble des personnes auditionnées a confirmé l'intérêt de l'intermédiation, qui s'inscrit dans la continuité des dispositions de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

#### *Article 19*

#### **Précisions relatives au régime d'habilitation des organismes collecteurs Régime de la collecte outre-mer**

Le présent article vise à clarifier la rédaction de l'article L. 118-2-4 du code du travail.

On rappellera que cet article, introduit par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, établit, pour l'essentiel, de nouvelles règles d'habilitation à collecter sur le territoire national, ouvrant ainsi la voie à une vaste restructuration des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage <sup>(1)</sup>.

Le **I** procède à la modification de l'article L. 118-2-4 du code du travail, consacré au dispositif d'habilitation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

Le **1°** substitue à la référence aux groupements régionaux des chambres consulaires régionales celle de « *groupements inter-consulaires, ou dans les départements d'outre-mer, [d'] une seule chambre consulaire, par décision du préfet de région* », permettant l'adaptation du dispositif à la situation des départements d'outre-mer.

En effet, la situation outre-mer se caractérise par l'absence de chambre consulaire régionale. Or l'article L. 118-2-4 du code du travail, créé par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, a prévu l'habilitation à « *collecter des*

---

(1) En particulier la réduction du nombre d'OCTA de plus de 550 à environ 150, soit à hauteur de 75 %.



*versements, donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage* » notamment aux « *chambres consulaires régionales ainsi [qu'à] leurs groupements régionaux* ».

Désormais, ce sont donc les chambres consulaires régionales, mais aussi, dans les départements d'outre-mer, des groupements inter-consulaires, voire une seule chambre consulaire, par décision du préfet de région qui pourront procéder à la collecte.

Le 2<sup>o</sup> supprime, au septième alinéa, la référence à l'agrément. C'est en effet la seule habilitation qui conditionne la qualité de collecteur d'un établissement.

Le 3<sup>o</sup> modifie le huitième alinéa de l'article. Il remplace le terme de collecteur par celui d'organisme.

Par ailleurs, il supprime, par deux fois, la référence à l'agrément.

Le 4<sup>o</sup> renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin non plus seulement de fixer les conditions d'application du présent article, mais également de déterminer « *les règles comptables applicables aux organismes collecteurs* », en l'absence de telles règles prévalant pour l'ensemble des organismes aujourd'hui.

Au cours de la discussion au Sénat, il a été rajouté un paragraphe **II**, issu de l'adoption d'un amendement de M. Francis Grignon et Mme Catherine Troendle prévoyant qu'avant le 1<sup>er</sup> juin, les représentants des collecteurs régionaux, les représentants en région des collecteurs nationaux des branches professionnelles et les collecteurs nationaux dont le montant de la collecte est supérieur à 10 millions d'euros remettent à la région et au comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle un rapport annuel justifiant de l'utilisation exacte du produit collecté en région au titre du quota de la taxe d'apprentissage, de la répartition de ces ressources entre les centres de formation d'apprentis de la région ainsi que des critères et modalités de répartition des sommes collectées au titre de l'année en cours.

Cet amendement était motivé, ainsi que l'a expliqué Mme Catherine Troendle lors de sa présentation en séance publique, par le souci de mener à bien les concertations en matière de financement des CFA par les principaux collecteurs, concertations qui se tiennent dans le cadre de l'application de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale : or l'absence d'information concernant non la collecte au plan régional, mais la collecte au plan national, rend aujourd'hui ces concertations difficiles. Cela explique la nécessité d'un rapport d'information sur cette question.

Il convient toutefois d'observer que la disposition ainsi établie ne met pas cette obligation nouvelle à la seule charge de l'Etat, mais également à la charge des collecteurs régionaux.

Ce rapport doit être particulièrement détaillé puisqu'il doit contenir la justification de l'utilisation exacte du produit collecté, la répartition de la ressource entre CFA ainsi que les modalités de la répartition. Il faut saluer l'apparition de cet outil en une matière dont il convient d'accroître la transparence.

\*

La commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

### *Article 20*

#### **Réforme de la procédure de contrôle financier et administratif par l'Etat des organismes collecteurs et interdiction des pratiques de courtage pour ces organismes**

Le présent article vise, au même titre que l'article 21 suivant, à renforcer les contrôles des procédures de collecte de la taxe d'apprentissage.

On rappellera simplement la logique de ce dispositif, exposée dans la présentation générale de la réforme : dès lors qu'en application du principe de l'intermédiation obligatoire, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) se voient reconnaître une place centrale dans le dispositif de financement de l'apprentissage, il importe de renforcer les procédures de contrôle à leur égard.

#### **1. Les contrôles déjà existants : l'apport des lois du 6 mai 1996 et du 17 janvier 2002 sur le contrôle des organismes collecteurs de la taxe**

Naturellement, en matière d'apprentissage de manière générale, les corps d'inspection compétents peuvent intervenir lors des contrôles afférents à l'apprentissage. Il s'agit des inspecteurs de l'apprentissage, des inspecteurs et contrôleurs du travail et des inspecteurs et contrôleurs des impôts.

Mais il importe ici de se concentrer sur le contrôle effectué précisément sur l'activité des OCTA.

En effet, les OCTA sont soumis au contrôle financier de l'Etat pour ce qui concerne tant les procédures de collecte que l'utilisation des ressources qu'ils collectent à ce titre. Ce contrôle a été réorganisé par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996.

#### ***a) Le contrôle résultant de la loi n° 96-376 du 6 mai 1996***

Sans doute l'article 7 du décret du 12 avril 1972 posait-il déjà le principe selon lequel les organismes collecteurs étaient soumis au contrôle financier de l'Etat en ce qui concernait l'utilisation des ressources collectées au titre de la taxe d'apprentissage. Ces organismes pouvaient ainsi faire l'objet de contrôles sur place diligentés par le préfet du département ou par le comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, contrôles exercés soit par des fonctionnaires des corps d'inspection des ministères de

l'éducation nationale, de l'agriculture ou des finances, soit par des délégués désignés par le préfet, pouvant être choisis parmi les conseillers de l'enseignement technique.

Mais cette disposition était restée lettre morte, en raison d'une triple carence, ainsi que le rappelait le rapport préparatoire à la loi du 6 mai 1996 établi au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale : *« l'absence de désignation de corps de fonctionnaires chargés d'effectuer les contrôles ; l'absence de dispositions définissant les pouvoirs des agents de contrôle et les obligations des organismes collecteurs ; l'absence de dispositions relatives aux sanctions susceptibles d'être mises en œuvre lorsque l'organisme collecteur ne respecte pas ses obligations »*. Un certain nombre de rapports administratifs avaient alors dénoncé ces dérives.

L'article L. 119-1-1 du code du travail, institué par la loi de 1996, se présente comme une première réponse à ces critiques.

D'une part, il désigne le corps de contrôle qui sera désormais compétent, en étendant les compétences de l'inspection de la formation professionnelle au contrôle des OCTA. Les compétences de l'inspection sont fixées par l'article L. 991-3 du code du travail. Ce sont donc désormais les services du ministère du travail qui devenaient contrôleurs.

Ce choix, comme le rappelait le rapport précité, se justifiait pour deux raisons :

*« – d'une part, la compétence professionnelle et le savoir-faire d'un corps de contrôle auquel est déjà dévolu le contrôle financier des organismes paritaires agréés au titre de la formation continue ;*

*– d'autre part, le fait que ce corps de contrôle est soumis à des règles déontologiques précises »*.

Naturellement, le nouvel article L. 119-1-1 précise que ce contrôle est exercé *« sans préjudice des attributions des corps d'inspection compétents en matière d'apprentissage »*, cités plus haut.

D'autre part, la loi de 1996 précise les modalités d'exercice du contrôle, qui peut être opéré soit sur place, soit sur pièces. Les résultats du contrôle, comme le souligne aussi l'article L. 119-1-1, sont notifiés à l'organisme intéressé dans un délai de trois mois maximum à compter de la fin des opérations de contrôle. Lors du contrôle, les OCTA doivent pouvoir justifier l'origine des fonds perçus, la réalité des dépenses exposées et l'utilisation faite de ces sommes. A défaut, ces dépenses sont regardées comme non justifiées.

Enfin, la loi de 1996 établit un système de sanctions, dans le cas de sommes indûment utilisées ou conservées, ou de sommes non justifiées plus généralement : ces sommes doivent donner lieu à un versement d'égal montant au

Trésor public. Mais la décision de versement au Trésor public ne peut intervenir que si la procédure de notification a été respectée. Elle doit en outre être motivée et notifiée aux intéressés.

L'article L. 151-1 du code du travail, établi par cette même loi, prévoit une sanction pénale : « *sera puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 37 500 euros toute personne physique qui, en qualité de responsable d'un des organismes collecteurs (...) aura utilisé frauduleusement les fonds collectés* ».

### ***b) Le contrôle enrichi par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002***

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a commencé à enrichir cette construction, conformément au nouvel article L. 118-2-4 qu'elle insérait dans le code du travail.

D'une part, elle a étendu le champ du contrôle financier exercé par les inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle en ajoutant à l'« *utilisation des ressources* » des OCTA les « *procédures de collecte* », qui résultent notamment du nouvel article L. 118-2-4 du code du travail, posant, outre les règles nouvelles d'habilitation, l'obligation de la tenue de comptes distincts pour les deux fractions de la taxe d'apprentissage.

D'autre part, elle interdit expressément aux OCTA « *de recourir à un tiers pour collecter ou répartir des versements exonérateurs de la taxe d'apprentissage* », tout en organisant une possibilité de délégation conclue dans le cadre d'une convention passée après avis du service chargé du contrôle de la formation professionnelle. Premier pas vers l'interdiction des pratiques de courtage, développée par le présent projet.

Enfin, elle étend le champ de l'obligation de reversement au Trésor public de certaines sommes à celles qui ont été « *collectées* », et donc non plus seulement à celles qui ont été « *utilisées ou conservées* ».

L'article L. 119-1-1 du code du travail se présente donc aujourd'hui comme résultant de deux premières réformes. Il concerne uniquement le contrôle des organismes collecteurs. L'article 20 se place, à cet égard, dans une certaine continuité, tout en proposant des éléments véritablement novateurs.

## **2. Une nouvelle rédaction de l'article L. 119-1-1 du code du travail**

Partant de l'existant, le nouveau dispositif proposé repose sur deux enjeux, rappelés par l'exposé sommaire du projet de loi : améliorer les procédures de contrôle ; renforcer la transparence, en excluant les pratiques de courtage.

Les 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> procèdent à des modifications d'ordre rédactionnel du premier alinéa.

Le 1<sup>o</sup> vise, conformément aux substitutions opérées, dans le même sens, par l'article 18, à mettre en conformité l'article L. 119-1-1 avec le nouvel article

L. 118-2-4 institué par la loi de modernisation sociale, en précisant que les organismes collecteurs sont désormais définis à cet article.

Le 2° précise que le contrôle auquel seront désormais soumis les OCTA n'est pas seulement financier, mais est également « *administratif* ».

Le 3° substitue à l'expression « *inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle* » le mot « *agents* ».

Le 4° introduit un alinéa nouveau dans l'article, aux termes duquel « *il est interdit aux organismes collecteurs de rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre de percevoir des versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage* ».

L'inspiration de cet alinéa est particulièrement novatrice. Il vise en effet expressément à poser une interdiction nouvelle, celle du courtage, que l'on pourrait définir comme pratique tendant à user des services d'un tiers – en échange d'une rémunération – pour attirer à soi les versements libératoires de la taxe d'apprentissage par les entreprises.

Il est à noter que ce type de pratiques peut provenir tant des organismes de formation eux-mêmes (CFA ou SA notamment) que des organismes collecteurs, ainsi que l'a rappelé encore récemment le rapport établi par les inspections générales sur la taxe d'apprentissage<sup>(1)</sup>. Il s'agit de « démarchages » ou de « rabattages » dont les effets peuvent être importants : par exemple, le démarchage auprès des entreprises de la part des établissements bénéficiaires induit une rétrocession au courtier de l'ordre de 30 % de la taxe. Le service académique de l'inspection de l'apprentissage de Paris a établi un constat similaire avec un taux de rétrocession de l'ordre de 20 %. D'une certaine façon, il y a alors une menace sur le principe de « libre affectation ».

En l'espèce le présent alinéa vise exclusivement de tels comportements provenant des OCTA. Sans doute, l'interdiction de délégation de collecte posée par l'article L. 119-1-1 du code du travail – à l'exception du cadre des conventions de délégation de collecte soumises pour avis au service de contrôle territorialement compétent – a-t-elle eu un effet positif tendant à restreindre ces pratiques. Mais celles-ci perdurent toutefois. C'est la raison pour laquelle a été posé le principe que l'on peut dire « d'interdiction du tiers intervenant dans les mécanismes de collecte et de répartition ».

Le 5° tend à préciser le troisième alinéa, qui avait été posé dès la loi de 1996, et relatif aux procédures de contrôle.

---

<sup>(1)</sup> Rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, octobre 2003, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, inspection générale des finances.

La portée du **a)** est rédactionnelle. Celui-ci vise à supprimer les mots « *de la taxe d'apprentissage* » pour que ne soient plus visés que les « *organismes collecteurs* ». En effet, avec la nouvelle rédaction, le premier alinéa désigne désormais « *les organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4* ». Dès lors, les alinéas suivants peuvent ne faire que reprendre l'expression d'« *organismes collecteurs* », d'autant plus que l'article du code du travail considéré désormais comme définissant ces organismes n'a pas institué la terminologie d'« *organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage* ».

Le **b)** poursuit un double objectif. Tout d'abord, il ne fait plus porter le contrôle de la réalité des sommes sur les « *dépenses* », mais sur l'« *emploi des fonds* ». En effet, les organismes collecteurs, dans leur fonction de collecte et de répartition, ne sont jamais que des « *depositaires* » de ces fonds. Dès lors, la notion comptable d'« *emplois de fonds* » est plus appropriée que la notion de « *dépense* ». C'est du reste cette terminologie qui est utilisée s'agissant des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) en matière de formation professionnelle.

Ensuite, il précise que les dépenses qui ne satisfont pas aux conditions ne sont pas « *regardées comme non justifiées* », mais sont, ce qui est plus précis, « *regardées comme non conformes aux obligations résultant du présent titre* », notamment celles figurant désormais au troisième alinéa.

Le 6° porte modification du quatrième alinéa pour en accroître la portée. Cet alinéa prévoyait précédemment que les contrôles avaient lieu sur place ou sur pièces et établissait certaines obligations procédurales de notification notamment. Désormais, un seul renvoi à l'article L. 991-8 suffit pour décrire l'ensemble de ces procédures.

La procédure de l'article L. 991-8 présente l'avantage d'être beaucoup plus riche que la procédure précédemment en vigueur. Cet article L. 991-8 avait été introduit par l'article 75 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993.

Le 7° procède, dans le cinquième alinéa, à la même modification que celle établie par le 5°, destinée à viser désormais « *l'emploi de fonds non conformes aux obligations résultant du présent titre* ».

Par ailleurs, il supprime au cinquième alinéa des indications d'ordre procédural destinées à prévoir la motivation et la notification des décisions de reversement de l'emploi de fonds non conformes au Trésor public, ces précisions étant, du fait du renvoi opéré par le 6° à l'article L. 991-8, devenues inutiles. En revanche, il précise, fort opportunément – cela n'avait pas été fait en 1996 –, que ces décisions de reversement sont prises par le ministre chargé de la formation professionnelle.

Le 8° insère après le cinquième alinéa deux nouveaux alinéas.

Le premier détermine les modalités de recouvrement des reversements effectués au Trésor public, pour préciser :

– d’une part que ceux-ci sont « *recouverts selon les modalités ainsi que sous les sûretés, garanties et pénalités applicables aux taxes sur le chiffre d’affaires* » ;

– d’autre part l’applicabilité des sanctions prévues aux articles 1741 et 1750 du code général des impôts, à savoir : en application de l’article 1741, une amende pouvant aller de 37 500 euros à 75 000 euros et un emprisonnement de cinq ans ; en application de l’article 1750, une amende de 18 000 euros et/ou une peine d’emprisonnement de deux ans.

L’établissement de ce dispositif comble certaines lacunes de l’article L. 119-1-1 du code du travail. Celui-ci ne précisait pas les modalités de recouvrement des versements au Trésor public. Le contrôle effectué dans le cadre de l’article L. 119-1-1 est opéré par le comptable public par l’émission d’un titre authentifiant la créance du Trésor, l’avis de mise en recouvrement (AMR). Les comptables publics disposent d’un délai de quatre ans à compter de la notification de l’AMR pour obtenir le paiement de la créance au Trésor. Ils peuvent saisir entre les mains d’un tiers les sommes d’argent dont ces derniers sont débiteurs envers le contribuable et peuvent recourir aux voies d’exécution de droit commun. Le recouvrement des créances est garanti par des sûretés réelles ainsi que par la responsabilité solidaire de certains tiers.

Quant au régime des sanctions fiscales, il se caractérise par l’application généralisée d’un intérêt de retard de 0,75 % par mois « *dû indépendamment de toute sanction* ».

Le dispositif de sanctions pénales visé aux articles 1741 et 1750 du code général des impôts vise des faits particulièrement graves. De telles poursuites pourraient être engagées sur plainte de l’autorité administrative, par exemple à l’occasion du constat d’établissement de faux documents ayant pour objet de détourner la taxe d’apprentissage.

Enfin, le dispositif est complété par un deuxième alinéa instituant un mécanisme de régulation constitué par la mise en demeure, destiné à corriger les manquements éventuellement constatés aux dispositions législatives et réglementaires.

A l’initiative de la commission des affaires sociales, un amendement a été adopté à l’unanimité au Sénat pour « *indiquer les suites possibles que le ministre chargé de la formation professionnelle (...) peut donner aux manquements constatés auprès des organismes collecteurs, à savoir le retrait de l’habilitation* », comme l’a précisé lors de la séance publique le rapporteur, M. Louis Souvet. Cette disposition vient compléter utilement le contrôle ainsi mis en place.

\*

La commission a *adopté* l’article 20 sans modification.

*Article 21*

**Etablissement d'un contrôle administratif et financier sur les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires de la collecte et interdiction du courtage pour les établissements bénéficiaires et organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis**

Cet article est plus novateur encore que le précédent, dans la mesure où il se détache de l'article L. 119-1-1 pour en créer deux nouveaux.

Les réformes passées se sont en effet révélées insuffisantes. Plus qu'une amélioration, nécessaire, de l'existant, réalisée par l'article 20 du présent projet, il convenait également de procéder à l'ajout d'outils entièrement nouveaux. Nécessité à laquelle répondent les deux nouveaux articles L. 119-1-2 et L. 119-1-3 du code du travail, qui procèdent, pour l'essentiel respectivement à l'établissement d'un nouveau type de contrôle et à l'interdiction de la pratique du courtage par les centres de formation des apprentis (CFA).

Naturellement, l'idée générale reste la même : poursuivre l'entreprise de contrôle du système de financement de l'apprentissage, amorcée par les lois du 6 mai 1996 et du 17 janvier 2002. Mais, contrairement à ces deux lois, le présent projet instaure un contrôle portant directement sur les établissements bénéficiaires et sur les organismes gestionnaires des dépenses exonératoires.

**1. Les dispositifs préexistants**

Ces contrôles étaient assez peu développés jusqu'ici et résultaient de dispositions réglementaires. Pour mémoire, on en rappellera néanmoins les principaux traits.

***a) Le contrôle des établissements bénéficiaires des dépenses exonératoires***

A l'initiative du préfet ou du comité départemental, il peut être procédé à des enquêtes sur l'utilisation des fonds recueillis. Ces enquêtes sont réalisées soit par des fonctionnaires chargés de mission ou de fonctions d'inspection relevant du ministère de l'éducation nationale ou de l'agriculture, soit par des fonctionnaires du ministère en charge de l'économie dans le cas de vérifications budgétaires et comptables, soit encore par des délégués désignés par le préfet sur proposition du comité.

Ces personnes sont habilitées à visiter les établissements bénéficiaires des dépenses exonératoires, à demander communication des budgets et des comptes et à contrôler l'utilisation des ressources recueillies au titre de la taxe d'apprentissage.



### ***b) Le contrôle des organismes gestionnaires des CFA***

Ces organismes peuvent être contrôlés par les inspecteurs de l'apprentissage s'agissant du montant et de l'utilisation des fonds collectés au titre de la taxe d'apprentissage.

Néanmoins, ces dispositions répondent à des besoins spécifiques, ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet.

D'une part, l'inspection chargée de la formation professionnelle contrôle les organismes collecteurs, mais sans disposer d'un droit de suite auprès des centres et établissements bénéficiaires de la répartition.

De ce fait, il n'est pas possible d'opérer une vérification de l'utilisation effective des fonds par les établissements bénéficiaires qui, dans certains cas, peuvent « jouer le jeu » du courtage en procédant à un usage non-conforme des fonds en accord avec l'organisme collecteur.

L'objet et l'intérêt du droit de suite, tel qu'il est présenté par les services du ministère interrogés sur cette question par la rapporteure, est bien de *« rendre le contrôle de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage plus efficient en permettant à un contrôle ciblé de s'exercer à l'encontre des établissements bénéficiaires sur lesquels des questionnements auraient pu survenir dans le cadre d'une procédure de contrôle d'un organisme collecteur »*.

D'autre part, depuis l'adoption de la loi du 4 mai 2004, qui a introduit dans le code du travail un nouvel article L. 983-4, les organismes paritaires collecteurs agréés au titre de l'alternance peuvent prendre en charge sans limite les dépenses de fonctionnement des CFA. Mais cette possibilité nouvelle existe en l'absence de tout contrôle : *« il faut y remédier, afin d'éviter notamment des surfinancements ou des multifinancements d'une même dépense des CFA »*.

Ces mesures se veulent donc ambitieuses. Après quelques mois seulement de l'adoption du nouveau dispositif, elles prennent acte de la nécessité de l'établissement de procédures de contrôle nouvelles – progrès si l'on se rappelle le temps qu'il a fallu pour établir un contrôle sur les organismes collecteurs.

### **2. Le nouveau contrôle administratif et financier des établissements bénéficiaires et organismes gestionnaires**

Le nouvel article L. 119-1-2 précise les conditions dans lesquelles l'Etat exerce son contrôle administratif et financier.

**a) Le champ du contrôle administratif et financier**

Comme le précisent les *trois premiers alinéas* de l'article L. 119-1-2 du code du travail, ce contrôle a vocation à s'exercer :

– sur les établissements bénéficiaires de fonds versés par les organismes collecteurs ; il est précisé que ce contrôle portera à la fois sur l'origine (donc sur les organismes collecteurs) et sur l'emploi des fonds.

– sur les organismes gestionnaires des centres de formation des apprentis : plus précisément, sur leurs dépenses de fonctionnement, qui peuvent désormais être prises en charge par les organismes collecteurs paritaires agréés pour l'alternance.

**b) Les autorités exerçant le contrôle administratif et financier**

Le contrôle est effectué par les agents mentionnés à l'article L. 991-3, comme dans le cas des contrôles portant sur les organismes collecteurs, et comme dans ce cas également, sans préjudice des attributions des corps d'inspection compétents en matière d'apprentissage.

Il est à noter toutefois que *l'article L. 119-1-2* est sensible à la manière dont s'articulera ce nouveau mode de contrôle avec les procédures déjà existantes, et qu'il veille à aménager cette coexistence. C'est ainsi qu'il est prévu au quatrième alinéa que lorsque le contrôle porte sur les établissements bénéficiaires, les agents exerçant le contrôle administratif et financier le font « *en collaboration avec les agents des administrations compétentes à l'égard de ces établissements* ».

La mention de la « *collaboration* » a été introduite au Sénat, par un amendement de la commission destiné à supprimer la référence initiale à la « *liaison* », jugée trop floue : il importait en effet de bien marquer le travail commun de l'Etat et des régions en matière de contrôle. C'est pour cette même raison que le terme générique d'« *administrations* » a été préféré à celui, initialement retenu, d'« *inspections* ». Néanmoins, à cette occasion, la référente au 1° de l'article a été indûment supprimée, et la rapporteure proposera de la rétablir afin de préciser que le contrôle en question porte bien sur les seuls établissements bénéficiaires de fonds et non sur les organismes gestionnaires.

Par ailleurs, le projet précise d'une part que l'autorité administrative dont relèvent ces agents des inspections est informée préalablement du contrôle, d'autre part que « *des contrôles conjoints sont réalisés en tant que de besoin* ».

Le *cinquième alinéa* précise que les administrations qui étaient auparavant déjà compétentes pour réaliser des contrôles tant sur les établissements bénéficiaires que sur les organismes gestionnaires « *sont tenues de communiquer aux agents mentionnés à l'article L. 991-3 les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ».

***c) Les modalités du contrôle administratif et financier***

Ces modalités sont identiques à celles du contrôle exercé sur les organismes collecteurs :

– le *sixième alinéa* dispose que les établissements faisant l'objet du contrôle sont tenus de présenter aux agents les documents et pièces établissant l'origine des fonds reçus, la nature, la réalité et le bien-fondé des dépenses exposées ainsi que la conformité de leur utilisation aux dispositions législatives et réglementaires ; on peut observer que la référence faite aux « *dépenses exposées* » – et non, comme dans le cadre des organismes collecteurs dépositaires, à l'emploi des fonds – se justifie ici par le fait que les établissements contrôlés sont bénéficiaires et non dépositaires : les montants donnent lieu à des « *dépenses* » effectives ;

– aux termes du *septième alinéa*, ce contrôle s'exerce selon la procédure définie à l'article L. 991-8 du code du travail.

Par ailleurs, il convient de relever que le nouveau dispositif, aux termes du *huitième alinéa*, pousse le parallélisme avec la procédure de l'article L. 119-1-1 dédié aux organismes collecteurs jusqu'à consacrer pour les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires le même dispositif que celui prévu au dernier alinéa, à savoir :

– les fonds indûment reçus, utilisés ou conservés, les dépenses et prises en charge non justifiées ne sont pas admis et donnent lieu à rejet ;

– les établissements ou organismes doivent reverser au Trésor public une somme égale au montant des rejets.

Il est précisé que c'est le ministre chargé de la formation professionnelle qui décide des versements au Trésor public.

L'article L. 119-1-2 prévoit aussi l'information, dans ce cas, du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Enfin il est précisé que :

– les versements au Trésor public sont recouverts selon les modalités, ainsi que sous les sûretés, garanties et pénalités applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires, en application du *neuvième alinéa* ;

– les sanctions prévues aux articles 1741 et 1750 du code général des impôts sont applicables, en vertu du *dixième alinéa*.

***d) L'interdiction de la pratique du courtage pour les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires***

Aux termes du nouvel *article L. 119-1-3*, le courtage est prohibé pour les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires dans les mêmes termes que pour les organismes collecteurs, à savoir qu'ils ne peuvent « *rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre de recevoir des fonds* » de la part des collecteurs, ou de bénéficier d'une prise en charge de leurs dépenses de fonctionnement par des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle au titre de l'alternance.

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet, il s'agit là encore de « *mettre un terme à des mécanismes de déperdition de ressources en taxe qui s'opèrent au détriment de l'appareil de formation* ».

\*

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul visant à soumettre les centres de formation d'apprentis au contrôle technique et financier de la région.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax visant à prendre en compte les dépenses relatives à l'acquisition de matériels, à l'accès aux réseaux et aux nouvelles technologies afin de les inclure dans les dépenses de fonctionnement des organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis prises en charge dans les conditions définies à l'article L. 983-4 du code du travail et sur lesquelles porte le contrôle administratif et financier de l'Etat. **La rapporteure** s'en est remise à la sagesse de la commission.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de précision rédactionnelle de la rapporteure.

Puis elle a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

*Article additionnel après l'article 21*

**Mesures réglementaires**

La commission a *adopté* un amendement portant article additionnel de la rapporteure visant à ouvrir la possibilité de prendre par décret simple des mesures réglementaires qui fixent les montants de la fraction de la taxe d'apprentissage réservée au quota et de la fraction destinée au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Article 22

**Modification du mécanisme de répartition de la fraction de la taxe dite « hors quota » ou du « barème »**

Complexité et opacité : le mécanisme dit « du barème » résume à lui seul les principaux inconvénients de l'ensemble du système de financement de l'apprentissage. A ce titre, il revêt une valeur emblématique.

Pour autant, les enjeux n'en sont pas moins très pratiques. *« Ce mécanisme est d'une telle complexité qu'il favorise, entre les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, les pratiques d'échange entre les catégories de barème. Ces pratiques amoindrissent la lisibilité des flux financiers réels de la taxe d'apprentissage »*, stigmatise l'exposé des motifs du présent projet.

Il importe de revenir sur l'origine et le fonctionnement de ce mécanisme, avant d'en détailler les principaux inconvénients et de revenir sur le nouveau dispositif proposé.

**1. L'origine et le fonctionnement du mécanisme du barème**

Ce mécanisme résulte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-758 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

Il est intéressant de retrouver, à la lecture du rapport établi alors par le rapporteur général Guy Sabatier au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan dans la perspective de la discussion parlementaire, la justification de l'établissement du système : *« les décisions rendues en matière d'affectation du produit de la taxe par les comités départementaux manquent d'homogénéité : c'est la raison pour laquelle le nouveau texte prévoit qu'un arrêté ministériel fixera des barèmes. Ainsi seront simplifiées à la fois la tâche des entreprises et celle des comités qui instruiront les demandes d'exonération »*. C'est donc au nom de la simplification qu'a été mis en place le système, et c'est au nom de la même exigence qu'il y est désormais mis fin....

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1971 pose que les employeurs peuvent, sous certaines conditions, *« obtenir exonération totale ou partielle de la taxe d'apprentissage à raison des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques ou professionnelles »*.

Le deuxième alinéa du même article définit ces premières formations comme *« celles qui, avant l'entrée dans la vie active, préparent les jeunes à un emploi d'ouvrier ou d'employé, spécialisé ou qualifié, de travailleur indépendant et d'aide familial, de technicien, technicien supérieur, d'ingénieur ou de cadre supérieur des entreprises des divers secteurs économiques »*.

Ces formations peuvent être dispensées soit par un établissement d'enseignement à temps complet, soit dans un établissement d'enseignement

technologique, soit dans un établissement de formation professionnelle agricole, soit encore dans un établissement proposant des formations dans le cadre de l'apprentissage. L'apprentissage peut donc aussi être financé par ce biais, même si ce n'est, dans ce cadre, contrairement à ce qui prévaut pour la fraction dite du quota, pas nécessairement exclusif.

L'article 2 de la loi prévoit que cette possibilité d'exonération est fixée, notamment, dans les conditions posées par l'article 228 du code général des impôts, lequel précise que les exonérations ne peuvent être accordées « *qu'à concurrence des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles (...) dans les limites fixées par les barèmes de répartition établis par arrêté interministériel* ».

Il convient aussi de noter que cette possibilité d'exonération permet à l'employeur de se libérer de son obligation au titre de la taxe d'apprentissage sur la part dite « hors quota », qui s'élève à 60 % du produit de la taxe.

L'arrêté en date du 12 avril 1972 précise les modalités selon lesquelles est fixé le barème de répartition : celui-ci comporte des pourcentages différents selon le secteur professionnel de l'entreprise assujettie. Il se décompose en trois degrés d'enseignement : ouvriers qualifiés, cadres moyens et cadres supérieurs, selon le tableau présenté ci-après. Il a été suivi de nombreux autres arrêtés, jusqu'à celui du 8 mars 2002.

***Répartition des dépenses consenties en faveur des premières formations technologiques***

| <b>Barèmes</b> | <b>1<sup>re</sup> catégorie</b><br><i>Ouvriers et employés<br/>spécialisés<br/>ou qualifiés</i> | <b>2<sup>e</sup> catégorie</b><br><i>Cadres moyens</i> | <b>3<sup>e</sup> catégorie</b><br><i>Cadres supérieurs</i> |
|----------------|---|--|--|
| <b>A</b>       | 50 %  | 40 %   | 10 %   |
| <b>B</b>       | 35 %  | 35 %   | 30 %   |
| <b>C</b>       | 10 %  | 40 %   | 50 %   |

Ce tableau permet le rattachement de chaque entreprise à l'un des trois barèmes (A, B ou C), en fonction de son code NAF (nomenclature d'activités françaises). C'est une note du ministère de l'Education nationale en date du 17 mars 1994 qui a présenté le barème de répartition à partir de la nomenclature d'activités françaises.

Si l'entreprise a plusieurs activités, elle en retient une principale pour le choix du barème. Ce choix est arrêté pour cinq années civiles.

Chaque catégorie correspond à un type de dépense. D'une certaine façon, la catégorie est le critère opérant pour la détermination de l'entreprise et l'application à son activité d'un barème. Le tableau permet ensuite d'affecter à chaque catégorie un certain pourcentage. Enfin, l'existence d'une correspondance

entre la catégorie et le type de formation, donc d'établissement au profit duquel sont effectués les versements, permet une affectation quasi-mécanique de la dépense pour une entreprise donnée, à tel ou tel type d'établissement.

La correspondance entre la catégorie professionnelle et l'établissement d'affectation de la dépense s'établit de la façon suivante :

– Pour les ouvriers et employés qualifiés : lycées d'enseignement professionnel ou agricole, publics ou privés, préparant à un certificat d'aptitudes professionnelles et à un brevet d'études professionnelles ; classes de quatrième et de troisième technologiques et troisième d'insertion, notamment.

– Pour les cadres moyens : lycées d'enseignement technologique ; instituts universitaires de technologie ; établissements techniques et agricoles privés et agricoles préparant à un baccalauréat de technicien ou à un baccalauréat professionnel, à un brevet de technicien supérieur, à un diplôme universitaire de technologie, à un diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques.

– Pour les cadres supérieurs : écoles d'ingénieurs publiques ou privées, écoles de haut enseignement économique et commercial, laboratoires, unités d'enseignement et de recherche préparant au diplôme d'études supérieures spécialisées et au diplôme d'ingénieur-docteur, établissements délivrant des maîtrises de sciences et techniques à caractère technologique.

## **2. Les limites du mécanisme du barème**

Deux exemples illustrent la complexité du mécanisme.

Il est possible de cumuler les pourcentages prévus par un barème entre deux catégories voisines, au profit d'une seule des deux catégories. Par exemple, une entreprise dont l'activité est classée B pourra répartir ses dépenses en faveur des premières formations technologiques et professionnelles en groupant la première et la deuxième catégorie sur la première (soit un total de  $35 + 35 = 70$  %), ou au contraire sur la deuxième, ou encore grouper la deuxième et la troisième catégorie sur la deuxième ou sur la troisième, ... Cette possibilité permet aux entreprises de verser la part réservée à deux catégories voisines à un seul établissement, même si celui-ci n'assure pas la formation correspondant à l'une de ces catégories.

De plus, en application de l'article 5 de l'arrêté du 12 avril 1972 modifié par l'arrêté du 12 février 1976, les entreprises dont le montant de la taxe d'apprentissage n'excède pas 305 euros sous réserve du paiement du quota sont dispensées du paiement du barème. Cette dispense, qui permet aux entreprises de répartir les dépenses soumises au barème sans tenir compte de celui-ci, se justifie par la volonté d'alléger les coûts administratifs et de gestion des entreprises et des OCTA pour des montants peu élevés.

Enfin, les pratiques d'échanges entre catégories de barèmes, entre les différents OCTA, sont trop fréquentes, ce qui nuit à l'appréhension des flux financiers de la taxe d'apprentissage.

C'est la raison pour laquelle l'article 22, procédant par substitution, remplace, dans le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, la référence aux barèmes de répartition fixés par arrêté ministériel par une répartition des dépenses « *selon le niveau de formation* », étant précisé que cette répartition sera réalisée « *par voie réglementaire* ». Comme l'indique l'exposé des motifs, ce nouveau mécanisme sera fondé sur des taux fixes, déterminés en fonction du niveau des formations dispensées par les établissements.

\*

La commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

## *Section 5*

### **Dispositions diverses**

#### *Article 23*

#### **Dispositions de coordination dans le code du travail**

Cet article a été supprimé au cours de la première lecture devant le Sénat.

Le **I** portait suppression du dernier alinéa de l'article L. 117-10 du code du travail. Ce dernier alinéa soulignait la nécessité de la continuité de la rémunération entre un contrat d'orientation et un contrat d'apprentissage. Mais la suppression du contrat d'orientation par la loi du 4 mai 2004 rend désormais sans signification cette disposition, qu'il convient donc d'abroger. C'est la raison pour laquelle la rapporteure déposera un amendement tendant à rétablir cette abrogation, à l'article 12 *bis*.

Le **II** prévoyait la substitution, à l'article L. 151-1 du code du travail, à la référence à l'article L. 119-1-1 de la référence à l'article L. 118-2-4 du code du travail. C'est en effet aujourd'hui ce dernier article, relatif aux conditions d'habilitation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, qui permet de définir ces organismes. Cette modification, dans un souci bienvenu de clarification, étant, aux termes de la première lecture au Sénat, prévue à l'article 18 du présent projet, elle n'a effectivement plus lieu d'être.

\*

La commission a *maintenu la suppression* de l'article 23.



CHAPITRE III

**Mesures en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux**

*Article 24*

**Suppression de plusieurs dispositifs de stages et contrats aidés**

Cet article supprime un ensemble de dispositions du code du travail qui définissent diverses mesures de la politique de l'emploi : ces mesures sont destinées à être remplacées par les nouveaux instruments que créent les articles suivants du présent projet.

**1. La simplification de l'architecture des dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée**

Il existe actuellement sept dispositifs orientés vers les demandeurs d'emploi de longue durée et plus généralement les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi (hors dispositifs spécifiques aux jeunes ou aux départements d'outre-mer) :

- le contrat emploi-solidarité (CES) ;
- le contrat emploi consolidé (CEC) ;
- le contrat initiative-emploi (CIE) ;
- le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;
- le stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuel ;
- le stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectif ;
- le stage d'accès à l'entreprise (SAE).

La réforme est d'abord inspirée par une volonté de simplification.

Le gouvernement propose de remplacer les sept dispositifs précités par quatre types de contrats de travail, que l'on distinguera selon une double clé : employeur public ou associatif/employeur privé ; bénéficiaire allocataire du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API)<sup>(1)</sup>/ou non.

---

(1) Ajout du Sénat.

*Les nouveaux contrats*

|  | <b>Emploi dans le secteur marchand</b>               | <b>Emploi dans le secteur non marchand</b>   |
|--|--|--|
| <b>Non bénéficiaires de minima sociaux</b>       | Contrat initiative emploi (CIE)                      | Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) |
| <b>Allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'API</b> | Contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) | Contrat d'avenir                             |

Le choix de ces deux critères de délimitation des dispositifs est justifié par des considérations différentes :

– S'agissant du critère emploi marchand/non marchand, le constat des résultats nettement plus favorables des formules orientées vers l'emploi marchand pour l'insertion ultérieure dans l'emploi « normal »<sup>(1)</sup> conduit à les privilégier. Mais il faut être conscient que ce type de contrats n'est pas adapté à certains publics de la politique de l'emploi, pour lesquels les activités dans des structures publiques ou associatives offrent des conditions plus favorables de réinsertion. Les formules non-marchandes doivent donc être conservées pour les publics les plus en difficulté.

– S'agissant du second critère, le fait est que les chômeurs de longue durée sont ou non, selon leur histoire personnelle et les ressources de leur foyer, de leur conjoint, allocataires ou non d'un minimum social. L'intérêt du *distinguo* réside dans le fait que la présence d'une allocation d'existence permet de monter des dispositifs de contrats aidés fondés sur l'activation de cette allocation, convertie en aide à l'employeur.

Par ailleurs, le souhait de privilégier le retour à l'activité, préalable à un vrai retour à l'emploi, se traduit par la disparition des formules de stages de formation (SIFE et SAE) : tous les dispositifs reposeront à l'avenir sur un contrat de travail. Cela impliquera aussi un effort de l'administration pour trouver des employeurs prêts à passer ces contrats, alors que les formules de stages étaient plus – trop – faciles à mettre en œuvre dans une optique de « dégonflement » à peu de frais de la courbe du chômage, comme l'a observé la Cour des comptes<sup>(2)</sup> : « *Le redéploiement des moyens alloués [pour la politique de l'emploi] vers les stages pour les demandeurs d'emploi est numériquement particulièrement "rentable", compte tenu du coût unitaire des différentes mesures* ». Elle concluait : « *Les lacunes du système d'information concernant les stages de demandeurs d'emploi organisés par l'Etat montrent qu'autant, sinon plus qu'un dispositif de*

(1) On rappelle que d'après la statistique de la DARES citée dans l'exposé général du présent rapport, en 2003, trois ans après être sortis de ces dispositifs, 74 % des anciens titulaires de contrats initiative emploi avaient un emploi (non aidé), contre 49 % des anciens stagiaires SIFE et 38 % des ex-contrats emploi solidarité.

(2) Dans le rapport public 2002.

*formation, ils sont considérés comme un instrument de lutte contre le chômage répondant à des préoccupations plus quantitatives que qualitatives ».*

## **2. Le détail du dispositif**

Le présent article supprime respectivement :

– l'article L. 322-4-1 du code du travail, qui constitue la base juridique des SIFE et SAE ;

– les articles L. 322-4-2 à L. 322-4-5, qui définissent les contrats initiative-emploi : ce dispositif n'est pas supprimé, mais redéfini à l'article L. 322-4-8 du code tel que réécrit par l'article 26 du présent projet ;

– les articles L. 322-4-7, ainsi que L. 322-4-10 à L. 322-4-13, relatifs aux contrats emploi-solidarité, qui sont remplacés, comme les contrats emploi consolidé, par les nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi instaurés par l'article 25 du présent projet.

\*

La commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

## *Article 25*

### **Création des contrats d'accompagnement dans l'emploi**

Cet article définit les nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi, qui prendront la suite des contrats emploi-solidarité et emploi consolidé.

#### **1. Contrats emploi-solidarité (CES) et contrats emploi consolidé (CEE) : un bilan critique**

Les dispositifs de contrats aidés ont suscité des critiques récurrentes, développées dans l'exposé général du présent rapport, que l'on peut rappeler brièvement : une gestion souvent conjoncturelle et « quantitative », plus que qualitative, visant à améliorer à court terme la statistique du chômage ; corrélativement, un défaut d'évaluation et un défaut de ciblage effectif vers les personnes les plus en difficulté ; des « effets d'aubaine » pour les employeurs. La Cour des comptes a ainsi parlé de « *facilité de gestion* » pour des employeurs publics ou associatifs à propos des contrats emploi consolidé <sup>(1)</sup>.

Egalement à propos des CEC, la Cour a critiqué la faiblesse du volet formation, pourtant prévu par les textes : des directives ministérielles favorisent la « professionnalisation » des CEC, prévoient des certifications des compétences acquises, enjoignent aux services instructeurs d'écarter du dispositif les

---

(1) Rapport public 2002.

employeurs en cas de carence quant à leurs obligations en l'espèce, *etc.*, mais elles ont été « *largement perdues de vue* » ; de 1996 à 2001, l'accès à des formations professionnelles ne semble avoir concerné que 11 à 13 %, selon les années, des CEC.

Enfin, la question de l'opportunité de *fusionner* contrats emploi-solidarité et emploi consolidé a été soulevée.

Les CEC ont été créés en 1992, deux ans après les CES, en connexion avec ces derniers : il s'agissait d'assurer une prise en charge plus longue, pouvant durer cinq ans, d'ex-CES appartenant aux « publics prioritaires » dont l'emploi était ainsi « consolidé ». Le CEC s'est ensuite déconnecté progressivement, puisqu'il est devenu possible d'y accéder sans être passé par un CES. Il a également pris un poids croissant : les dépenses de l'Etat pour les CEC représentaient en 1996 moins du cinquième de celles pour les CES ; depuis 2002, elles les dépassent ; en 2003, l'Etat a dépensé 1,017 milliard d'euros au titre des CEC contre 803 millions d'euros à celui des CES et en loi de finances 2004, 810 millions d'euros ont été inscrits au titre des CEC pour 544 millions au titre des CES.

Il ressort d'une analyse du Commissariat général du plan<sup>(1)</sup> que « *la distinction entre un public en CES pouvant se contenter d'une mesure courte pour augmenter ses chances d'accès à l'emploi ordinaire et un public en CEC ayant besoin d'une aide plus longue n'apparaît pas (...). Les caractéristiques des publics sont aujourd'hui [en 2002] très proches* ». Les CEC présentent selon l'étude des avantages en termes de durée du travail (30 heures/semaine au moins) plus longue que les CES et donc de rémunération, ainsi que de chances plus élevées de recrutement ultérieur dans l'organisme d'accueil ; mais cette logique de pré-recrutement aurait aussi son revers en démotivait les bénéficiaires de rechercher un emploi hors de cet organisme.

En conclusion, cette étude recommande d'envisager une fusion des dispositifs CES et CEC dans le cadre d'une mesure nouvelle, plus souple, dont la durée serait assez longue (deux ou trois ans), mais avec des réexamens périodiques de la situation et éventuellement des interruptions pour d'autres activités (formations,...).

## **2. Le nouveau dispositif proposé**

Le dispositif législatif des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) se veut plus léger et plus souple que ceux des CES et des CEC qu'il remplace en tant que cadre de référence comme contrat de travail aidé dans le secteur non-marchand.

---

(1) Voir le compte-rendu de cette étude dans la revue du « centre d'études de l'emploi, 5/2002, par Bernard Simonin.

Formellement, il s'insérera à l'article L. 322-4-7 du code du travail, issu de la renumérotation et de la réécriture de l'actuel article L. 322-4-8-1 de ce code, qui définit les CEC.

**a) *Le public visé***

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 322-4-7 réécrit dispose que le CAE est destiné aux « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* ».

Cette formulation est beaucoup plus simple que celles actuellement présentes dans les dispositifs CES et CEC : le législateur s'était efforcé de faire une liste précise des bénéficiaires potentiels de ces contrats en identifiant les catégories a priori les plus en difficulté, par exemple, les demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans, les personnes handicapées, les bénéficiaires de minima sociaux, *etc.*, mais l'impossibilité de traiter de tous les cas de figure avait conduit à ajouter in fine à ces listes, pour le CES comme pour le CEC, « les personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi » (et n'appartenant pas aux autres catégories).

**b) *Les employeurs***

Selon le même alinéa, les employeurs possibles de personnes en CAE seront les collectivités territoriales, les autres personnes de droit public, sauf l'Etat (cinquième alinéa du I de l'article L. 322-4-7), les organismes de droit privé à but non lucratif (associations, comités d'entreprise...) et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public (qui peuvent être de droit privé, comme par exemple les caisses de sécurité sociale) ; le Sénat y a ajouté les entreprises d'insertion par l'activité économique. Sous réserve de cet ajout, la liste est la même que pour les dispositifs CES et CEC en vigueur.

**c) *Le mode de gestion***

Toujours selon le premier alinéa du I de l'article L. 322-4-7, les CAE feront l'objet de conventions entre l'Etat et les employeurs, comme les CEC et les CEC actuellement, ce qui signifie d'une part qu'ils resteront dans le champ de responsabilité des services extérieurs du ministère du travail, d'autre part qu'ils seront ou pourront être contingentés.

Le gouvernement a indiqué, notamment dans des documents budgétaires (en particulier dans le fascicule « bleu » Emploi et travail), que les CAE seraient gérés avec les contrats initiative-emploi destinés au secteur marchand dans le cadre d'enveloppes régionales fongibles. Les arbitrages entre les deux dispositifs et sur les montants d'aide, l'aide de l'Etat devenant modulable (voir *infra*), seront effectués à ce niveau en fonction d'objectifs de baisse du chômage fixés par le gouvernement.

Cette affirmation du rôle de l'échelon régional de l'Etat s'inscrit dans la droite ligne de la démarche engagée en 1998 : dans un premier temps, avait été mis en place un exercice de programmation régionale des différents programmes afin de prendre en considération l'ensemble des moyens disponibles au niveau de chaque région et d'arbitrer selon les régions des répartitions différentes – et ajustables en cours d'année – de ces moyens entre les programmes. Puis l'adoption en 2001 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances a conduit à des expérimentations de fongibilité plus grande, avec la délégation à certaines régions de moyens globaux couvrant plusieurs politiques.

#### ***d) La nature, la durée et le renouvellement du contrat de travail***

Le quatrième alinéa du I de l'article L. 322-4-7 dispose que le contrat de travail conclu en application de la convention Etat-employeur est un contrat à durée déterminée (CDD) passé en application de l'article L. 122-2 du code, lequel autorise les CDD passés « *au titre de dispositions législatives et réglementaires destinées à favoriser l'embauchage de certaines catégories de personnes sans emploi* », les exonère de certaines règles applicables aux autres CDD (limitation de durée, délai de carence, droit à une indemnité de fin de contrat, dite de précarité), mais limite à une fois la possibilité de les renouveler. Le projet précise que cette limitation ne s'appliquera pas aux CAE.

Actuellement, les CES prennent déjà la forme de CDD (sur le fondement de l'article L. 122-2), mais les CEC peuvent aussi être conclus sous la forme de contrats à durée indéterminée.

Pour le reste, le troisième alinéa du I de l'article L. 322-4-7, que le Sénat a utilement précisé, renvoie les règles relatives à la durée maximale et au(x) renouvellement(s) du CAE à un décret en Conseil d'Etat. Ces règles tiendront compte des difficultés des personnes « *au regard de leur insertion dans l'emploi* ».

Les textes réglementaires en vigueur disposent qu'un CES est conclu pour trois à douze mois (sauf dérogations) et peut être renouvelé deux fois sans excéder au total vingt-quatre mois. En revanche, le CEC (sous forme de CDD) est conclu pour douze mois et peut être renouvelé à concurrence de soixante mois. Le nouveau CAE devra être réglementé avec assez de souplesse pour adapter sa durée aux différents publics.

#### ***e) La durée hebdomadaire du travail***

L'avant-dernier alinéa du I de l'article L. 322-4-7 instaure seulement un plancher pour la durée hebdomadaire du travail en CAE – vingt heures – tout en autorisant des dérogations au cas par cas (eu égard aux « *difficultés particulièrement importantes* » du bénéficiaire). Il n'exclut pas, *a contrario*, un temps plein (trente-cinq heures).

Au contraire, le CES est actuellement un contrat obligatoirement à temps partiel, dont un décret en Conseil d'Etat doit fixer la durée maximale hebdomadaire. Les textes d'application ont fixé la durée du CES à vingt heures, ni plus ni moins (avec quelques aménagements : dérogations pour des horaires plus faibles, possibilité d'heures complémentaires au-delà, appréciation de l'horaire sur une moyenne de quatre semaines).

Le CEC est quant à lui, à la différence du CES, un contrat à temps plein ou presque : au moins trente heures par semaine, sauf dérogations.

### ***f) La rémunération des bénéficiaires***

Le dernier alinéa du I de l'article L. 322-4-7, inséré par le Sénat, prévoit une rémunération des bénéficiaires de CAE au moins égale au SMIC horaire (comme pour les autres contrats aidés).

S'agissant de cette rémunération, un point particulier doit être évoqué : à présent, afin d'encourager la reprise d'activité, il existe des mécanismes dérogatoires permettant de cumuler, dans des conditions plus favorables que la stricte application du droit commun, un minimum social et la rémunération d'un contrat emploi-solidarité commencé alors que l'allocation de minimum social est en cours de versement. Ces mécanismes très complexes permettent ainsi de majorer de 130 à 140 euros, par rapport à ce que serait sa situation sans dérogation, le revenu mensuel d'un bénéficiaire du RMI ou de l'allocation de parent isolé (API) qui entre en CES, et d'environ 260 euros celui d'un bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) dans le même cas de figure.

La question se pose de la transposition de ces dispositions, de nature réglementaire, dans le cadre nouveau du CAE.

### ***g) Le volet accompagnement et formation***

La rédaction du deuxième alinéa du I de l'article L. 322-4-7 rend compte d'une exigence forte dans le domaine de la formation. Il est prévu que les conventions passées entre l'Etat et chaque employeur de CAE fixent des « modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel » et déterminent « des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience », le tout au regard d'un « projet professionnel » individuel.

Cette formulation va au-delà de celle retenue dans la loi pour les CES et les CEC, qui ne mentionnait que les actions d'orientation (pour les CES <sup>(1)</sup> et les CEC) et celles de validation des acquis au regard d'un projet professionnel (pour les seuls CEC) : les actions de formation apparaissent obligatoires dans un CAE, du moins dans la convention... Leur réalité dépendra naturellement des mesures d'application réglementaires et surtout de la pression de contrôle qui sera exercée

---

(1) Il existe toutefois un cas de figure où, depuis 1998, la loi impose un volet formation dans les CES, celui du renouvellement de ces contrats dans les collectivités territoriales.

sur les employeurs. On ne peut à cet égard que se référer aux constats décevants de la Cour des comptes sur le contenu en formation des CEC.

### *h) Les aides publiques*

Le dispositif légal définissant les aides aux employeurs est inspiré de celui existant pour les contrats emploi consolidé que les 2<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du présent article 25 ajustent donc, sachant que ce dispositif s'applique désormais aux contrats d'accompagnement dans l'emploi. A cet égard, le 3<sup>o</sup> procède seulement à la suppression d'une disposition qui devient inutile avec la suppression des CES et CEC.

Trois mécanismes d'aide sont prévus dans le cadre des nouveaux CAE, étant entendu que ces aides resteront, comme actuellement celles aux CES et CEC, exclusives de toute autre aide de l'Etat à l'emploi :

- *L'aide budgétaire de l'Etat*

Elle est déjà inscrite dans la loi pour les CES et les CEC. Pour ces derniers, il est également prévu une modulation selon la « *gravité des difficultés d'accès à l'emploi* », donc la nature des publics bénéficiaires.

En pratique les textes d'application des deux dispositifs ont établi un régime complexe et évolutif de prise en charge différenciée selon les publics et la nature des employeurs pour les CES (ce régime a été simplifié récemment : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le taux de subvention, de 65 % à 95 %, dépend seulement de la nature de l'employeur), de prise en charge dégressive pour les CEC.

S'agissant des CAE, le 2<sup>o</sup> reprend le critère de modulation selon les publics et y ajoute, dans la rédaction issue du Sénat, « *la catégorie* » de l'employeur, les « *initiatives prises en matière d'accompagnement et de formation professionnelle en faveur du bénéficiaire* » et les « *conditions économiques locales* » ; un décret en Conseil d'Etat fixera ces critères. Le Sénat a également précisé que l'aide à l'employeur ne supporterait « *aucune charge fiscale* ».

Le « bleu » budgétaire recense quant à lui cinq critères de modulation possibles : les difficultés des publics concernés ; la situation locale de l'emploi ; les possibilités offertes par les employeurs en termes d'accompagnement personnalisé, de tutorat et de formation ; la quotité de travail dans le contrat ; le niveau de rémunération.

La prise en compte des situations locales, dans le cadre de la gestion territoriale assurée par le préfet de région (et les services extérieurs du ministère du travail), constitue l'innovation la plus significative, les autres critères étant déjà pris en compte, plus ou moins explicitement, dans la modulation des dispositifs en vigueur.



L'article 38 du présent projet *infra* ne comprend pas de programmation financière quinquennale de l'effort de l'Etat pour les CAE.

Pour 2005, le projet de loi de finances inscrit pour les enveloppes régionales fongibles CAE-CIE une dotation de 438,6 millions d'euros, qui permettrait de financer 230 000 CAE et CIE.

Il appartiendra aux préfets de région d'arbitrer entre les deux types de contrats, les uns dans le secteur non-marchand, les autres dans le secteur marchand.

Le budget est construit sur l'hypothèse d'une réorientation vers l'emploi marchand, donc les CIE, qui limiterait à 115 000 les entrées en CAE en 2005 ; il y eu 280 000 entrées en CES et CEC en 2003 et environ 188 000 sont attendues en 2004, mais en 2005, une partie du « public » potentiel de ces contrats basculera aussi vers les contrats d'avenir – voir *infra*, article 29 – dont 185 000 sont prévus.

La programmation budgétaire repose sur l'hypothèse d'un montant unitaire moyen d'aide de l'Etat de 479,40 €/mois pour les CAE.

- *L'aide à la formation*

Dans le cadre des dispositifs CES et CEC, l'Etat peut contribuer à la formation des bénéficiaires (sur la base d'un tarif forfaitaire qui était début 2004 de 3,35 €/heure et dans la limite de 400 heures).

Le 5° conserve la base légale de cette aide à la formation et l'étend aux autres actions mentionnées au deuxième alinéa du I du nouvel article L. 322-4-7 du code : accompagnement professionnel, orientation et validation des acquis de l'expérience.

- *L'exonération de charges sociales patronales*

Les CAE bénéficieront également d'un régime spécifique d'exonération de charges sociales patronales, directement issu de celui actuellement applicable aux CEC. Le 4° le reprend en y procédant à un aménagement : il supprime l'exonération en ce qu'elle concerne les obligations au titre de la formation professionnelle <sup>(1)</sup>, cette exonération allant à l'encontre de la volonté d'enrichir le volet formation des contrats aidés.

---

(1) On rappelle que la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 a significativement relevé les obligations de formation des entreprises. Les entreprises de dix salariés et plus devront désormais consacrer 1,6 % de la masse salariale à la formation, dont un versement de 0,2 % à un organisme paritaire collecteur agréé au titre du congé individuel de formation et 0,5 % au titre des contrats en alternance ; pour les petites entreprises, l'obligation globale sera de 0,55 % à partir de 2005, dont 0,15 pour l'alternance.

En conséquence, les employeurs de CAE seront exonérés :

– des cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire les cotisations de base au régime général maladie, vieillesse, famille, accidents du travail, *etc.*, dans la limite d'un plafond de rémunération fixé par décret ;

– de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et du « 1 % » construction.

*A contrario*, ils seront donc assujettis aux cotisations à l'assurance chômage, aux régimes de retraite complémentaire (et aux cotisations annexes fonds de garantie des salaires-FNGS et association pour la gestion du fonds de financement-AGFF) et au fonds national d'aide au logement (FNAL), à l'obligation de formation comme il a été dit et au versement transport là où il existe.

Il est enfin à noter que la question de l'assujettissement ou non des CAE à la contribution nouvelle de 0,3 % à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne paraît pas clairement tranchée : la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 qui l'a instituée désigne ce prélèvement comme une « *contribution* » et non une cotisation ; elle est cependant assimilée dans son assiette et son recouvrement à une cotisation sociale de base. Doit-elle ou non en conséquence être considérée comme couverte ou non par l'exonération générale de ces cotisations dont bénéficieront les CAE ? Ce point doit être clarifié.

Dans le cas standard (une entreprise de plus de dix salariés hors zone soumise au versement transport), les charges employeur devraient donc représenter, au niveau du SMIC, environ douze points pour les CAE. Ce niveau d'allègement est moins favorable que celui dont bénéficient actuellement les CES, qui ne sont assujettis qu'aux cotisations chômage, mais plus que le régime de droit commun d'allègement sur les bas salaires (« allègement Fillon »).

L'exonération de charges en faveur des CAE s'inscrivant dans la continuité de celles qui existaient pour les CES et CEC, que les CAE remplacent, elle ne sera pas compensée par l'Etat à la sécurité sociale : en effet, les CES et les CEC avaient été créés avant l'instauration en 1994 du principe général de compensation des nouvelles exonérations (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale).

\*

Le tableau ci-après donne une évaluation de ce que seront les coûts d'un CAE pour un employeur. Il a été établi sur la base d'une aide fixe de l'Etat de 479,40 € par mois, ce qui, par définition, est une hypothèse simplificatrice, puisqu'il s'agit là du montant moyen anticipé et que cette aide sera modulée selon divers critères.

Sous cette réserve, on voit que le dispositif CAE conduit à un coût du travail qui pourrait être réduit en moyenne de 50 à 60 % par rapport au droit commun représenté par le SMIC avec l'allègement général de charges « Fillon » (étant entendu que cette référence est pertinente pour les employeurs associatifs, qui peuvent bénéficier de cet allègement, mais non pour les collectivités locales).

Ce niveau est sans doute moins avantageux que celui actuellement offert par certaines formules de CES, celles destinées aux associations (taux de subvention égal à 80 % du SMIC), *a fortiori* aux associations d'insertion (taux de subvention de 95 %).

Il convient cependant d'observer qu'une partie importante du public susceptible de bénéficier aujourd'hui de ces taux de soutien est constituée d'allocataires du RMI ou de l'ASS qui pourront rentrer dans le dispositif du contrat d'avenir, où l'allègement des charges de l'employeur sera beaucoup plus élevé (voir l'article 29 *infra*). Pour les autres personnes concernées, la possibilité de moduler l'aide de l'Etat aux CAE devra permettre de prendre en considération la nécessité, dans certains cas, d'un degré de subvention restant très élevé.

**Comparaison des coûts pour l'employeur avec le « droit commun »  
(SMIC avec « allègement Fillon »)**

| Pour un horaire hebdomadaire de...  | 20 heures | 26 heures | 30 heures | 35 heures |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Coût brut mensuel employeur d'un SMIC horaire avec allègement « Fillon » (régime pérenne) (en €)                    | 776       | 1 009     | 1 164     | 1 358     |
| Coût brut mensuel employeur d'un CAE (avec prime fixe de 479,40 € et allègement de cotisations non plafonné) (en €) | 263       | 486       | 634       | 820       |
| <i>En % du coût d'un « SMIC Fillon »</i>  | <i>34</i> | <i>48</i> | <i>54</i> | <i>60</i> |
| Coût horaire du CAE (en €)  | 3,03      | 4,31      | 4,88      | 5,40      |

*Hypothèses sur les charges : cas d'une entreprise de 10 salariés et plus, hors zone versement transport ; taux de cotisations accidents du travail : 2,2 % ; nouvelles contributions à la CNSA prises en compte hors cotisations de sécurité sociale. Montants du SMIC et du RMI applicables au 2<sup>e</sup> semestre 2004.*

***i) Le rôle des instances représentatives du personnel***

La loi prévoit une information des instances représentatives du personnel des organismes concluant des CES et des CEC sur ces contrats ; un rapport annuel sur leur déroulement doit leur être remis.

Le 6<sup>o</sup> maintient cette règle en y procédant à une coordination formelle.

***j) La rupture du CAE***

Conformément à l'article L. 122-3-8 du code du travail, un contrat à durée déterminée ne peut en principe être rompu unilatéralement qu'en cas de faute grave, pour cause de force majeure ou, à l'initiative du salarié, lorsque celui-ci

justifie d'une embauche en contrat à durée indéterminée (CDI). Dans tous les autres cas, le salarié partant avant terme doit en principe indemniser l'employeur.

Afin de ne pas bloquer l'accès des bénéficiaires de contrats aidés à des emplois ou des formations plus valorisants, la loi a prévu en outre, dans le cas des contrats emploi-solidarité, un droit pour les salariés de rompre ceux-ci pour « leur permettre d'occuper » tout autre « emploi » ou de suivre une formation qualifiante.

Le 7° du présent article 25 reprend, en la précisant, cette règle pour les nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi. La nouvelle rédaction est décalquée de celle en vigueur depuis le début de l'année pour le CI-RMA (article L. 322-4-15-5 du code du travail).

Les CAE pourront être rompus par les bénéficiaires pour :

- être embauchés en CDI ;
- être embauchés en CDD pour six mois au moins ;
- suivre une formation qualifiante.

Cette rédaction exclut donc les ruptures de CAE justifiées par des embauches dans d'autres contrats très courts, qui n'offrent pas aux personnes concernées de réelles perspectives d'emploi durable.

Elle est également plus précise que le droit en vigueur en spécifiant que la rupture doit être justifiée par la perspective d'être *embauché* et non d'*occuper* un emploi : le flou de la formulation actuelle a conduit l'administration <sup>(1)</sup> à dispenser le salarié de toute attestation (promesse d'embauche, récépissé d'inscription à un stage...) pour justifier sa rupture unilatérale de CES, ce qui constitue peut-être une facilité excessive s'agissant de publics parfois très éloignés de l'emploi et peu assidus ; la nouvelle formulation devrait autoriser une plus grande rigueur à cet égard. S'agissant du CI-RMA, le décret d'application <sup>(2)</sup> impose d'ailleurs, sur le fondement d'une disposition législative identique, la production de « *tout document justifiant de l'embauche ou de l'inscription à la formation* ».

Enfin, le projet de loi propose d'autoriser la suspension d'un CAE afin que le salarié puisse effectuer une période d'essai afférente à un autre emploi. S'il est finalement recruté, le CAE sera rompu sans préavis. Il pourrait être utile de préciser, comme c'est d'ailleurs fait à l'article suivant dans le dispositif analogue s'agissant du CIE, que cette suspension n'est de droit que si l'embauche visée correspond aux cas de figure susmentionnés (pour un CDI ou un CDD d'au moins six mois).

---

(1) Circulaire n° 90-30 du 6 juin 1990, BO Travail n°90/13.

(2) Décret n° 2004-300 du 29 mars 2004 relatif au contrat insertion-revenu minimum d'activité.

Par ailleurs, le projet ne reprend pas la disposition existante qui prohibe, pour les CES, le cumul avec une autre activité rémunérée (avec des possibilités de dérogations autorisées). Pourtant, cette disposition existe également dans le cas du CI-RMA et il n'est pas, alors, proposé de l'abroger.

\*

**M. Francis Vercamer** a présenté un amendement prévoyant que les contrats d'accompagnement dans l'emploi puissent être renouvelés pour les personnes ayant des difficultés graves d'insertion.

Après un avis défavorable de **la rapporteure**, qui a précisé que le projet renvoie déjà à un décret les conditions de renouvellement de ces contrats, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer substituant les maisons de l'emploi à l'Etat comme signataire des conventions relatives aux contrats d'accompagnement dans l'emploi.

**M. Francis Vercamer** a expliqué qu'il présente plusieurs amendements donnant aux maisons de l'emploi les prérogatives jusqu'ici réservées à l'Etat. En effet, sans cela on peut se demander quel sera le rôle exact de ces maisons de l'emploi. Elles doivent donc être partie prenante dans l'élaboration des conventions.

**La rapporteure** a indiqué qu'il lui paraît difficile d'accepter cet amendement en l'absence de statut juridique et de couverture territoriale uniformes pour les maisons de l'emploi.

Puis la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Martine Billard visant à supprimer les entreprises d'insertion par l'activité économique comme employeurs potentiels de personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi.

**La rapporteure** a rappelé que ces entreprises revendiquent leur appartenance au secteur marchand. Il convient donc de les exclure d'un dispositif destiné au secteur non marchand.

La commission a *adopté* les amendements, ce qui a rendu *sans objet* un amendement de M. Gaëtan Gorce qui correspond de toute façon exactement aux modifications déjà votées au Sénat.

**M. Maxime Gremetz** a présenté un amendement précisant que les contrats d'accompagnement dans l'emploi doivent être réservés aux chômeurs les plus en difficulté, comme par exemple les demandeurs d'emploi de plus d'un an ou âgés de plus de cinquante ans ou les personnes qui, du fait de leur âge ou de leur handicap, rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à cet amendement car il conduit à rendre le dispositif trop complexe : toutes les tentatives de détailler les bénéficiaires potentiels des différents contrats aidés ont montré leurs limites car on a dû prévoir des dérogations pour les personnes ne rentrant pas dans les catégories visées et cependant en grande difficulté.

La commission a *rejeté* cet amendement.

**M. Patrick Roy** a présenté un amendement de M. Gaëtan Gorce qui répond au même objectif que le précédent et qui vise à préciser les publics prioritaires pour ce contrat aidé. Il s'agirait en l'occurrence des demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de cinquante ans, des bénéficiaires de minima sociaux, des travailleurs handicapés ainsi que des jeunes de moins de vingt-six ans ayant des difficultés particulières d'insertion.

**La rapporteure** a souligné à nouveau l'avantage présenté par la simplicité de la rédaction du projet.

**M. Maxime Gremetz** a répondu que cet argument ne le convainc pas car le projet de loi propose une multitude de contrats aidés qui doivent s'adresser à des publics particuliers. Dans le cas contraire, il devrait être possible de mettre en place un seul type de contrat d'insertion.

La commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Rodolphe Thomas**, présentant un amendement de M. Francis Vercamer, a expliqué que les régions doivent prendre toute leur place dans la politique régionale de la formation compte tenu de leurs nouvelles compétences. Il convient donc de prévoir une prise en charge partielle par les régions du coût afférent aux actions de formation pour les demandeurs d'emploi titulaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi.

**Mme Hélène Mignon** a fait remarquer qu'il ne paraît pas très logique de préciser dans le texte une compétence qui est déjà obligatoire pour les régions. Ne serait-ce pas une manière pour l'Etat de se décharger de certaines de ses obligations financières ?

Sur l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

**M. Francis Vercamer** a présenté un amendement prévoyant que les régions participent obligatoirement aux actions de formation organisées dans le cadre des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

**La rapporteure** a émis un avis défavorable, estimant que cet amendement est satisfait par l'adoption du précédent.

La commission a *rejeté* l'amendement.

**Mme Hélène Mignon** a présenté un amendement de M. Gaëtan Gorce précisant que les heures de formation et de validation des acquis de l'expérience sont rémunérées pour les personnes titulaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi.

**M. Patrick Roy** a indiqué que cette précision est indispensable pour inciter des publics en situation de déshérence à faire l'effort de se former. Sans cela le projet de loi de cohésion sociale ne répond pas à son objectif de s'adresser prioritairement aux publics les plus défavorisés.

En réponse, **la rapporteure** a expliqué que le contrat d'accompagnement dans l'emploi doit se situer, en termes de revenu, dans une position intermédiaire entre les minima sociaux et le SMIC et qu'il n'est pas possible de majorer la rémunération prévue. Il convient également de penser au coût pour les employeurs.

**M. Maxime Gremetz** a déclaré ne pas être d'accord avec cet argument alors que ce projet de loi repose sur l'idée d'une discrimination positive. Il n'est pas possible d'appliquer à ces personnes en difficulté les mêmes dispositions que celles prévues par l'accord national sur la formation professionnelle.

**La rapporteure** a rappelé que le code du travail encadre déjà très strictement les dispositions relatives à la formation professionnelle. **Mme Martine Billard** a objecté que les contrats aidés n'étant pas pris en compte dans l'effectif de l'entreprise, leurs titulaires ne pourront bénéficier du plan de formation. Qui paiera cette formation et quel sera le statut des stagiaires durant les périodes de formation professionnelle ?

**M. Rodolphe Thomas** a déclaré ne pas comprendre l'objet de cette discussion car la commission a adopté son amendement prévoyant la participation des régions au financement des formations comprises dans l'accompagnement des contrats aidés.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné deux amendements de même portée, le premier de M. Maxime Gremetz et le second de M. Gaëtan Gorce, fixant à six mois la durée minimale des contrats d'accompagnement dans l'emploi et à trente-six mois la possibilité de les renouveler.

**M. Maxime Gremetz** a précisé que son amendement vise à réduire la précarité et à favoriser le retour à l'emploi.

**M. Michel Liebgott** a considéré qu'il faut enrayer la tendance générale à la réduction de la durée des contrats à durée déterminée.

**La rapporteure** a estimé qu'il est préférable de renvoyer au décret la question de la durée des contrats afin de conserver le maximum de souplesse.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les deux amendements.

Puis elle a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz précisant l'objet des contrats d'accompagnement qui doivent répondre à des besoins collectifs non satisfaits et ne pas porter sur des fonctions définies par le statut de la fonction publique territoriale.

**Mme Mugnette Jacquaint** a précisé qu'il faut se prémunir contre le risque de voir remis en cause le statut de la fonction publique territoriale au moment où interviennent de nombreux départs à la retraite non remplacés. Il ne faudrait pas que des contrats aidés remplacent des emplois statutaires.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce précisant que le salaire des bénéficiaires des contrats d'accompagnement ne peut être calculé selon des modalités inférieures au SMIC.

**M. Michel Liebgott** a reconnu que cet amendement est satisfait par un amendement adopté par le Sénat.

**M. Gaëtan Gorce** a toutefois indiqué qu'il est indispensable de s'interroger sur l'importance de la participation de l'Etat au financement des contrats et de savoir à quoi correspondent les crédits inscrits au budget sur ce point. A combien s'élèveront les aides de l'Etat ? Ces crédits sont fongibles avec ceux des contrats initiative emploi, mais s'agit-il d'une fongibilité au niveau régional ou au niveau national ? On peut se demander s'il ne s'agit pas simplement de faire baisser les statistiques du chômage. De plus, quelle sera la place des maisons de l'emploi par rapport à l'utilisation de ces crédits fongibles ? La distinction entre les contrats selon que les bénéficiaires perçoivent ou non un minimum social est-elle pertinente et quelles sont les mesures d'insertion prévues pour les accompagner vers le retour à l'emploi ? Ces questions doivent être éclaircies si l'on veut éviter que toutes ces mesures débouchent sur des parkings sociaux.

**La rapporteure** a indiqué que l'aide mensuelle moyenne de l'Etat pour un contrat d'accompagnement dans l'emploi sera de 480 euros et pour un contrat initiative emploi de 260 euros. L'esprit du projet de loi consiste à adapter les solutions en fonction des situations locales et des bassins d'emploi. D'où le principe de modulation des montants en fonction des situations locales de l'emploi, qui s'oppose à la fixation rigide d'un niveau plancher d'aide.

**M. Gaëtan Gorce** a fait observer que ces arguments révèlent que rien n'est « calé » dans ce projet de loi.



**Le président Jean-Michel Dubernard** a rappelé que cet amendement est identique à un amendement adopté par le Sénat et suggéré qu'il soit retiré.

L'amendement a été *retiré* par son auteur.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz autorisant le cumul temporaire du salaire tiré d'un contrat d'accompagnement et d'un revenu de remplacement dans la limite de 1,5 fois le SMIC.

**Mme Mugette Jacquaint** a estimé qu'il n'y a pas lieu de maintenir à la baisse le niveau des ressources des bénéficiaires des minima sociaux car ils risquent alors de sortir du dispositif de retour à l'emploi.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à cet amendement car la rédaction proposée est trop large et trop générale.

**Mme Catherine Génisson** a rappelé que la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a introduit une disposition de cumul de revenus similaire. Des enquêtes récentes révèlent que la situation des travailleurs pauvres est un problème fondamental qui s'aggrave. Tout dispositif d'aide à l'emploi doit permettre de cumuler salaire et revenu de remplacement.

**Mme Martine Billard** a cité l'exemple du revenu minimum d'activité (RMA) lequel, s'il est critiquable sur bien des points, prévoit un cumul des revenus. Comment est-il possible de vivre et de se loger avec un contrat de 20 heures même payé sur la base du SMIC ? Un contrat à temps plein aurait été préférable mais en l'absence d'une telle disposition il faut au minimum autoriser la possibilité de cumuler salaires et revenus de remplacement. Il est regrettable qu'aucun bilan n'ait été fait des contrats emploi-solidarité (CES) et que le projet de loi se contente de réduire le nombre de contrats aidés.

**Mme Hélène Mignon** a rappelé que l'objectif est le retour à l'emploi et que le travail ne doit pas être découragé.

Suivant l'avis de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

**Mme Martine Billard** a *retiré* un amendement calculant le salaire des bénéficiaires de contrat d'accompagnement sur la base du SMIC, qui est satisfait par les votes du Sénat. Elle a également *retiré* un amendement prévoyant que les bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi perçoivent un salaire calculé sur une base au moins égale à celle du SMIC horaire.

**M. Francis Vercamer** a ensuite présenté un amendement tendant à ce que le montant de l'aide pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi ne soit pas inférieur à celui de l'aide accordée pour les CES et les CEC (contrats emploi consolidé)

**M. Michel Liebgott** s'est inquiété du risque d'appel à un financement des collectivités territoriales au cas où le montant de l'aide serait insuffisant. Les

régions auront-elles le droit d'apporter leur concours ? Par ailleurs étant donné les caractéristiques d'assiette des impôts locaux, le financement local sera supporté par tous les contribuables.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'amendement au motif qu'il n'est pas possible, dans le cadre d'une réforme d'ensemble, de garantir au cas par cas le maintien exact des aides antérieures. Elle a indiqué que figurera dans son rapport un tableau comparant les aides versées au titre des anciens et des nouveaux contrats aidés.

La commission a *rejeté* l'amendement de M. Francis Vercamer.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer tendant à ne pas supprimer l'exonération de la participation due par l'employeur au titre de la formation professionnelle.

Puis la commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant que, en cas de rupture anticipée du contrat, le montant de la prime de précarité est pris en charge par l'Etat.

**M. Francis Vercamer** a précisé que lorsque le salarié rompt le contrat d'accompagnement pour conclure un contrat à durée indéterminée ou suivre une formation qualifiante, l'employeur est dispensé du versement de la prime de précarité et qu'elle doit alors être assumée par l'Etat. **La rapporteure** s'est déclarée défavorable en signalant qu'il n'y a pas de prime de précarité dans le cas des contrats à durée déterminée aidés.

La commission a *rejeté* l'amendement.

M. Francis Vercamer a en conséquence *retiré* un amendement tendant à dispenser du versement la prime de précarité.

La commission a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

### *Article 26*

#### **Aménagement du contrat initiative-emploi**

Créé par la loi n° 95-881 du 4 août 1995, le contrat initiative-emploi (CIE) vise à faciliter l'insertion professionnelle durable et directe dans le secteur marchand de personnes qui sont ou qui risquent d'être exclues du marché du travail.

Le présent article ne modifie pas la philosophie d'un dispositif qui a bien fonctionné, mais procède à une simplification de sa définition légale et à une harmonisation avec les nouveaux contrats par ailleurs créés. Cette définition sera

inscrite à l'article L. 322-4-8 du code du travail, anciennement consacré aux contrats emploi-solidarité (supprimés), l'article 24 du présent projet de loi ayant supprimé les articles L. 322-4-2 à L. 322-4-5 du code qui régissaient jusqu'à présent le CIE.

### **1. Le bilan du CIE**

Le CIE a pour caractéristique première d'être réservé au secteur marchand. Pour le reste, les modalités du contrat (forme, durée, temps de travail) sont assez souples. Le dispositif a connu plusieurs réformes et mesures de relance depuis sa création et les modalités de l'aide publique ont évolué.

Le système actuel repose essentiellement sur le versement à l'employeur d'une aide mensuelle d'Etat dont le montant est modulé en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire : elle s'élève à 330 € ou 500 €, le montant majoré étant *grosso modo* réservé aux personnes cumulant au moins deux facteurs aggravants entre : un âge supérieur à cinquante ans ; un chômage de longue durée (douze mois et plus) ; le bénéfice d'un minimum social, la qualité de travailleur handicapé ou la résidence en zone urbaine sensible. Pour les plus de cinquante ans, l'aide peut être versée pendant cinq ans, contre deux ans normalement. A la prime mensuelle s'ajoutent les allègements de charges sociales de droit commun, ainsi qu'une éventuelle aide à l'accompagnement dans l'emploi, à la formation ou au tutorat.

Les entrées dans le dispositif ont connu un point bas en 2002 : on était tombé de 157 000 en 1999 à moins de 53 000 en 2002 (le « stock » de bénéficiaires en cours de contrat ne descendant pas, cependant, sous les 150 000). Le CIE a bénéficié de mesures de relance du gouvernement et on est remonté à 64 000 entrées en 2003. On en prévoit 96 000 en 2004.

Les éléments plus qualitatifs dont on peut disposer sur le CIE révèlent un dispositif bien tourné vers les personnes les plus en difficulté et efficace pour les ramener vers l'emploi :

– L'analyse de l'origine des personnes entrées en CIE en 2003 montre que le programme bénéficie effectivement à des personnes objectivement en situation de grande difficulté : 19,5 % étaient bénéficiaires du RMI, 9 % de l'ASS, 21,3 % « travailleurs handicapés » (au sens du code du travail), 27,5 % demandeurs d'emploi depuis trois ans au moins ; 24 % avaient plus de 50 ans.

– Cependant, plus de huit CIE sur dix signés en 2003 sont des contrats à durée indéterminée, sept contrats sur dix des contrats à temps plein. Il est également à noter que le dispositif est apprécié des petites entreprises : les établissements de moins de dix salariés ont réalisé près de 70 % des embauches. Les secteurs du commerce (23 % des embauches) et des services aux particuliers (16 % des embauches) sont les plus gros utilisateurs.

– Une étude de suivi <sup>(1)</sup> d'ex-bénéficiaires de diverses formules de contrats aidés et de stages en 2000 a mesuré leur insertion dans l'emploi trois ans après, en mars 2003. Le CIE obtient les meilleurs scores derrière les contrats de qualification et l'apprentissage et loin devant les contrats non-marchands et les stages SIFE : parmi les ex-bénéficiaires de CIE trois ans après, 76 % occupaient un emploi en mars 2003, 15 % étaient au chômage et 8 % inactifs. Parmi ceux qui étaient en situation d'emploi, 87 % bénéficiaient d'un contrat à durée indéterminée, contre 3 % seulement d'un contrat aidé (les autres étant en intérim ou en CDD). 70 % des ex-bénéficiaires de CIE qui étaient en CDD ou en intérim en mars 2002 (et toujours en emploi en mars 2003) étaient passés en contrat à durée indéterminée un an plus tard.

Le contrat initiative-emploi s'avère donc un outil très efficace d'accès à l'emploi « normal » stable.

## **2. Les aménagements proposés**

### ***a) Le public visé***

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 322-4-8 réécrit dispose que le CIE est destiné aux « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* ». Cette formulation se distingue de celle retenue pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi en ne précisant plus que les difficultés d'accès à l'emploi des candidats doivent être « *particulières* ». Le dispositif CIE sera donc en principe moins sélectif.

Par ailleurs, comme pour le CAE par rapport aux CES et CEC, la nouvelle rédaction est beaucoup plus simple que celle en vigueur, qui s'efforçait de lister l'ensemble des éléments « objectifs » de difficulté d'accès à l'emploi justifiant l'accès au dispositif (âge, handicap, chômage de longue durée, *etc.*), tout en prévoyant une dérogation possible pour les personnes rencontrant de grandes difficultés sans répondre à ces critères.

### ***b) Les employeurs***

Selon le même alinéa, les employeurs potentiels de personnes en CIE seront, outre l'ensemble des employeurs de droit privé assujettis à l'assurance chômage (entreprises, mais aussi professions libérales et associations), les entreprises nationales et établissements publics industriels et commerciaux, les sociétés d'économie mixte, les chambres consulaires et les employeurs de pêche maritime, dans l'exacte continuité du droit en vigueur.

Le Sénat a souhaité viser explicitement les groupements d'employeurs. Les particuliers employeurs restent en revanche exclus.

---

(1) DARES, *Premières synthèses*, 8/2004, n° 32.1.

**c) *Le mode de gestion***

Toujours selon le même alinéa, les CIE continueront à faire l'objet de conventions entre l'Etat et les employeurs, ce qui signifie qu'ils seront ou pourront être contingentés. Ils sont destinés à être gérés dans le cadre d'enveloppes régionales globales couvrant également les CAE. Les arbitrages entre les deux dispositifs et sur les montants d'aide, l'aide de l'Etat devenant modulable (voir *infra*), seront effectués à ce niveau en fonction d'objectifs de baisse du chômage fixés par le gouvernement.

Cette globalisation de la responsabilité en matière de CIE et de CAE, au niveau des services régionaux de l'Etat, amène à s'interroger sur le rôle de l'ANPE dans le dispositif. En effet, actuellement, l'agence gère les CIE pour le compte de l'Etat, alors que ce n'est pas le cas des contrats non-marchands. Le maintien de ces modes de gestion différenciés ne paraît guère compatible avec la nouvelle gestion globalisée. Le gouvernement semble envisager de réserver aux services de l'Etat la fonction de pilotage des deux familles de contrats, mais d'en confier largement la gestion (instruction des dossiers, attribution des contrats, *etc.*) à l'ANPE, ce qui irait dans le sens des recommandations de différents rapports administratifs qui tendent à conforter l'ANPE comme gestionnaire « courant » des politiques de l'emploi financées par l'Etat.

**d) *La nature et la durée du contrat de travail, le temps de travail***

Le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 322-4-8 du code du travail dispose que le CIE est soit un contrat à durée indéterminée, soit un contrat à durée déterminée conclu sous l'empire de l'article L. 122-2 du code (voir le commentaire de l'article 25 *supra* à propos de cet article), ce qui est l'exacte reprise du droit en vigueur.

Le dernier alinéa du I de l'article L. 322-4-8 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des règles de durée et de renouvellement (la limitation à un renouvellement posée à l'article L. 122-2 du code n'étant pas applicable) des conventions (entre l'Etat et les employeurs) et des contrats initiative-emploi. Ces règles tiendront compte des difficultés des personnes et des employeurs.

La loi en vigueur comportait plusieurs précisions qui ne sont pas reprises dans le projet (elles relèveront donc, le cas échéant, des textes d'application). Elle disposait que :

- le CIE à durée déterminée était conclu pour douze à vingt-quatre mois ;
- le CIE ne pouvait être un contrat d'intérim ;
- le CIE pouvait être à temps partiel (ou, *a contrario* implicitement, à temps plein). Le décret d'application en vigueur avait fixé à dix-sept heures trente la durée hebdomadaire minimale.

### ***e) Le volet formation***

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 322-4-8 prévoit un volet « formation » facultatif dans les conventions entre l'Etat et les employeurs de CIE, dans la continuité du dispositif en vigueur, qui ne comprenait pas d'obligation de formation.

### ***f) Les aides publiques***

Le premier alinéa du II de l'article L. 322-4-8 définit l'aide de l'Etat aux CIE.

La prime versée pour chaque contrat pourra être modulée, dans la version du projet issue du Sénat, « *en fonction de la situation des bénéficiaires, des initiatives prises en matière d'accompagnement et de formation professionnelle par l'employeur ainsi que des conditions économiques locales* ». Hormis celui de la nature des employeurs, ces critères de modulation sont sensiblement les mêmes que ceux proposés pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi, ce qui est nécessaire dans l'optique de la gestion globalisée et territorialisée des deux procédures qui est envisagée.

Dans le dispositif en vigueur, la seule modulation prévue était effectuée selon la « *gravité des difficultés d'accès à l'emploi* », donc la nature des publics. Comme on l'a dit, il existe effectivement deux niveaux de prime selon les bénéficiaires.

Par ailleurs, le projet de loi mentionne également une aide aux actions de formation et d'accompagnement éventuellement inscrites dans la convention avec l'employeur. La loi en vigueur prévoyait quant à elle une aide à la formation et une aide au tutorat.

Enfin, les CIE continueront à bénéficier des allègements généraux de cotisations sociales (bientôt réunifiés dans l'« allègement Fillon »).

Comme il a été indiqué, pour 2005, le projet de loi de finances inscrit pour les enveloppes régionales fongibles CAE-CIE une dotation de 438,6 millions d'euros, qui permettrait de financer 230 000 CAE et CIE. Il appartiendra aux préfets de région d'arbitrer entre les deux types de contrats, les uns dans le secteur non-marchand, les autres dans le secteur marchand. Le budget est construit sur l'hypothèse de 115 000 CIE et d'un montant unitaire moyen d'aide de l'Etat de 259,50 €/.

\*

Le tableau ci-après donne une évaluation de ce que seront les coûts d'un CIE pour un employeur. Il a été établi sur la base d'une aide fixe de l'Etat de 259,5 € par mois, ce qui, par définition, est une hypothèse simplificatrice,

puisqu'il s'agit là du montant moyen anticipé et que cette aide sera modulée selon divers critères.

Sous cette réserve, on voit que le dispositif CIE conduit à un coût du travail qui pourrait être réduit d'un quart ou un tiers par rapport au droit commun représenté par le SMIC avec l'allègement général de charges « Fillon ». Ce degré d'allègement est dans la continuité de celui apporté par le régime en vigueur (24 à 37 % selon le niveau de prime, 330 ou 500 € proratisés selon la durée du travail).

***Comparaison des coûts pour l'employeur avec le « droit commun »  
(SMIC avec « allègement Fillon »)***

| <b>Pour un horaire hebdomadaire de...</b>  | <b>20 heures</b> | <b>26 heures</b> | <b>30 heures</b> | <b>35 heures</b> |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Coût brut mensuel employeur d'un SMIC horaire avec allègement « Fillon » (régime pérenne) (en €) | 776              | 1 009            | 1 164            | 1 358            |
| Coût brut mensuel employeur d'un CIE (avec prime fixe de 259,50 €) (en €)                        | 517              | 750              | 905              | 1 099            |
| <i>En % du coût d'un « SMIC Fillon »</i>   | <i>67</i>        | <i>74</i>        | <i>78</i>        | <i>81</i>        |
| Coût horaire du CIE (en €)   | 5,96             | 6,65             | 6,96             | 7,25             |

*Hypothèses sur les charges : cas d'une entreprise de 10 salariés et plus, hors zone versement transport ; taux de cotisations accidents du travail : 2,2 % ; nouvelles contributions à la CNSA prises en compte hors cotisations de sécurité sociale. Montants du SMIC et du RMI applicables au 2<sup>e</sup> semestre 2004.*

***g) Le dispositif de garantie contre l'éviction des salariés en place***

Le second alinéa du II de l'article L. 322-4-8 interdit la conclusion de CIE par des employeurs ayant procédé à des licenciements économiques dans les six mois antérieurs ou lorsque l'embauche est la conséquence directe du licenciement (économique ou non) d'un salarié sous contrat à durée indéterminée. S'il apparaît que l'embauche en CIE a pour conséquence un licenciement, la convention peut être dénoncée par l'Etat et les aides perçues doivent être remboursées par l'employeur.

Ce dispositif visant à dissuader des employeurs indécents de remplacer leurs salariés « normaux » par des emplois aidés peu onéreux est directement repris du droit en vigueur s'agissant des CIE (article L. 322-4-3 en vigueur du code du travail) et existe aussi pour les CI-RMA (article L. 322-4-15-1).

Par ailleurs, il est prévu que l'employeur doit être à jour de ses cotisations sociales.

***h) La rupture du CIE***

Le dernier alinéa du III de l'article L. 322-4-8 prévoit une dérogation analogue à celle inscrite pour les CAE – et déjà en vigueur pour les CI-RMA (article L. 322-4-15-5 du code du travail) – en ce qui concerne la rupture unilatérale du contrat par le salarié (voir le commentaire de l'article 25 *supra* sur

le régime de la rupture des CDD) : celui-ci pourra rompre sans faute son CIE en vue d'une embauche en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de six mois au moins, ou pour suivre une formation qualifiante. Le CIE en cours pourra de même être suspendu pour une période d'essai et rompu sans préavis en cas de recrutement définitif consécutif.

***i) Les conditions de prise en compte des titulaires de CIE dans l'effectif de l'employeur***

Le paragraphe IV de l'article L. 322-4-8 a été inséré par le Sénat dans le cadre de mesures de coordination.

Les obligations des employeurs augmentant systématiquement avec les effectifs, le non décompte dans ceux-ci de diverses catégories de contrats spécifiques pour l'application des nombreuses dispositions où le droit prévoit un traitement différencié des entreprises selon leur taille (par exemple en matière de représentation du personnel, de procédures de licenciement, d'obligations de formation, d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, *etc.*) est une mesure classique destinée à rendre plus attractives ces formules.

S'agissant des personnes en CIE, l'article L. 322-4-5 du code du travail en vigueur prévoit que celles-ci sont exclues de l'effectif décompté pendant la durée de leur contrat quand il est à durée déterminée, mais seulement pour deux années lorsqu'elles sont embauchées en contrat à durée indéterminée. Il était paru anormal au législateur que des personnes destinées à s'intégrer durablement à l'entreprise restent hors décompte définitivement.

Le présent paragraphe reprend cette règle en la modifiant quelque peu : les titulaires de CIE ne seront pas pris en compte dans l'effectif pendant la durée de la convention d'aide entre l'Etat et l'employeur (et non du contrat de travail), cette convention étant forcément à durée déterminée.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer substituant à l'Etat les maisons de l'emploi pour la conclusion des conventions ouvrant droit au bénéfice des contrats initiative-emploi (CIE).

**Mme Mugette Jacquaint** a ensuite présenté un amendement disposant que les CIE doivent être réservés à diverses catégories de personnes très éloignées de l'emploi et instituant un cumul possible du revenu d'un CIE avec un revenu de remplacement dans la limite de 1,5 fois le SMIC.

**Mme Catherine Génisson** a proposé un sous-amendement rédactionnel et fait valoir que cet amendement traite de la philosophie même de l'accès au CIE.

**Mme Martine Billard** s'est interrogée sur l'articulation entre l'offre d'un CIE et l'offre d'un contrat d'avenir.



**Mme Muguette Jacquaint** a donné son accord à la proposition de modification présentée par Mme Catherine Génisson. Elle a souligné qu'il est indispensable de préciser clairement le public que l'on souhaite atteindre au travers des CIE. Elle a rappelé que le gouvernement a déjà proposé un dispositif en faveur des personnes éloignées de l'emploi en grande difficulté mais que celui-ci a en fait été utilisé majoritairement par des personnes diplômées faute de dispositions réservant son bénéfice aux personnes les plus défavorisées.

**La rapporteure** a rappelé que, chaque fois que des listes de bénéficiaires ont été dressées, les pouvoirs publics ont dû revoir les textes pour allonger ces listes afin de prendre en compte des situations non prévues.

A l'issue du débat, la commission a *rejeté* l'amendement de Mme Muguette Jacquaint.

La commission a été saisie de trois amendements identiques présentés par M. Gaëtan Gorce, Mme Muguette Jacquaint et Mme Martine Billard rendant obligatoire la présence d'un volet formation dans les CIE.

**Mme Martine Billard** a jugé que la majorité parle peu des personnes en difficulté, alors qu'il s'agit d'un projet de loi de cohésion sociale. Elle a regretté l'absence d'un contrat aidé unique qui aurait eu le mérite de clarifier la situation. Elle a justifié son amendement en faisant valoir qu'aucune obligation de formation n'existe au bénéfice des personnes touchant des allocations chômage – qu'elles perdent assez vite – sans être à un minimum social. Les bénéficiaires de CIE iront de contrats aidés en contrats aidés s'il n'y a pas de validation d'expérience et de formation leur permettant de repartir vers l'emploi. Elle a regretté que le projet de loi retombe dans des erreurs déjà commises dans le passé pour d'autres contrats aidés.

**M. Michel Liebgott** a estimé que les efforts de formation doivent être adaptés et proportionnés à la situation des demandeurs d'emploi. Ces personnes disposent de temps pour suivre des formations. Elles sont motivées. L'obligation proposée par les amendements est justifiée et sera efficacement appliquée par les titulaires de CIE.

**Mme Muguette Jacquaint** a jugé qu'un effort important doit être accompli en matière de formation des titulaires de CIE afin de ne pas les laisser éloignés pendant des années d'un emploi stable et bien rémunéré.

**M. Francis Vercamer** s'est déclaré sensible aux arguments des auteurs des trois amendements. Il paraît raisonnable de demander des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou d'accompagnement. Il a proposé un sous-amendement tendant à ne pas additionner l'exigence de ces trois types d'actions mais à laisser la latitude de choisir entre eux. Il a conclu qu'à défaut d'adoption de ces amendements, le CIE apparaîtrait comme une mesure d'accompagnement social.

**M. Dominique Dord** a souligné que le dispositif du projet de loi le régime du CIE et qu'il est normal de prévoir différents types de contrats aidés selon les publics visés. Tout le monde est d'accord sur l'impératif de formation des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi, mais plus on fait supporter d'obligations aux entreprises, plus on aura du mal à trouver des entreprises d'accueil pour ces personnes.

**Mme Pascale Gruny** a estimé que si le projet de loi impose des contraintes excessives aux entreprises, elles ne feront pas appel aux personnes en difficulté. Il convient donc de n'imposer aucune obligation dans les CIE.

**Mme Muguette Jacquaint** a déploré la volonté de la majorité de ne pas être trop dirigiste vis-à-vis des entreprises afin de disposer de personnes « employables ». Elle a cependant fait valoir que les entreprises regrettent le manque d'efforts en matière de formation. Il convient donc que le projet de loi montre aux entreprises que de tels efforts doivent être fournis par elles.

**Mme Catherine Génisson** a fait observer que les entreprises ont besoin de personnes qui savent travailler. Les contrats-jeunes, qui s'adressaient aux jeunes en situation d'échec scolaire, ont été un échec car ils n'étaient accompagnés d'aucune exigence de formation. Dans un premier temps ils ont connu un relatif succès dû à l'effet d'aubaine, puis le dispositif s'est effondré.

**Mme Pascale Gruny** a souligné que si une entreprise fait appel à un travailleur sous contrat aidé, ce n'est pas seulement pour engranger des aides, mais dans le but de bénéficier ensuite d'un collaborateur qu'elle pourra conserver. Si certaines entreprises ne cherchent qu'à profiter des aides, il faut que l'Etat joue son rôle et ne signe plus de conventions avec ces entreprises.

**Mme Janine Jambu** a jugé indispensable de convaincre les entreprises qu'elles ont un besoin de formation. Il ne faut pas leur éviter d'engager des frais en ce sens. La majorité ne doit pas écouter le MEDEF mais les responsables des entreprises sur le terrain.

**M. Gaëtan Gorce** a souligné également l'utilité de ces amendements pour les entreprises. En effet, en raison de la prochaine évolution négative de la population active française, l'alternative suivante se présentera : ou bien la France devra faire appel à l'émigration, ou bien un objectif volontariste de retour à l'emploi est imposé afin de redonner un travail aux 4,5 millions de personnes qui n'en n'ont pas et dont la grande majorité est immédiatement disponible. Par ailleurs, le projet crée une convention qui devra lier l'UNEDIC, l'ANPE et l'Etat, mais sans y introduire la notion de formation. Il conviendrait de prévoir une formation obligatoire, en fonction des besoins des personnes sans emploi, si l'on veut enclencher un processus d'intégration dans le monde du travail.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable aux trois amendements identiques et au sous-amendement de M. Francis Vercamer car les créations

d'emploi viennent des entreprises et il convient de ne pas accroître leurs charges et obligations.

La commission a *rejeté* le sous-amendement de M. Francis Vercamer puis les trois amendements identiques de M. Gaëtan Gorce, Mme Muguette Jacquaint et Mme Martine Billard.

La commission a examiné deux amendements de M. Gaëtan Gorce et de Mme Martine Billard prévoyant la rémunération des heures consacrées à la formation professionnelle et à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

**M. Michel Liebgott** a expliqué que cette proposition s'inscrit dans le prolongement de l'amendement précédent, en donnant aux bénéficiaires des contrats initiative emploi (CIE) les moyens nécessaires pour suivre une formation dans de bonnes conditions. A cet égard, il est inquiétant de constater, dans ce texte dit de cohésion sociale, que les préoccupations des entreprises prévalent sur celles des salariés. On aurait pourtant tort d'opposer les intérêts des entreprises et ceux des salariés, car des travailleurs bien formés sont de l'intérêt de tous, y compris de la collectivité puisque les bénéficiaires de contrats d'insertion ne sont plus à la charge mais pleinement acteurs de la société, au sens le plus noble du terme.

Après que **la rapporteure** a rappelé que la question de la rémunération des heures de formation, selon la nature des formations, est très précisément traitée dans le code du travail suite à la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, la commission a *rejeté* les amendements.

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à réserver en priorité les CIE aux demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de cinquante ans, aux bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés et jeunes de moins de vingt-six ans connaissant des difficultés particulières.

**M. Michel Liebgott** a estimé que là encore, la question est de savoir si l'on veut mettre en place un dispositif commun pour tout le monde ou au contraire le recentrer sur les personnes qui sont les plus en difficulté et dont la réinsertion dans la vie professionnelle est prioritaire, car il est évident que les entreprises n'iront pas spontanément vers elles s'il y a beaucoup de demandeurs de tels dispositifs d'insertion.

Après que **la rapporteure** s'est déclarée défavorable, en jugeant l'amendement peu opportun en raison des réserves déjà exprimées quant à l'institution de listes trop précises de bénéficiaires, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce prévoyant de moduler le montant de l'aide versée pour l'embauche des personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi en fonction des efforts entrepris par

l'employeur en matière notamment d'accompagnement et de formation professionnelle, après que **la rapporteure** a rappelé que l'amendement est satisfait par la rédaction de l'article tel que modifié par le Sénat.

La commission a examiné quatre amendements de M. Maxime Gremetz visant à renforcer l'encadrement du recours aux CIE par les employeurs :

- en portant à un an après un licenciement économique le délai pendant lequel l'embauche d'un CIE est impossible ;
- en prohibant cette embauche après la rupture d'un contrat à durée déterminée (CDD) ;
- en prohibant l'embauche successive de CIE sur le même poste ;
- en établissant une priorité à l'embauche dans l'entreprise pour les personnes qui y sont en CIE.

**Mme Muguette Jacquaint** a précisé qu'il s'agit de veiller à ce que les CIE soient réellement destinés aux publics les plus en difficultés afin qu'ils puissent accéder à un emploi stable, durable et bien rémunéré.

C'est pourquoi le premier amendement tend à interdire le recours à un CIE lorsque l'employeur a procédé à un licenciement pour motif économique dans l'année précédent cet emploi plutôt que dans les six derniers mois, comme le prévoit actuellement le projet de loi. De même, afin de freiner les effets d'aubaine pour l'employeur, il est nécessaire de proscrire l'embauche d'un CIE pour occuper un poste résultant de la rupture d'un CDD.

**La rapporteure** a jugé préférable de maintenir la règle actuelle qui prévoit un délai minimum de six mois après un licenciement économique pour conclure des CIE, car il ne faudrait pas non plus décourager excessivement le recrutement de ces personnes par les entreprises. En outre, il convient de rappeler qu'un CDD ne peut être rompu unilatéralement par l'employeur que pour faute grave ou cas de force majeure. Le deuxième amendement proposé est donc sans véritable objet.

La commission a *rejeté* les amendements.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à préciser la durée du contrat d'insertion et ses modalités de renouvellement.

**M. Francis Vercamer** a *retiré* deux amendements visant à préciser, d'une part, que le montant de la prime de précarité est pris en charge par l'Etat et, d'autre part, que cette prime n'est pas due en fin de CIE.

La commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*Après l'article 26*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer substituant les maisons de l'emploi à l'Etat pour la conclusion des conventions d'aide aux structures d'insertion par l'activité économique.

*Article 27*

**Coordination**

Cet article propose deux mesures de coordination.

Article L. 322-4-9 [nouvelle numérotation] du code du travail

Le **I** applique aux nouveaux CAE et contrats d'avenir la règle de non-décompte dans l'effectif de l'employeur en vigueur pour les CES et CEC (pour toutes les dispositions légales et réglementaires renvoyant à des seuils d'effectifs, sauf pour celles concernant l'assujettissement aux cotisations à la branche accidents du travail).

Article L. 322-4-16 du code du travail

Le **II** du présent article 27, dans le projet de loi initial, se bornait la disposition qui autorise actuellement la conclusion de contrats emploi-solidarité ou emploi consolidé par des associations d'insertion. Cette suppression constituait une conséquence logique de celle de ces contrats. Elle posait toutefois la question de la continuité des actions menées jusqu'à présent dans ce cadre, la passation de CES très fortement subventionnés (95 %) constituant actuellement un outil du soutien de l'Etat aux associations d'insertion.

C'est pourquoi le Sénat a préféré prévoir la possibilité pour les associations d'insertion de conclure des nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi (elles pourront également passer des contrats d'avenir en application de l'article 29 *infra*).

\*

La commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

*Après l'article 27*

Un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à définir juridiquement la notion d'ateliers et de chantiers d'insertion a été *retiré*, après que **la rapporteure** a indiqué qu'il est déjà satisfait par la rédaction du projet de loi tel que modifié par le Sénat.

*Article 28*

**Coordination pour l'outre-mer**

Cet article procède à des coordinations dans les dispositifs d'insertion spécifiques à l'Outre-mer.

Article L. 832-2 du code du travail

Le **I** porte sur le dispositif du « *contrat d'accès à l'emploi* », contrat aidé spécifique aux départements d'outre-mer. Il se borne à modifier une référence en conséquence des renumérotations d'articles opérées dans le code du travail par le présent projet.

Article L. 522-8 du code de l'action sociale et des familles

Le **II** modifie des références dans le dispositif législatif définissant le « *contrat d'insertion par l'activité* », autre instrument spécifique à l'Outre-mer : les règles applicables à ce contrat renvoyaient aux articles définissant le contrat emploi-solidarité, supprimé par le projet ; elles renverront désormais aux articles définissant le CAE et le contrat d'avenir.

Article L. 832-2 du code du travail

Le paragraphe III a été ajouté par le Sénat. Il vise à rendre applicables les dispositifs CAE et CI-RMA dans les DOM sous réserve de leur adaptation par un décret en Conseil d'Etat.

\*

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à corriger une erreur matérielle.

La commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

*Article additionnel après l'article 28*

**Conditions du maintien d'une fraction de l'allocation de parent isolé  
aux bénéficiaires de cette allocation titulaires de contrats d'avenir  
et de contrats insertion – revenu minimum d'activité**

**La rapporteure** a expliqué qu'il s'agit de rendre le retour à l'activité plus attractif pour les parents isolés en leur permettant de cumuler le revenu d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA avec une fraction de l'API représentant la différence entre cette allocation et le montant du RMI d'une personne seule. En l'absence d'une telle disposition, la différence entre le revenu d'activité tiré d'un contrat d'avenir et l'API perçue auparavant serait trop faible, compte tenu des charges de garde qui s'imposent aux parents de jeunes enfants reprenant un travail. L'amendement augmentera de plus de 120 euros par mois les ressources

d'une femme seule avec un enfant de moins de trois ans passant un contrat d'avenir.

**M. Denis Jacquat** a estimé que le dispositif proposé s'apparente à celui existant actuellement en matière d'indemnisation du chômage.

**Mme Martine Billard** a jugé l'idée intéressante, tout en s'interrogeant sur les conditions dans lesquelles ce différentiel sera pris en charge et en rappelant par ailleurs que, pour le CI-RMA, le RMI est reversé directement à l'employeur.

La commission a *adopté* l'amendement.

### *Article 29*

#### **Création du contrat d'avenir**

La mise en place du contrat d'avenir constitue la clef de voûte de la réforme des dispositifs d'aide au retour vers l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Le dispositif tel qu'il est conçu traduit en effet la rencontre de trois lignes de force de cette réforme :

– l'adossement de toutes les actions vers les personnes éloignées de l'emploi sur un contrat de travail, qui rend compte de la primauté donnée au retour à l'emploi et procure un revenu d'activité et des droits sociaux. Le contrat d'avenir sera donc un contrat de travail à durée déterminée et à temps partiel (vingt-six heures hebdomadaires) de facture assez classique ;

– la volonté de généraliser la dynamique d'« activation » des allocations de solidarité engagée avec la création du contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA). Comme ce dernier, que rénove l'article 33 du présent projet, le contrat d'avenir bénéficiera non seulement aux allocataires du RMI, mais aussi à ceux de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation de parent isolé (API), la distinction entre les deux contrats étant fondée sur la nature de l'employeur, marchand ou non-marchand. Les avantages qu'entraîne le mécanisme d'activation du RMI pour les personnes en CI-RMA seront étendus à celles en contrat d'avenir : conservation pendant la durée du contrat des droits sociaux liés au RMI et de la part « familialisée » de celui-ci, reprise automatique du versement de l'allocation en cas de rupture ou de non-renouvellement du contrat (voir aussi les commentaires des articles 30 et 33 *infra* sur ces points) ;

– la préférence pour une gestion des politiques d'insertion la plus proche possible du terrain, qui conduit à confier celle des contrats d'avenir aux départements et aux communes (sur ce point, le Sénat a fortement modifié le dispositif initial).

Article L. 322-4-10 du code du travail

**a) *Le public visé***

Le premier alinéa du nouvel article L. 322-4-10 définit les bénéficiaires potentiels des contrats d'avenir. Il s'agira des bénéficiaires du RMI, de l'ASS, ou, complément ajouté par le Sénat, de l'API. Le projet initial précisait que ces personnes devaient par ailleurs rencontrer « *des difficultés particulières d'accès à l'emploi* », formule décalquée du dispositif CI-RMA mais assez redondante s'agissant de bénéficiaires de minima sociaux ; le Sénat ne l'a pas conservée.

Une condition d'ancienneté dans ces minima sociaux sera exigée ; elle est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat (alors que pour le CI-RMA, un simple décret est jugé suffisant), qui devrait la fixer à six mois selon l'exposé des motifs du projet.

**b) *Les compétences pour la gestion du dispositif***

Les autres alinéas du nouvel article L. 322-4-10 délimitent les compétences en matière de gestion des contrats d'avenir.

Le Sénat les a profondément remaniés : le projet de loi initial donnait une compétence générale aux communes (ou le cas échéant aux intercommunalités), mais prévoyait, pour les bénéficiaires qui se trouvaient être allocataires du RMI, l'exercice de cette compétence dans le cadre d'une convention avec le département, pour les autres, une possibilité de délégation de la compétence aux départements.

Cet équilibre conciliait une volonté de gérer les contrats d'avenir au plus près du terrain et la prise en compte du rôle des départements : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, ces derniers financent le RMI et, à ce titre, les présidents de conseils généraux attribuent l'allocation ; ils sont également signataires des contrats d'insertion que doivent passer les bénéficiaires et désignent pour chacun un « référent ». Le contrat d'avenir étant une modalité d'« activation » des minima sociaux dont le RMI (transformé en aide à l'employeur : voir *infra*) et prévoyant aussi un référent, il paraît inévitable d'associer intimement les départements à la gestion du dispositif.

Le Sénat a fait évoluer le dispositif vers un renforcement du rôle dévolu aux départements. Il a prévu que la mise en œuvre du contrat d'avenir appartienne soit aux départements, soit aux intercommunalités, soit aux communes, et soit coordonnée par une commission de pilotage présidée par le président du conseil général : l'un *ou* l'autre des niveaux de collectivités sera chargé de cette mise en œuvre. Cette rédaction qui s'efforce d'instaurer une meilleure coordination présente des risques car elle ne désigne pas le niveau de collectivité ayant la compétence de droit commun pour le contrat d'avenir, ni les conditions de délégation éventuelle de celle-ci à l'autre niveau : on peut voir dans la faculté alternative des uns ou des autres de gérer le contrat d'avenir une garantie de



contournement de la mauvaise volonté éventuelle d'une collectivité ; on peut aussi craindre qu'elle ne serve de prétexte à des formes de défausse de responsabilité et qu'elle n'entraîne en cas de désaccord département/ville ou agglomération des blocages. Imagine-t-on une commune décider d'« activer » par le contrat d'avenir un RMI, payé par le département, contre le gré de celui-ci ? La clarification de ce point paraît souhaitable.

Article L. 322-4-11 du code du travail

***c) Les employeurs potentiels***

Conformément à un mécanisme habituel dans les contrats aidés, parallèlement au contrat de travail, une convention devra être signée entre l'autorité attribuant l'aide publique (président du conseil général, maire ou président d'établissement public de coopération intercommunale-EPCI) et l'employeur. Une première originalité, pour le contrat d'avenir, tient à l'association à cette convention du bénéficiaire ainsi que du « représentant de l'Etat » (qui en l'absence de précision supplémentaire, pourrait être le directeur départemental du travail par délégation du préfet). Par ailleurs, bien qu'ils ne soient pas mentionnés, on voit mal comment les organismes versant le minimum social qui va être « activé » (caisses d'allocations familiales pour l'API, ASSEDIC pour l'ASS, département pour le RMI) pourraient ne pas être parties à la convention en tant que tels, du moins dans les cas où d'autres signataires (Etat et le cas échéant département) ne sont pas financeurs en dernier ressort de cette allocation. Même si l'on voit bien ce que la signature de la convention par tous les acteurs du contrat d'avenir peut apporter en termes de responsabilisation, on peut s'interroger sur la lourdeur administrative qui peut résulter de cette obligation.

La liste des employeurs potentiels de personnes en contrat d'avenir renvoie à la définition habituelle des employeurs de contrats aidés non-marchands : collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public ; organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public ou à but non lucratif (par exemple, organismes de sécurité sociale, associations, comités d'entreprise,...).

Le projet y ajoute nommément les associations et les entreprises d'insertion par l'économique. Cette précision représente une véritable extension du dispositif s'agissant des secondes (qui appartiennent au secteur marchand) et rend compte sans doute pour les premières de la volonté d'assurer une continuité avec les actuels CES très fortement subventionnés (à 95 %) qu'elles peuvent passer en vertu du III de l'article L. 322-4-16 du code du travail.

Par ailleurs, on ne retrouve pas l'exclusion, qui est habituelle dans les dispositifs de contrats aidés, de la collectivité qui finance l'aide afférente au contrat : c'est ainsi que les anciens CES comme les nouveaux CAE ne peuvent être conclus par l'Etat, les CI-RMA en vigueur par le département. Le projet ne paraît pas clair quant à la possibilité de contrats d'avenir dans les services de l'Etat (l'Etat fait-il partie des « autres personnes morales de droit public » visées ?) et

n'exclut pas de tels contrats dans ceux de la commune ou du département compétents.

***d) La définition d'un projet professionnel et la présence d'un référent***

La convention passée entre les différents acteurs du contrat d'avenir prévoira des actions d'accompagnement, de formation et de validation des acquis de l'expérience, ce qui est classique dans les conventions liées à des contrats aidés, mais s'en distinguera en ayant pour objet premier *la définition d'un projet professionnel*. La notion de projet professionnel apparaît aussi dans les dispositifs CAE et CIE tels que créés ou rénovés par le présent projet, mais de manière moins centrale. Dans le dispositif CI-RMA, l'accent est plutôt mis sur l'obligation de tutorat et de suivi individualisé, qui donne lieu à une analyse *a posteriori* du parcours d'insertion dans un bilan de parcours d'insertion formalisé. Pour le contrat d'avenir, c'est de manière prospective que le projet professionnel devra être défini.

En conséquence, il est logique que soit imposée la désignation par le président du conseil général ou le maire d'un *référent*, une « *personne physique* » donc clairement identifiée, chargé du suivi du parcours d'insertion professionnelle. Cette mission de suivi pourra également être confiée à un organisme du service public de l'emploi ou une maison de l'emploi.

Ces dispositions quant à la désignation obligatoire d'un référent et à l'éventuelle délégation de cette compétence sont proches de celles inscrites à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Dans ces conditions, on peut se demander dans quelles conditions, pour des allocataires du RMI, le référent « contrat d'avenir » et le référent « RMI » pourraient être la même personne. De même, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir que le contrat d'avenir conclu par un allocataire du RMI peut tenir lieu de contrat d'insertion au sens de l'article L. 262-37 précité. On sait que malgré le caractère obligatoire du contrat d'insertion dans le cadre du RMI, il ne couvre en moyenne, à un moment donné, qu'environ 50 % des allocataires, taux qui n'a pas évolué significativement depuis dix ans.

Toute mesure de simplification peut être bienvenue ; il est d'ailleurs proposé, à l'article 33 du présent projet, que le CI-RMA tienne désormais lieu de contrat d'insertion RMI ; le seul obstacle, mais réel, à la transposition de cette règle au contrat d'avenir tient à la personne virtuellement différente des signataires du contrat d'insertion (le président du conseil général) et du contrat d'avenir (le maire ou président d'EPCI éventuellement).

Article L. 322-4-12 du code du travail

***e) La nature du contrat, sa durée et ses conditions de renouvellement***

Le I du nouvel article L. 322-4-12 dispose que, comme la plupart des contrats aidés, le contrat d'avenir sera un contrat à durée déterminée conclu dans le cadre défini à l'article L. 122-2 du code du travail. On rappelle que cet article autorise les CDD passés « *au titre de dispositions législatives et réglementaires destinées à favoriser l'embauchage de certaines catégories de personnes sans emploi* » et les exonère de certaines règles applicables aux autres CDD (limitation de durée, délai de carence, droit à une indemnité de fin de contrat, dite de précarité).

Le texte initial disposait que les contrats d'avenir seraient passés pour six mois et renouvelables dans la limite de trente-six mois. Le Sénat l'a modifié : les contrats seront passés pour deux ans et pourront être renouvelés pour un an (ce qui conduit au même plafond de trois ans). La situation des titulaires des contrats devra toutefois être « *réexaminée* » tous les six mois : la portée de cette précision n'apparaît pas évidente. A titre de comparaison, les CES actuels durent trois à douze mois et peuvent être renouvelés à concurrence de vingt-quatre mois ; les CEC durent douze mois et sont renouvelés à concurrence de soixante mois.

La période d'essai des contrats d'avenir sera d'un mois au plus.

Le Sénat a enfin supprimé une disposition du projet initial selon laquelle les contrats d'avenir devaient être déposés auprès des services chargés de l'emploi.

***f) La durée hebdomadaire du travail et la formation***

Le même paragraphe fixe la durée hebdomadaire du travail en contrat d'avenir à vingt-six heures. Il est spécifié qu'il s'agit d'un horaire moyen maximal, qui pourra être modulé sur tout ou partie de la durée du contrat, sans jamais excéder trente-cinq heures par semaine. Cette possibilité de modulation permettra notamment de s'adapter aux cycles de formation éventuellement suivis. Le Sénat a précisé que ces règles s'appliqueraient aussi aux employeurs agricoles.

Le texte, durci au Sénat à l'initiative du gouvernement, dispose que le contrat d'avenir prévoira obligatoirement des actions de formation et d'accompagnement, qui pourront être menées pendant ou hors du temps de travail. L'employeur devra délivrer une attestation de compétences et l'expérience tirée d'un contrat d'avenir devra être prise en compte pour la validation des acquis.

Ce dispositif est peu disert quant à la prise en compte ou non des actions de formation dans le temps de travail. Il est à cet égard intéressant de rapprocher les présentes dispositions de celles désormais très précises qui régissent les plans de formation d'entreprise (article L. 932-1 du code du travail) : les conditions dans lesquelles les formations d'entreprise peuvent ou non être effectuées, selon leur

nature, au-delà de la durée légale du travail ou hors du temps de travail y sont très encadrées, avec des contingents horaires fixés dans la loi.

Les bénéficiaires de contrats d'avenir seront rémunérés au moins au niveau du SMIC horaire.

***g) Les aides publiques***

Le II et le III du nouvel article L. 322-4-12 définissent les aides publiques afférentes au contrat d'avenir :

– Comme dans le dispositif CI-RMA, le revenu de solidarité sera « recyclé » en aide à l'employeur. De même que dans ce dispositif tel que réformé par l'article 33 du présent projet, le montant fixe de cette aide sera égal au plafond du RMI d'une personne isolée, soit actuellement 417,88 € par mois ; ce montant est d'ailleurs très voisin de celui de l'ASS mensuelle.

– S'y ajoutera une aide dégressive de l'Etat. Le principe des aides dégressives dans le temps a déjà été mis en œuvre dans le dispositif CEC. L'hypothèse de travail est celle d'une aide mensuelle de 330 € environ la première année (soit les trois quarts du différentiel entre le salaire but, au SMIC, et l'aide constituée par l'activation du minimum social), ensuite réduite par tiers chaque année.

– Le Sénat a par ailleurs prévu, contre l'avis du gouvernement, un mécanisme tendant à supprimer la dégressivité de l'aide quand elle sera versée à une entreprise ou association d'insertion.

– L'Etat apportera en outre une aide forfaitaire supplémentaire à l'employeur en cas d'embauche en contrat à durée indéterminée en fin de contrat d'avenir (qui serait d'environ 1 500 €).

– Enfin, les contrats d'avenir bénéficieront du régime d'exonération de charges sociales patronales applicable aux contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), lui-même directement issu de celui des contrats emploi consolidé (CEC). Les employeurs de contrats d'avenir seront donc exonérés des cotisations de sécurité sociale (c'est-à-dire les cotisations de base au régime général maladie, vieillesse, famille, accidents du travail, *etc.*) dans la limite d'un plafond de rémunération fixé par décret, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et du « 1 % » construction.

Il est à noter que cette exonération ne sera pas compensée par l'Etat à la sécurité sociale, bien que depuis 1994 toute nouvelle exonération de cotisations doive l'être en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. On peut cependant observer sur ce point, comme l'a déjà fait la Cour des comptes à propos des dispositifs existants (CES et CEC), que le plus grand nombre des bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non-marchand seraient vraisemblablement inactifs en l'absence de ces mesures : ils bénéficieraient donc

de droits sociaux sans cotiser. A partir de ce raisonnement économique, le coût objectif « net » pour la sécurité sociale des exonérations afférentes à ces contrats doit être fortement relativisé.

Le tableau ci-après permet de constater que l'ensemble de ces aides conduira à des allègements de coûts comparables à ceux bénéficiant aux contrats aidés actuels les plus fortement pris en charge.

**Comparaison des coûts pour l'employeur avec le « droit commun »  
(SMIC avec « allègement Fillon »)**

| <b>Sur la base d'une prime de 330 € dégressive par tiers</b><br>(on rappelle que le Sénat a souhaité supprimer la dégressivité pour les contrats passés dans le secteur de l'insertion par l'économique) | <b>1<sup>re</sup> année</b> | <b>2<sup>e</sup> année</b> | <b>3<sup>e</sup> année</b> |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Coût brut mensuel employeur d'un SMIC avec allègement Fillon (régime pérenne) pour un horaire de 26 heures (en €)  | 1 009                       |                            |                            |
| Coût brut mensuel employeur d'un contrat d'avenir (en €)   | 217                         | 327                        | 437                        |
| <i>En % du coût d'un « SMIC Fillon »</i>   | <i>22</i>                   | <i>32</i>                  | <i>43</i>                  |
| Coût horaire du contrat d'avenir (en €)  | 1,93                        | 2,91                       | 3,88                       |

*Hypothèses sur les charges : cas d'une entreprise de 10 salariés et plus, hors zone versement transport ; taux de cotisations accidents du travail : 2,2 % ; nouvelles contributions à la CNSA prises en compte hors cotisations de sécurité sociale. Montants du SMIC et du RMI applicables au 2<sup>e</sup> semestre 2004.*

***h) La rupture du contrat d'avenir***

Les deux premiers alinéas du IV du nouvel article L. 322-4-12 prévoient une dérogation analogue à celle inscrite pour les CAE et les CIE – et déjà en vigueur pour les CI-RMA (article L. 322-4-15-5 du code du travail) – en ce qui concerne la rupture unilatérale du contrat par le salarié (voir le commentaire de l'article 25 *supra* sur le régime de la rupture des CDD) : celui-ci pourra rompre sans faute son contrat d'avenir en vue d'une embauche en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de six mois au moins, ou pour suivre une formation qualifiante. Le contrat d'avenir en cours pourra de même être suspendu pour une période d'essai et rompu sans préavis en cas de recrutement définitif consécutif.

Le dernier alinéa du IV tend à transposer pour le contrat d'avenir une règle édictée dans le dispositif CI-RMA : il est proposé, en cas de rupture ou de non-renouvellement du contrat qui ne sont pas liés à l'entrée dans un autre emploi, que l'allocation de RMI, l'ASS ou l'API soient rétablies, sous réserve, est-il précisé, que le bénéficiaire réponde toujours aux conditions d'éligibilité à ces allocations (conditions de ressources, ainsi que d'isolement pour l'API et d'activité antérieure pour l'ASS).

Cette rédaction est toutefois moins protectrice que celle en vigueur dans le dispositif CI-RMA, qui prévoit actuellement non pas le *rétablissement* de l'allocation de RMI dans ce cas de figure, mais son *maintien automatique* au niveau forfaitaire de l'aide au département jusqu'au plus proche réexamen

périodique des droits (article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles) : en d'autres termes, il n'y a pas de délai de carence ; le bénéficiaire n'a pas à redemander l'ouverture de ses droits et attendre que sa demande soit satisfaite pour toucher à nouveau son allocation.

Au demeurant, l'article 30 du présent projet, paragraphes II et III, étend ce régime très protecteur au cas des allocataires du RMI ayant passé un contrat d'avenir. Pour ceux-ci, le projet comporte donc deux mesures contradictoires. *A contrario*, le cas des allocataires de l'ASS et de l'API rompant ou ne renouvelant pas un CI-RMA n'est traité nulle part. Une harmonisation est nécessaire.

#### Article L. 322-4-13 du code du travail

Cet article dispose que les modalités d'application des dispositions des articles nouvellement rédigés L. 322-4-11 et L. 322-4-12 sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

\*

#### Article L. 322-4-10 du code du travail

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse de rédaction globale de l'article L. 322-4-10 du code du travail.

**La rapporteure** a estimé que l'amendement soulève involontairement certains problèmes, car il a manifestement été confectionné à partir du projet de loi initial sans tenir compte des votes du Sénat. S'agissant de l'idée qu'il introduit, celle d'une délégation éventuelle de la gestion des contrats d'avenir aux maisons de l'emploi, aux missions locales ou aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), elle est intéressante et pourrait être revue plus tard dans une rédaction plus adaptée.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud disposant que le contrat d'avenir est également destiné aux titulaires d'une pension d'invalidité ou de l'allocation pour adulte handicapé.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* un amendement de M. Maxime Gremetz visant à ce que les contrats d'avenir couvrent des besoins collectifs non satisfaits et ne puissent se substituer à des emplois statutaires de la fonction publique territoriale.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à instaurer une faculté de déléguer la gestion des contrats d'avenir aux maisons de l'emploi, aux missions locales ou aux PLIE.

**La rapporteure** a suggéré à l'auteur de rectifier son amendement en supprimant la dernière phrase, qui prévoit une possibilité d'extension des

compétences territoriales des PLIE aux territoires non pourvus d'outils territoriaux, ce qu'elle a jugé juridiquement incertain. L'auteur ayant accepté, la commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que la commission de pilotage rédige un bilan annuel et chiffré de la mise en œuvre du contrat d'avenir.

Article L. 322-4-11 du code du travail

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse rédigeant globalement l'article pour y mentionner la possibilité de confier aux PLIE ou aux missions locales la mission d'assurer le suivi par des référents des signataires de contrats d'avenir.

**Mme Mugette Jacquaint** a souligné que les PLIE et les maisons de l'emploi sont des outils auxquels les collectivités locales et leurs établissements publics pourraient utilement déléguer leurs compétences pour mettre en œuvre les contrats d'avenir et leur gestion.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui a estimé inutile l'amendement car la délégation proposée est implicitement autorisée par le texte, la commission a *rejeté* cet amendement.

**M. Michel Liebgott** a *retiré* un amendement supprimant les mots « *le cas échéant* » au premier alinéa de l'article L. 322-4-11 du code du travail.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer disposant que les maisons de l'emploi se substituent à l'Etat pour la conclusion des conventions liées aux contrats d'avenir.

Sur l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination de M. Gaëtan Gorce.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* deux amendements, le premier de M. Gaëtan Gorce visant à ce que les heures consacrées à la formation soient rémunérées, le second de M. Yvan Lachaud ouvrant la possibilité de confier aux PLIE ou aux missions locales la mission d'assurer le suivi par des référents des signataires de contrats d'avenir.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure prévoyant d'une part que, pour les allocataires du RMI passant un contrat d'avenir, le référent « contrat d'avenir » et le référent « RMI » puissent être la même personne, d'autre part que le contrat d'avenir tienne lieu de contrat d'insertion pour le RMI.

**Mme Martine Billard** a considéré que ce dernier point est critiquable, car la rupture du contrat d'avenir conduira alors à supprimer le versement du RMI.

**La rapporteure** a estimé que l'amendement apporte de la lisibilité et de la cohérence. Il n'empêchera pas le président du conseil général de prendre sa décision sur un éventuel retrait du RMI en appréciant la situation.

La commission a *adopté* cet amendement.

Article L. 322-4-12 du code du travail

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que la région prenne en charge une partie du coût afférent aux actions de formation qui seront effectuées au-delà de la durée du travail déterminée par le contrat d'avenir, mais en deçà de la durée légale du travail.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer proposant que les régions participent obligatoirement à la mise en œuvre des actions de formation et un amendement de M. Maxime Gremetz visant à supprimer le versement des aides publiques à l'employeur.

**M. Francis Vercamer** a *retiré* deux amendements concernant la prime de précarité.

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à aligner les conditions de suspension du contrat d'avenir pour une période d'essai dans un autre emploi sur celles applicables au CIE.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

Article L. 322-4-13 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

### *Article 30*

#### **Prise en compte du contrat d'avenir dans la législation relative au revenu minimum d'insertion**

Le présent article regroupe les dispositions de coordination à introduire, suite à la création du contrat d'avenir, dans la partie du code de l'action sociale et des familles qui définit le régime de l'allocation de RMI.

Article L. 262-6-1 du code de l'action sociale et des familles

Le 1<sup>o</sup> étend aux allocataires du RMI passant un contrat d'avenir la garantie dont bénéficient déjà ces personnes quand elles passent un CI-RMA, ainsi que les membres de leur foyer, de conserver pendant la durée de ce contrat l'ensemble des



droits allant avec le RMI (par exemple l'accès à la couverture maladie universelle).

Article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles

Les 2° et 3° proposent une mesure de même nature : il s'agit d'étendre aux contrats d'avenir deux mécanismes favorables dont bénéficient les personnes en CI-RMA, à savoir la conservation pendant le contrat de la part « familialisée » du RMI (différentiel entre le RMI de l'ensemble du foyer et celui d'une personne isolée) et la reprise automatique du versement du RMI en cas de rupture ou de non-renouvellement du contrat jusqu'au plus proche réexamen périodique des droits.

Article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles

Le 4° ajoute la passation d'un contrat d'avenir parmi les actions que peut comporter le contrat d'insertion que doit conclure tout allocataire du RMI.

Article L. 262-48 du code de l'action sociale et des familles

Le 5° vise à prendre en compte les contrats d'avenir dans les obligations de transmission de données statistiques par les départements.

Article L. 522-18 du code de l'action sociale et des familles

Dans les départements d'outre-mer, le 6° confie aux agences d'insertion les compétences exercées en métropole par les départements en ce qui concerne les contrats d'avenir (une mesure similaire a été prise pour les CI-RMA).

\*

La commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure.

Puis elle a *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

### *Article 31*

#### **Procédure de délégation de compétences régionales ou départementales aux communes**

L'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué une possibilité de participation des communes et de leurs groupements à l'exercice de compétences des régions et des départements, dans des conditions fixées par voie conventionnelle.

L'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales, issu de la même loi, autorise par ailleurs les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à demander à exercer par délégation des compétences appartenant aux régions ou aux départements. Ceux-ci et celles-là peuvent refuser cette délégation, mais sont tenus d'inscrire la question à l'ordre du

jour de leur assemblée délibérante dans un délai de six mois et de motiver leur éventuel refus. En cas d'acceptation, une convention règle les conditions de la délégation de compétence.

Le présent article 31, se greffant dans la rédaction issue du Sénat sur l'article 145 précité de la loi du 13 août, propose d'étendre au cas des délégations de compétences demandées par des communes l'obligation d'inscription à l'ordre du jour du conseil régional ou général dans les six mois et de délibération motivée de ce dernier.

Cette proposition doit être rapprochée de l'instauration des contrats d'avenir par l'article 29 *supra* : la complémentarité des compétences départementales en matière de RMI et de CI-RMA d'une part, éventuellement communales en matière de contrats d'avenir d'autre part (tous ces dispositifs étant destinés par définition aux mêmes personnes), conduit inévitablement à en coordonner les modalités de gestion, ce qui peut passer par des délégations de gestion souples.

De telles délégations pourraient effectivement s'inscrire dans le cadre institué par le présent article 31, mais cet article va beaucoup plus loin, en concernant la délégation de compétences *de toutes natures*, non seulement départementales mais aussi régionales, aux communes.

On peut s'étonner de la présence d'une telle mesure institutionnelle de portée générale dans un projet de loi qui n'a pas pour objet la « décentralisation ». On peut aussi se demander s'il convient de déjà revoir un dispositif qui vient à peine d'être adopté, en août 2004, justement dans la loi de décentralisation. Ce d'autant que la modification proposée n'est pas anodine : dans le dispositif récemment voté, une commune peut sans doute demander à bénéficier de la délégation d'une compétence supérieure, mais sans aucune obligation pour la région ou le département d'étudier cette demande et de motiver son refus. Quant à la demande d'un EPCI, elle est conditionnée à ce qu'il y soit « *expressément autorisé par ses statuts* » ; une demande de délégation de la part d'un EPCI devra donc avoir été autorisée plus ou moins explicitement par les communes membres et plus généralement ne sera recevable que si elle est liée à des compétences qu'il exerce déjà pour leur compte. Une telle restriction ne pourra être appliquée aux communes, qui ont une compétence générale et pourraient donc demander librement la délégation de n'importe quelle compétence régionale ou départementale, avec obligation pour les assemblées des collectivités supérieures d'étudier cette demande et de motiver leur rejet éventuel...

\*

La commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

*Article 31 bis (nouveau)*

**Procédure de délégation de compétences régionales ou départementales aux établissements publics de coopération intercommunale**

Cet article additionnel adopté par le Sénat étend à l'ensemble des EPCI, et non plus seulement à ceux à fiscalité propre, la faculté de demander la délégation de compétences régionales ou départementales dans les conditions prévues à l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales (*cf.* commentaire de l'article 31 *supra*).

Cette disposition a été présentée comme une mesure d'harmonisation avec l'article L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit une possibilité de délégation de la mise en œuvre des programmes locaux d'insertion des départements aux communes ou aux EPCI, sans se limiter à ceux dotés d'une fiscalité propre.

\*

La commission a *adopté* l'article 31 *bis* sans modification.

*Article 32*

**Information des représentants du personnel sur les contrats d'avenir**

Article L. 422-1 du code du travail

Les délégués du personnel ont la faculté de prendre connaissance des CI-RMA passés par leur employeur. Le 1<sup>o</sup> étend aux CAE, CIE et contrats d'avenir cette faculté.

Article L. 432-4-1-1 du code du travail

Le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel doivent être informés de la conclusion par l'employeur de CIE et de CI-RMA et recevoir des bilans périodiques sur ces embauches. Le 2<sup>o</sup> étend cette obligation d'information aux contrats d'avenir et aux CAE.

\*

La commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

*Article 33*

**Réforme du contrat insertion-revenu minimum d'activité**

Le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) institué par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, qui a par ailleurs transféré aux départements le financement et la gestion de l'allocation de RMI, constitue le

premier véritable mécanisme d'activation d'un minimum social, c'est-à-dire de « recyclage » d'une allocation de cette nature en revenu d'activité. C'est à ce titre une mesure particulièrement innovante.

Il vise à combiner l'exercice d'une activité professionnelle, rémunérée dans des conditions attractives tant pour l'employeur que pour le bénéficiaire, et le maintien d'un filet de sécurité pour les personnes concernées. Celui-ci leur permet de surmonter les craintes de situation de rupture que provoque le retour à l'emploi, ordinairement associé à une sortie du dispositif protecteur des minima sociaux.

Certains aspects de ce dispositif ont toutefois été critiqués et il suscite encore des réticences. Cela justifie les aménagements proposés par le présent projet de loi, qui permettront en particulier une amélioration des droits sociaux des bénéficiaires ; d'autres modifications visent à mettre en cohérence le CI-RMA avec la nouvelle architecture des contrats aidés, ce contrat devenant le pendant, dans le secteur marchand, du contrat d'avenir réservé aux employeurs non-marchands.

### **1. Le CI-RMA instauré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004**

Traduisant une profonde évolution dans la conception des contrats aidés, le CI-RMA a quelques difficultés à se mettre en place.

#### ***a) Un contrat aidé « classique » dans ses modalités***

Le CI-RMA est réservé selon le décret d'application n° 2004-300 du 29 mars 2004 aux personnes ayant perçu le RMI au moins douze mois <sup>(1)</sup> durant les vingt-quatre derniers. Pour les allocataires du RMI ayant précédemment épuisé leurs droits à l'allocation de solidarité spécifique, l'accès au CI-RMA peut être direct s'ils remplissent la condition de durée précitée au titre de l'ASS. D'autres dérogations à la condition de durée sont par ailleurs possibles dans la limite de 10 % des effectifs par département.

Les employeurs peuvent appartenir au secteur marchand comme au secteur non-marchand, l'Etat, les départements et les particuliers étant seuls exclus. Selon la formule habituelle, ils signent une convention avec les départements, qui mettent en œuvre le dispositif (voir *infra*). La principale originalité par rapport aux dispositifs plus anciens tient à la présence obligatoire dans cette convention d'un volet orientation-formation et d'un suivi individualisé ; le décret d'application a institué une obligation pour les employeurs de produire en fin de contrat un bilan de parcours d'insertion.

Le CI-RMA prend la forme d'un contrat de travail à durée déterminée, renouvelable deux fois, dont la durée ne peut excéder dix-huit mois,

---

(1) Cette durée relève du règlement et non de la loi, mais a cependant constitué un sujet important des débats parlementaires. Le gouvernement avait initialement envisagé de réserver le CI-RMA aux personnes bénéficiant du RMI depuis plus de deux ans.

renouvellements inclus ; le décret précité a fixé à six mois la durée minimale du premier contrat conclu, à trois celle des renouvellements éventuels. C'est aussi un contrat à temps partiel, avec une durée hebdomadaire plancher <sup>(1)</sup> de vingt heures.

***b) Un mécanisme habile d'activation de l'allocation de RMI***

L'employeur d'une personne en CI-RMA reçoit du département une aide d'un montant égal à l'allocation de RMI d'une personne seule diminuée de ce que l'on appelle le « forfait logement <sup>(2)</sup> » (soit actuellement une aide de 367,73 €/mois). Du point de vue du département, c'est une somme qu'il aurait dû, à défaut de CI-RMA, verser à l'allocataire du RMI, et il peut donc ne pas y avoir de coût *supplémentaire* pour lui <sup>(3)</sup> : il s'agit bien de l'*activation* d'une allocation préexistante.

Les personnes en CI-RMA perçoivent quant à elles de leur employeur un « revenu » au moins égal au SMIC horaire multiplié par le nombre d'heures de travail. L'habileté du dispositif réside dans cette qualification de *revenu* et non de  *salaire*. Il a en effet été inscrit dans la loi que ne constitue un salaire assujetti aux diverses charges sociales que le différentiel, à la charge effective de l'employeur, entre l'aide reçue du département et le revenu versé au bénéficiaire. En conséquence, le montant de l'aide du département échappe aux divers prélèvements sociaux, tant à la charge de l'employeur qu'à celle du salarié, ce qui rend le dispositif particulièrement attractif pour l'un comme pour l'autre :

– l'employeur économise mensuellement, toutes choses égales par ailleurs, environ 160 € par rapport au coût d'un SMIC « chargé » sans allègement (cas d'un employeur non-marchand ne bénéficiant pas de l'allègement Fillon, par exemple une collectivité locale) ; à cet avantage, les employeurs du secteur non-marchand ajoutent une exonération de cotisations de sécurité sociale sur le reliquat cotisable, soit un avantage supplémentaire (toujours par rapport à un SMIC chargé sans allègement) de près de 90 € pour un CI-RMA de vingt heures hebdomadaires ; enfin, le département peut apporter des aides complémentaires ;

– le salarié économise près de 80 € de cotisations salariales et de CSG-CRDS.

A horaire égal, il est donc mieux payé, en net, de 80 € qu'un « smicard », ce qui peut poser quelque problème.

Ce système dérogatoire a un autre revers : l'assiette des cotisations sociales – qui serait de toute façon modeste sur la base de vingt heures

---

(1) Le projet de loi RMI-RMA initial prévoyait une durée fixe de vingt heures. Les débats parlementaires l'ont transformée en une durée plancher.

(2) C'est-à-dire le montant forfaitaire dont est réduit pour cumul le RMI des personnes bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL).

(3) En réalité, il y a un tout de même un certain différentiel de coût : le RMI étant une allocation différentielle (il est réduit des revenus propres des personnes), son montant est en moyenne un peu inférieur au plafond qui correspond au montant fixe de l'aide aux employeurs.

hebdomadaires au SMIC – est encore réduite, ce qui a une incidence directe sur les droits sociaux proportionnels aux cotisations : chômage et retraites. S’agissant de ces dernières, cette réduction est telle que les bénéficiaires du RMA ne peuvent pour vingt heures par semaine valider que deux trimestres par an, alors que les personnes en CES pour le même horaire en valident quatre.

### ***c) Le maintien d’un filet protecteur grâce à la notion d’activation***

Un autre aspect positif de la logique selon laquelle on « active » une allocation, plutôt que de la supprimer en cas de reprise d’une activité, réside dans le maintien d’un « filet de sécurité » pour les bénéficiaires, que les débats parlementaires ont pu renforcer. C’est ainsi que :

– pendant la durée d’un CI-RMA, le titulaire de celui-ci comme les autres membres du foyer (le RMI étant une prestation « familialisée » dont le montant dépend des ressources de l’ensemble des membres d’un foyer et est majoré pour chaque membre supplémentaire) conservent les droits garantis aux allocataires du RMI (par exemple l’accès à la couverture maladie universelle) ;

– le titulaire d’un CI-RMA et son foyer restent même bénéficiaires du RMI pour un montant correspondant à la part « familiale » de celui-ci (c’est-à-dire la différence entre le RMI plein qui serait dû à la famille et le RMI d’une personne isolée) ;

– en cas de rupture ou de non renouvellement du CI-RMA, le RMI plein est rétabli jusqu’au réexamen périodique normal des droits ; il n’y a donc pas de délai de carence, d’obligation de redemander le RMI ;

– le revenu d’activité est par ailleurs maintenu, sans délai de carence, en cas de congé de maladie ou de maternité.

### ***d) Un démarrage lent : les réticences de certains départements***

Les éléments dont on peut disposer sur les débuts de la mise en œuvre du CI-RMA, recueillis par les services d’études de l’Etat ou l’Observatoire national de l’action sociale décentralisée <sup>(1)</sup>, restent fragmentaires.

En mai, plus de la moitié des conseils généraux ne s’étaient pas encore prononcés sur des mesures d’application locale du dispositif. En juillet 2004, 150 CI-RMA seulement étaient en cours de validité dans vingt et un départements métropolitains. Sur 93 conventions pour lesquelles cette information est disponible, 66 ont été signées avec un employeur du secteur marchand et 27 avec un employeur du secteur non-marchand.

Ce démarrage modeste est certes lié à des facteurs conjoncturels : délais nécessaires à la parution des textes d’application (publiés au Journal officiel le

---

(1) L’ODAS a publié une première enquête sur la mise en œuvre du CI-RMA dans sa lettre de mai 2004.

30 mars 2004) ; impact des élections cantonales, presque à la même date, qui ont entraîné des changements d'exécutifs départementaux ; peut-être attentisme tant que la loi relative aux libertés et responsabilités locales n'était pas adoptée définitivement et donc les nouvelles compétences des départements dans le domaine social délimitées ...

Mais il rend compte aussi de réticences, voire de l'opposition frontale de départements. Certains ont fait part de leur volonté de ne pas mettre en œuvre le CI-RMA compte tenu de son économie générale, notamment des dispositions dérogoires au droit de la sécurité sociale.

D'autres ont restreint le CI-RMA au seul secteur non marchand, afin de limiter les effets d'aubaine éventuels au sein du secteur marchand. La plupart des conseils généraux ont cependant souhaité orienter le dispositif vers ce dernier.

D'autres dispositions spécifiques ont été envisagées ou prévues, mais par un nombre limité de départements : élaboration de documents contractuels précisant ou renforçant les obligations des employeurs en termes de tutorat et de formation ; exigence d'embauches avec des horaires minima dépassant le plancher des vingt heures afin de renforcer les droits sociaux différés (chômage, vieillesse) des bénéficiaires<sup>(1)</sup> ; renforcement des obligations en matière de durée et de renouvellement des contrats dans une optique de stabilisation des emplois ; aides départementales supplémentaires (prise en charge des cotisations d'assurance chômage dans un département, aide aux entreprises pour l'élaboration du projet professionnel et les formalités) ; établissement de partenariats avec les chambres consulaires, les organisations professionnelles, l'ANPE (sur des engagements qualitatifs et pour la gestion du dispositif) ; campagnes de communication, ...

## **2. Les aménagements proposés**

Les mesures du projet de loi relèvent d'abord de la mise en cohérence avec les autres contrats aidés : la création du contrat d'avenir pour le secteur non-marchand conduit à recentrer le CI-RMA sur le secteur marchand ; comme le contrat d'avenir, son bénéfice sera étendu aux allocataires de l'ASS, l'aide à l'employeur étant alors versée par les ASSEDIC et non par le département ; une possibilité de faire varier l'horaire de travail dans le temps est de même introduite afin de tenir compte des variations de la charge de travail chez les employeurs et des cycles de formation.

Par ailleurs, il est proposé d'améliorer les droits sociaux des bénéficiaires en revenant au droit commun des contrats de travail en matière de protection sociale : les cotisations sociales seront désormais assises sur la totalité de la rémunération à la charge de l'employeur. Afin de préserver l'attractivité du dispositif malgré l'augmentation de charges sociales consécutive, le CI-RMA

---

(1) Un horaire hebdomadaire de 28 heures permet de valider quatre trimestres/an de retraite, même avec l'assiette sociale dérogoire.

entrera dans le champ d'application de l'allégement général Fillon et le montant mensuel de l'aide à l'employeur sera revalorisé de 50 €.

#### Article L. 322-4-15 du code du travail

Le 1<sup>o</sup> du présent article 33 propose une réécriture de la disposition définissant le CI-RMA afin d'étendre aux allocataires de l'ASS et de l'API (ajout du Sénat) le bénéfice de ce contrat, jusqu'à présent réservé aux allocataires du RMI.

Le projet dispose par ailleurs que le contrat insertion-revenu minimum d'activité, qui est un contrat de travail, « *est* », dans le cas d'allocataires du RMI, le contrat d'insertion que tous les bénéficiaires du RMI doivent signer selon les articles L. 262-37 et L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles, alors que le dispositif en vigueur indiquait seulement que le CI-RMA s'inscrit dans le cadre du parcours d'insertion.

Cette disposition semble signifier qu'un CI-RMA *tiendra lieu* de contrat d'insertion au sens de la réglementation du RMI. Cela constitue une simplification légitime – l'entrée dans le CI-RMA manifestant une volonté d'insertion – et bienvenue, au regard des difficultés d'application de ce « volet insertion » du RMI.

Bien que la signature d'un contrat d'insertion soit légalement obligatoire, depuis une dizaine d'années, la part d'allocataires du RMI couverts par un tel contrat en cours de validité stagne au niveau national autour de 50 %. Elle reste voisine de 20 % dans plusieurs départements (en général des départements urbains avec une forte population d'allocataires).

#### Article L. 322-4-15-1 du code du travail

Le 2<sup>o</sup> réécrit la disposition en vigueur qui définit les employeurs susceptibles de passer un CI-RMA. Compte tenu de la création du contrat d'avenir dans le secteur non-marchand, le CI-RMA sera réservé au secteur marchand, défini comme pour le contrat initiative-emploi : les employeurs de droit privé à but non lucratif (les associations), bien que pouvant par ailleurs passer des contrats non-marchands, pourront également passer des CI-RMA ; les particuliers employeurs sont en revanche exclus.

Par ailleurs, le dispositif de protection contre l'éviction des salariés en place est repris du texte en vigueur : les employeurs ayant procédé à des licenciements économiques dans les six derniers mois sont écartés du dispositif ; la passation d'un CI-RMA ne saurait être la conséquence ou le prétexte du licenciement d'un salarié en contrat à durée indéterminée et un tel cas de figure doit donc être sanctionné par la rupture de la convention d'aide et le remboursement éventuel des aides déjà perçues.



Article L. 322-4-15-3 du code du travail

Le 3<sup>o</sup> procède à un ajustement purement formel tenant compte de l'ouverture du CI-RMA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'API.

Il en est de même du 4<sup>o</sup>, qui porte sur l'ancienneté dans le RMI, l'ASS ou l'API nécessaire pour passer un CI-RMA. Cette condition d'ancienneté est et restera renvoyée à un décret ; le gouvernement annonce dans l'exposé des motifs son intention de la ramener de douze à six mois.

Article L. 322-4-15-4 du code du travail

Le paragraphe 5<sup>o</sup> tire également une conséquence rédactionnelle de l'ouverture du CI-RMA aux bénéficiaires de l'ASS : l'autorité signataire des conventions avec les employeurs sera, selon les cas, le département ou la « *collectivité débitrice* » de l'ASS. Cette formule apparaît un peu vague, sans doute volontairement. L'ASS est, selon l'article L. 351-10 du code du travail, à la charge du fonds alimenté par la contribution de solidarité des fonctionnaires qui a été créé en 1982, mais la gestion de l'ASS est confiée aux organismes gestionnaires de l'assurance chômage (UNEDIC et ASSEDIC), comme l'autorise l'article L. 351-21 de ce code, et pourrait en droit être confiée à d'autres organismes. Il convient donc de retenir une rédaction pouvant couvrir tous les cas de figure.

Article L. 322-4-15-5 du code du travail

Le 5<sup>o bis</sup> rectifie une référence erronée.

Le 6<sup>o</sup> procède aussi à une coordination avec l'ouverture du CI-RMA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'API.

Le 7<sup>o</sup> instaure une faculté de moduler sur tout ou partie de l'année la durée du travail hebdomadaire en CI-RMA, sous réserve de ne pas dépasser les trente-cinq heures hebdomadaires. Les conditions de cette modulation, comparable à celle instaurée pour les contrats d'avenir, sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Articles L. 322-4-15-6 et L. 322-4-15-7 du code du travail

Les articles L. 322-4-15-6 et L. 322-4-15-7 du code du travail définissent le montant du revenu minimum d'activité, les aides dont bénéficient les employeurs, l'assiette dérogatoire de cotisations sociales qui a été imaginée dans ce dispositif et les conditions de maintien du revenu en cas de suspension du contrat pour maladie, accident ou maternité.

Le 8<sup>o</sup>, outre qu'il procède à la modification rédactionnelle habituelle liée à l'ouverture du CI-RMA aux personnes en ASS, revalorise le montant de l'aide qui sera versée aux employeurs : celle-ci est actuellement égale au montant plafond du RMI d'une personne isolée diminué du montant forfaitaire pour lequel les aides au

logement en espèces ou en nature sont prises en compte dans le calcul du RMI (c'est-à-dire du montant dont est réduit le RMI effectif des allocataires percevant l'APL ou logés chez des tiers), soit 367,73 €/mois.

Le projet de loi porte cette aide au montant plafond brut du RMI d'une personne isolée, soit 417,88 €/mois. Cette augmentation vient compenser l'élargissement de l'assiette de cotisations sociales (voir *infra*), coûteux pour les employeurs.

Le 9° correspond à un ajustement formel.

Il n'en est pas de même du 10°, qui regroupe plusieurs mesures importantes.

Le dispositif CI-RMA comporte actuellement plusieurs règles dérogatoires en matière de protection sociale des bénéficiaires.

a) Premièrement, en cas de suspension du contrat pour maladie, accident ou maternité, le revenu RMA leur est maintenu intégralement et sans délai de carence lorsque ces situations justifient le versement d'indemnités journalières de sécurité sociale, ce qui est plus favorable que la situation de droit commun des salariés, qui doivent justement laisser passer trois jours de carence avant que ne leur soient versées ces indemnités, par ailleurs inférieures à leur salaire.

Le projet de loi supprime cette dérogation, ce qui se justifie dans une optique de retour au droit commun pour la protection sociale des personnes en CI-RMA, mais leur est en l'espèce défavorable. Lors de l'élaboration du dispositif actuel, le maintien immédiat et intégral du revenu en cas de maladie avait paru justifié pour des personnes a priori en situation très précaire et dépourvues du minimum d'économies qui permet au plus grand nombre de faire face dans les premiers temps à un problème de santé.

b) En second lieu, comme il a déjà été dit, le CI-RMA actuel se caractérise par une assiette de cotisations sociales réduite au différentiel entre le revenu versé par l'employeur et l'aide reçue du département, ce qui réduit d'autant les cotisations patronales de l'employeur comme les cotisations salariales et la CSG-CRDS du bénéficiaire, mais aussi les droits sociaux contributifs différés qu'il peut acquérir (en matière de chômage et de retraites).

Il est proposé de mettre fin à cette dérogation. En contrepartie de cotisations plus élevées, les personnes en CI-RMA pourront donc « valider » quatre trimestres par an pour la retraite quel que soit leur horaire (alors que dans le système dérogatoire, un horaire hebdomadaire de vingt-huit heures était nécessaire). Dans l'autre sens, le relèvement de leurs cotisations leur fera perdre près de 80 € de pouvoir d'achat mensuel.

c) Le projet de loi supprime également l'exonération de cotisations sociales spécifique aux employeurs non-marchands de personnes en CI-RMA, qui n'a plus lieu d'être puisqu'ils seront exclus du dispositif.

d) Enfin, il est à noter que l'abrogation des dispositions dérogatoires qui existaient en matière de cotisations sociales rendra applicables aux CI-RMA les allègements de cotisations de droit commun, essentiellement l'allègement général Fillon sur les bas salaires.

Cette évolution, associée au relèvement de la prime mensuelle (voir *supra*), assurera la continuité du niveau global d'aide publique profitant aux employeurs de CI-RMA, l'accroissant même un peu dans le cas d'employeurs du secteur marchand, comme le montre le tableau ci-après.

**Comparaison des coûts pour l'employeur avec le « droit commun »  
(SMIC avec « allègement Fillon »)**

| Pour un horaire hebdomadaire de...   | 20 heures | 26 heures | 30 heures | 34 heures |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Coût brut mensuel employeur d'un SMIC horaire avec allègement « Fillon » (régime pérenne) (en €) | 776       | 1 009     | 1 164     | 1 320     |
| Coût brut mensuel employeur d'un CI-RMA « nouveau » (en €)                                       | 358       | 591       | 747       | 902       |
| <i>En % du coût d'un « SMIC Fillon »</i>   | <i>46</i> | <i>59</i> | <i>64</i> | <i>68</i> |
| Coût horaire du CI-RMA (en €)  | 4,14      | 5,25      | 5,74      | 6,12      |
| Coût brut mensuel employeur d'un CI-RMA dans le secteur marchand « en vigueur » (en €)           | 419       | 704       | 893       | 1 083     |
| <i>En % du coût d'un « SMIC Fillon »</i>   | <i>54</i> | <i>70</i> | <i>77</i> | <i>82</i> |

*Hypothèses sur les charges : cas d'une entreprise de 10 salariés et plus, hors zone versement transport ; taux de cotisations accidents du travail : 2,2 % ; nouvelles contributions à la CNSA prises en compte hors cotisations de sécurité sociale. Montants du SMIC et du RMI applicables au 2<sup>e</sup> semestre 2004.*

Pour 2005, le gouvernement estime à 40 millions d'euros le coût supplémentaire résultant pour l'Etat (qui le compense à la sécurité sociale) de l'extension de l'allègement Fillon au CI-RMA, ce qui correspond au financement d'environ 30 000 contrats de six mois à vingt-sept heures hebdomadaires en moyenne.

**Article L. 322-4-15-9 du code du travail**

Le 11<sup>o</sup> procède à un ajustement formel : le dispositif en vigueur prévoit que les départements peuvent apporter des aides supplémentaires aux employeurs de CI-RMA, notamment au titre de la formation des bénéficiaires. Naturellement, il convient de préciser, comme le fait le projet, que cette faculté ne sera ouverte désormais que pour les personnes bénéficiant du RMI (financé par les départements).

La commission a examiné deux amendements de suppression de l'article, l'un de M. Gaëtan Gorce, l'autre de M. Maxime Gremetz.

**M. Michel Liebgott**, après avoir rappelé l'échec patent du revenu minimum d'activité (RMA), a précisé que l'amendement vise à protéger les personnes bénéficiaires du dispositif mais peu aptes à travailler dans une entreprise. Des employeurs peu scrupuleux pourraient exploiter le dispositif à des fins mercantiles.

**Mme Muguette Jacquaint** a souligné le caractère précaire du dispositif proposé.

**Mme Martine Billard** a relevé que le Sénat a introduit la notion de « titulaire » du RMI, ce qui conduit à écarter tous les « bénéficiaires », notamment les membres des familles, puisque le RMI reste une prestation attribuée aux foyers et non aux personnes.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

Article L. 322-4-15-1 du code du travail

La commission, suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, a *rejeté* quatre amendements de M. Maxime Gremetz :

– le premier visant à prévoir obligatoirement des mesures de formation pour les bénéficiaires du contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;

– le deuxième tendant à interdire le recours à un CI-RMA lorsque l'employeur a procédé à un licenciement pour motif économique dans l'année précédant cet emploi ;

– le troisième visant à interdire l'embauche d'un CI-RMA pour occuper un poste résultant de la rupture d'un contrat à durée déterminée ;

– le quatrième proposant de prohiber le recours successif de l'employeur à des CI-RMA sur un même poste.

Article L. 322-4-15-2 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de M. Francis Vercamer prévoyant la prise en charge par la région d'une partie des coûts de formation liés aux CI-RMA, puis *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant une participation obligatoire des régions à ces actions.

Article L. 322-4-15-4 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de coordination et un amendement de précision de la rapporteure.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz visant à rendre le bénéficiaire d'un CI-RMA, à l'issue de celui-ci, prioritaire sur un emploi vacant au sein de l'entreprise dans sa catégorie professionnelle.

Article L. 322-4-15-5 du code du travail

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à aligner formellement, d'une part, les dispositions relatives à la rupture anticipée du CI-RMA sur celles prévues pour le CIE, d'autre part, le dispositif de garantie de ressources en sortie de CI-RMA sur le dispositif de sortie du contrat d'avenir.

La commission a également *adopté* un amendement rédactionnel et un amendement de coordination de la rapporteure.

Article L. 322-4-15-6 du code du travail

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz visant à supprimer le versement du RMI sous forme d'aide à l'employeur d'un CI-RMA.

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que l'employeur perçoive de l'Etat une aide dégressive avec la durée du contrat.

**M. Rodolphe Thomas** a rappelé que le dispositif du CI-RMA n'a pas produit les effets escomptés : 200 contrats seulement ont été signés. Le projet de loi prévoit le renforcement de la protection sociale des CI-RMA et leur réorientation dans le secteur marchand. Une aide complémentaire dégressive calquée sur le contrat d'avenir pourrait permettre de corriger substantiellement les insuffisances du dispositif et de le rendre attrayant pour les entreprises.

**La rapporteure**, jugeant que l'amendement est propice à provoquer des effets d'aubaine en portant à un niveau très élevé le taux d'aide publique, a émis un avis défavorable.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Francis Vercamer** instaurant une aide forfaitaire à la charge de l'Etat pour inciter les employeurs à embaucher le titulaire d'un CI-RMA en contrat à durée indéterminée.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

*Après l'article 33*

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce relatif à la composition du conseil départemental d'insertion tendant à introduire des membres de la commission pivot emploi insertion afin de favoriser la cohérence de l'offre d'insertion dans le département.

**M. Michel Liebgott** a souligné le double intérêt, à la fois pratique et en termes de responsabilité politique, attaché à la participation de représentants de l'Etat au sein des conseils départementaux d'insertion.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui s'est interrogée sur la pertinence d'aborder ce sujet institutionnel à ce point du texte, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *rejeté* deux autres amendements de M. Gaëtan Gorce visant respectivement à l'organisation d'une coopération périodique des commissions départementales emploi-insertion et à l'élaboration d'une nouvelle définition des missions du fond départemental pour l'insertion.

*Article 33 bis (nouveau)*

**Elargissement de la faculté de distribuer des chèques  
d'accompagnement personnalisé**

Cet article additionnel adopté par le Sénat vise à permettre aux conseils généraux de distribuer des « *chèques d'accompagnement personnalisé* ».

Institué par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ce titre de paiement inspiré du ticket-restaurant permet aux personnes en difficulté d'acquérir des biens et des services dans des catégories définies par la collectivité qui le remet. Les collectivités territoriales, les EPCI, les centres communaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent en distribuer.

Cependant, ces chèques ne peuvent être distribués dans le cadre de l'aide sociale légale, ce qui exclurait de fait les départements selon la justification donnée au Sénat.

\*

La commission a *adopté* l'article 33 bis (nouveau) sans modification.

*Article 33 ter (nouveau)*

**Terminologie**

Cet article issu du Sénat a pour objet de substituer, dans l'ensemble des textes législatifs, la référence au « titulaire » à celle au « bénéficiaire » de minimum social.

La rédaction imparfaite (qu'est-ce que « *la référence* » à ?) et très générale de cette disposition, qui se réfère à une notion dont le champ n'est pas défini dans la loi, celle de minimum social, la rend matériellement inapplicable. On peut donc s'interroger sur sa valeur normative. On peut aussi soulever la question de la clarté de la loi, même si elle est de moindre importance pour un enjeu terminologique plus formel que juridiquement conséquent.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Martine Billard.

**Mme Martine Billard** a expliqué que le remplacement de la mention du « *bénéficiaire* » d'un minimum social par celle du « *titulaire* » de celui-ci aurait pour conséquence d'exclure de nombreuses personnes des dispositifs de lutte contre l'exclusion car le RMI est un droit familial et non individuel.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a donc *supprimé* l'article 33 ter (nouveau).

*Article additionnel après l'article 33 ter (nouveau)*

**Introduction des performances en matière d'insertion des publics en difficulté dans les critères d'appréciation des candidatures aux marchés publics**

La commission a examiné un amendement de **M. Francis Vercamer** visant à inclure le critère des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté parmi les éléments pris en considération pour l'attribution des marchés publics.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* cet amendement.

## CHAPITRE IV

### **Développement des nouvelles formes d'emploi, soutien à l'activité économique, accompagnement des mutations économiques**

#### *Article 34*

#### **Prolongation du bénéfice de l'exonération prévue dans le cadre du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise**

Cet article ouvre le chapitre IV consacré au développement des nouvelles formes d'emploi, au soutien à l'activité économique et à l'adaptation des emplois dans les secteurs et entreprises en difficulté. Force est de reconnaître qu'il s'agit à l'origine de quatre articles (les articles 34 à 37) contenant des dispositions assez diverses, qui toutes tendent à favoriser l'emploi :

– L'article 34 examiné ci-après étend le bénéfice d'une exonération au bénéficiaire de certains chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise.

– L'article 35 institue une réduction d'impôt nouvelle au profit d'un mécanisme de tutorat des chômeurs ou des titulaires de minima sociaux créant ou reprenant une entreprise.

– L'article 36 donne compétence aux maisons de l'emploi pour faciliter la mise en place de cellules de reclassement interentreprises.

– L'article 37 rend possible le recours au travail temporaire pour des personnes ayant des difficultés d'insertion ou envers qui l'employeur peut assurer une formation professionnelle complémentaire.

Lors de la discussion au Sénat, le texte s'est enrichi de trois articles nouveaux, portant sur des domaines encore différents :

– L'article 37 *bis* procède à la consécration législative des ateliers et chantiers d'insertion.

– L'article 37 *ter* établit un régime dérogatoire pour le travail de nuit dans certains secteurs des médias et du spectacle.

– L'article 37 *quater* intègre les actions de formation économique au titre de l'obligation triennale de négociation collective.

La mesure proposée par le présent article 34 vise à réaménager le dispositif existant dit d'aide aux chômeurs créateurs-repreneurs d'entreprises (ACCRE).

L'ACCRE est un dispositif d'encouragement à la création et à la reprise qui permet au créateur de bénéficier d'une exonération de charges sociales et, le



cas échéant, d'un maintien du revenu de remplacement pendant les premiers mois de la vie de l'entreprise <sup>(1)</sup>. Il est accessible aux demandeurs d'emploi indemnisés, aux demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits depuis plus de six mois à l'ANPE au cours des dix-huit derniers mois et aux bénéficiaires de l'allocation du RMI. Dans ce cadre, les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation d'insertion (AI) bénéficient pendant six mois d'une aide au montant égal à celui de l'ASS. Une mesure analogue est instituée en faveur des bénéficiaires du RMI.

L'ACCRE est réputée accordée si un refus explicite de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) n'intervient pas dans les trois mois qui suivent la demande. En cas d'échec et de retour au chômage dans les douze mois au plus après la création ou la reprise de l'entreprise, le créateur retrouve le bénéfice des droits à l'assurance-chômage qui lui restaient acquis à la date d'attribution de l'aide.

Or on assiste en France, en dépit de l'existence de ce dispositif, à une diminution constante du poids des entreprises aidées dans le total des créations d'entreprise depuis 1995, ainsi que l'atteste l'évolution retracée par le tableau présenté ci-après.

*Evolution du nombre de créateurs aidés et du nombre d'entreprises créées ou reprises*

|              | Nombre de créateurs d'entreprise aidés | Evolution annuelle (en %) | Nombre d'entreprises créées ou reprises * | Evolution annuelle (en %) | Nombre total d'immatriculations INSEE | Evolution annuelle (en %) | % des créations aidées dans le total des créations |
|--------------|--|---------------------------|---|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|
| <b>1995</b>  | 88 372                                 | + 10,4                    | 82 481                                    | + 9,5                     | 225 589                               | - 3,4                     | 36,6   |
| <b>1996</b>  | 40 507                                 | - 54,1                    | 38 952                                    | - 52,8                    | 217 966                               | - 3,4                     | 17,9   |
| <b>1997</b>  | 34 558                                 | - 14,7                    | 33 306                                    | - 14,5                    | 214 253                               | - 1,8                     | 15,5   |
| <b>1998</b>  | 39 871                                 | + 15,4                    | 38 513                                    | + 15,6                    | 210 671                               | - 1,7                     | 18,3   |
| <b>1999</b>  | 39 767                                 | - 1,3                     | 38 013                                    | - 1,3                     | 212 834                               | + 1,0                     | 17,9   |
| <b>2000</b>  |  |                           |   |                           | 218 408                               | + 2,6                     |  |
| ACCRE seule  | 38 763                                 | - 2,5                     | 37 199                                    | - 2,1                     |                                       |                           | 17   |
| ACCRE + EDEN | 42 985                                 | + 8,1                     | 40 747                                    | + 7,2                     |                                       |                           | 18,7   |
| <b>2001</b>  |  |                           |   |                           | 219 922                               | + 0,4                     |  |
| ACCRE seule  | 36 922                                 | - 4,7                     | 35 191                                    | - 5,4                     |                                       |                           | 16   |
| ACCRE + EDEN | 39 945                                 | - 7,1                     | 37 972                                    | - 6,8                     |                                       |                           | 17,3   |
| <b>2002</b>  |  |                           |   |                           | 217 819                               | - 1,0                     |  |
| ACCRE seule  | 33 328                                 | - 10,8                    | 32 431                                    | - 8,5                     |                                       |                           | 14,9   |
| ACCRE + EDEN | 42 940                                 | + 7,0                     | 35 212                                    | - 7,8                     |                                       |                           | 16,2   |

\* Le nombre d'entreprises créées ou reprises grâce aux aides diffère du nombre de créateurs aidés du fait des entreprises qui regroupent plusieurs créateurs ou repreneurs bénéficiaires.

Source : DARES.

(1) Ces informations sont rappelées par la DARES dans une note consacrée aux « chômeurs créateurs d'entreprise en 2001-2002 » (Premières informations et premières synthèses, septembre 2003, n° 37.3).

En outre, si l'on observe plus précisément le type d'entreprise créée ou reprise, on dénombre, à plus des deux tiers, des entreprises individuelles, comme l'atteste le tableau suivant.

**Les entreprises créées ou reprises avec l'ACCRES**

(en pourcentage)

|   | 1998             | 1999             | 2000             | 2001             | 2002             | % des femmes par catégories |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>Nombre d'entreprises créées ou reprises</b><br><i>dont France métropolitaine</i> | 38 513<br>38 102 | 38 013<br>37 232 | 37 199<br>36 253 | 35 191<br>34 009 | 32 431<br>31 562 |                             |
| <b>Création ou reprise</b>  |                  |                  |                  |                  |                  |                             |
| Création d'une entreprise   | 79,5             | 79,8             | 81,4             | 81,8             | 82,0             | 31,3                        |
| Reprise d'une entreprise  | 20,5             | 20,2             | 18,6             | 18,2             | 18,0             | 41,3                        |
| <b>Forme juridique</b>  |                  |                  |                  |                  |                  |                             |
| Entreprise individuelle   | 75,5             | 75,9             | 75,8             | 72,9             | 70,0             | 35,6                        |
| SARL  | 15,5             | 15,5             | 15,5             | 18,0             | 19,7             | 27,3                        |
| EURL  | 5,6              | 5,0              | 5,3              | 5,8              | 7,2              | 28,3                        |
| SA  | 0,5              | 0,6              | 0,5              | 0,6              | 0,6              | 18,5                        |
| SCOP  | 0,3              | 0,3              | 0,3              | 0,3              | 0,3              | 16,5                        |
| Autre   | 2,6              | 2,7              | 2,4              | 2,5              | 2,1              | 34,4                        |
| <b>Secteur d'activité</b>   |                  |                  |                  |                  |                  |                             |
| Services  | 71,1             | 70,8             | 68,4             | 68,7             | 70,0             | 41,3                        |
| <i>dont : Commerces et réparations</i>  | 29,5             | 28,6             | 26,5             | 26,2             | 24,7             | 38,7                        |
| <i>Services aux particuliers</i>  | 21,2             | 20,3             | 20,1             | 19,8             | 21,4             | 54,7                        |
| <i>Services aux entreprises</i>   | 12,5             | 14,1             | 13,7             | 14,8             | 15,9             | 28,8                        |
| Construction  | 16,4             | 15,5             | 18,1             | 18,4             | 17,1             | 4,2                         |
| Industrie   | 10,2             | 10,8             | 10,6             | 9,9              | 10,0             | 27,6                        |
| Agriculture, sylviculture, pêche  | 2,3              | 2,9              | 2,9              | 3,1              | 2,9              | 16,7                        |
| <b>Inscription à un registre</b>  |                  |                  |                  |                  |                  |                             |
| Répertoire des métiers  | 40,0             | 38,2             | 40,1             | 39,5             | 37,6             | 26,8                        |
| Registre du commerce  | 49,9             | 50,8             | 48,7             | 49,4             | 50,8             | 35,0                        |
| Autre   | 10,1             | 11               | 11,2             | 11,2             | 11,5             | 43,3                        |

Source : DARES

Il semble donc qu'il soit particulièrement opportun de favoriser l'entrée dans le régime de l'ACCRES au profit de ce type de petites entreprises.

Le présent article 34 porte donc modification de l'article L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale. Il complète le premier alinéa de cet article par une phrase nouvelle qui porte modification du régime de la durée de l'exonération totale ou partielle, dans la mesure où celle-ci peut désormais être prolongée dans deux cas : lorsque l'entreprise créée ou reprise entre dans le champ de l'article 50-O du code général des impôts ; lorsque le créateur ou le repreneur opte pour le régime prévu à l'article 102 *ter* du code général des impôts.

En fait, ces deux articles visent le régime de la micro-entreprise : ainsi que l'explique l'exposé des motifs du projet, la mesure proposée vise en effet à « *prolonger, dans certains cas, le versement des aides (...) pour les créateurs ou repreneurs qui optent pour le régime de la micro-entreprise et dont les revenus*

*restent inférieurs au SMIC* ». L'idée consiste à limiter à des niveaux de bénéfices raisonnables cette exonération.

Cette disposition se range parmi les dispositifs d'incitation fiscale destinés à favoriser la reprise et la création d'entreprises. L'exposé des motifs précise d'ailleurs quel est l'objectif quantitatif poursuivi : « *Cette mesure pourrait déclencher la création de 40 000 projets d'entreprises supplémentaires* ».

La nouvelle rédaction de l'article L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale précise que les « *conditions et limites* » de cette prolongation seront effectuées dans des conditions fixées par décret.

Actuellement déjà, le décret n° 95-683 du 9 mai 1995 détermine la durée en vigueur de l'exonération, fixée à douze mois. Ce même décret précise que le plafond de revenu ou de rémunération est égal à 120 % du montant du salaire minimum de croissance.

Interrogés sur cette question par la rapporteure, les services du ministère délégué aux relations du travail ont précisé que l'objectif était de porter la durée de cette exonération à deux ans pour les revenus inférieurs au SMIC. L'exonération sera totale entre un niveau de revenu nul et un niveau de revenu égal au RMI et diminuera progressivement jusqu'à disparaître au niveau du SMIC.

Le chiffrage de cette mesure n'a pas été effectué par le projet, qui ne comporte pas d'étude d'impact. Il convient cependant de noter que 95 millions d'euros ont été prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 au profit de la compensation par l'Etat de ces exonérations.

\*

La commission a *adopté* l'article 34 sans modification.

### *Article 35*

#### **Institution d'une réduction d'impôt au bénéfice des tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux créant ou reprenant une entreprise**

Le présent article crée un dispositif entièrement nouveau de réduction d'impôt, au bénéfice des tuteurs de chômeurs ou des tuteurs de titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise. On retrouve donc, en partie, l'inspiration de l'article 34, qui tend à favoriser la création d'entreprise.

Tous les milieux de consultants le disent : le facteur humain est déterminant dans la réussite d'une reprise ou d'une création d'entreprise. Pour qu'un projet aboutisse, l'accompagnement personnalisé compte beaucoup, à savoir la prise en charge par l'entourage du repreneur d'entreprise. C'est la raison d'être de ce dispositif d'encouragement et de valorisation du tutorat.

L'article 200 *octies* créé par cet article se présente comme offrant la possibilité à des contribuables de bénéficier d'une réduction d'impôt « *au titre de l'aide qu'ils apportent* » à certaines personnes.

D'emblée, il faut souligner que le Sénat a apporté un nombre de modifications relativement important à ce dispositif, modifications que l'on soulignera au fil de la présentation. Ces modifications sont toutefois plus des tentatives d'amélioration du dispositif proposé que des mises en cause de l'économie générale des dispositions.

Le bénéficiaire est défini par la loi plus comme quelqu'un apportant une « aide » que comme un « tuteur », mot qui n'apparaît que dans l'exposé des motifs. Cette aide est précisément définie. A cet égard, trois conditions sont posées :

– L'aide doit porter sur « *l'ensemble des diligences et démarches qui doivent être réalisées pour la création ou la reprise de l'entreprise* » mais aussi « *le démarrage de [l'] activité* ». Cette dernière expression n'est pas très précise juridiquement, mais d'ores et déjà on peut dire qu'elle renvoie à une exigence en termes de résultat, au moins au début de la période d'activité. Il ne suffit pas d'accomplir juridiquement l'ensemble des formalités nécessaires à la création ou la reprise formelle de l'entreprise.

– La personne qui aide doit justifier d'une expérience professionnelle.

– Cette personne ne peut exercer cette fonction à l'égard de deux personnes simultanément.

Ces deux dernières conditions constituent une certaine forme de garantie de « professionnalisme » de l'aide apportée, à la fois au regard de la capacité de la personne apportant son aide et du temps qu'elle sera susceptible d'y consacrer effectivement. Le Sénat a considéré que la seule mention de l'« *expérience professionnelle* » était insuffisante et qu'il convenait de préciser que cette expérience devait être en corrélation avec l'exercice de la fonction de tuteur, et devait donc l'y rendre « *apte* ». Cette précision, pour évidente qu'elle pouvait paraître, ne pose pas de difficultés particulières.

Mais la personne bénéficiaire de l'aide est elle aussi définie de manière très précise par le texte proposé. Ces conditions sont de trois ordres :

– Dans la version originale de l'article, elle ne doit pas être en parenté avec le contribuable : descendant, ascendant, conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité sont exclus du dispositif. Dans l'esprit initial du projet, si en effet on se trouve dans le cadre de l'aide à la personne, on n'est pas pour autant dans le cadre de l'aide entre proches qui, elle, devrait rester informelle. Le Sénat a toutefois eu une approche différente des choses souhaitant, « *au contraire, encourager l'entraide au sein des familles* », selon l'expression utilisée dans le rapport préparatoire à la discussion ; il a donc procédé à la suppression de cette condition. Toute la difficulté sera, cependant, d'éviter les

effets d'aubaine. Comment prouver en effet qu'un membre de la famille a eu une influence avérée sur la réussite de tel ou tel projet ?

– La personne bénéficiaire doit être inscrite comme demandeur d'emploi, titulaire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé ; le Sénat a souhaité, ici également, modifier le texte, pour y rajouter le cas de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), catégorie qu'il lui semblait dommageable d'exclure *a priori* du bénéfice de ce dispositif, même si quantitativement ce cas de figure ne doit pas nécessairement concerner beaucoup de personnes.

– Elle doit créer ou reprendre une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société dont elle exerce effectivement le contrôle.

Enfin, le lien unissant le contribuable au créateur d'entreprise est lui aussi encadré. En effet, les deux partenaires ainsi définis doivent conclure une convention annuelle, à laquelle est également partie la maison de l'emploi. Le Sénat a précisé qu'il s'agissait d'une convention d'une durée d'un an renouvelable.

C'est la maison de l'emploi, en particulier, qui délivrera un document attestant la bonne exécution de la convention lorsque celle-ci prend fin. C'est elle aussi, a souhaité préciser le Sénat, qui informera les parties de leurs obligations respectives et qui contrôlera l'application de la convention. Elle délivrera au contribuable un document attestant la bonne exécution de la convention lorsque celle-ci prend fin.

L'existence de la convention est importante à deux titres. D'abord, car elle formalise ce que l'exposé des motifs du projet appelle également un « *engagement* », manière de solenniser la relation entre le contribuable et le créateur. Ensuite, parce que l'année au cours de laquelle elle prendra fin constitue l'année au cours de laquelle sera accordée la réduction d'impôt. L'article 200 *octies* précise également que le montant de la réduction d'impôt est de 1 000 euros.

La détermination d'un certain nombre d'autres éléments relève d'un décret en Conseil d'Etat. Il s'agit, notamment :

– du cahier des charges auquel doit se conformer la convention tripartite ; l'exposé des motifs précise que ce cahier des charges comprendrait à la fois le type d'aide matérielle et humaine apportée par le tuteur et le nombre d'heures minimum qu'il consacre au tutorat ;

– des obligations du contribuable et du bénéficiaire ;

– des conditions de renouvellement de la convention, le Sénat ayant supprimé la référence à la durée de l'engagement.

– des pouvoirs de contrôle de la maison de l’emploi (élément rajouté lors de la lecture au Sénat) et des justificatifs que doivent fournir les contribuables pour bénéficier de la réduction d’impôt.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de l’article de M. Gaëtan Gorce.

**M. Michel Liebgott** a relevé le caractère paradoxal que revêt ce dispositif de réduction d’impôt qui, au final, bénéficie aux entreprises au sein d’un texte dédié à la cohésion sociale. Il a regretté que ces moyens ne soient pas affectés aux plus défavorisés et mis en garde contre les risques de dévoiement de ce dispositif.

Après avoir rappelé que cet article est bien au contraire destiné à favoriser le tutorat, **la rapporteure** a donné un avis défavorable à l’amendement.

La commission a *rejeté* l’amendement.

La commission a *adopté* l’article 35 sans modification.

### *Article 36*

#### **Compétence des maisons de l’emploi en matière de reclassement des salariés**

Comme l’annonce l’exposé des motifs du projet, « *cet article donne compétence aux maisons de l’emploi, dans les bassins d’emploi confrontés à des difficultés économiques, en matière de reclassement des salariés* ».

Il introduit un nouvel article L. 322-4-1 dans le code du travail, qui prévoit en effet une double intervention des maisons de l’emploi.

– D’une part, aux termes du *premier alinéa* de ce nouvel article, les maisons de l’emploi participent à la mise en œuvre des actions définies initialement comme celles prévues aux articles L. 322-3-1 et L. 322-4 du code du travail.

L’article L. 322-3-1 du code du travail vise la possibilité pour les entreprises de moins de 300 salariés rencontrant des difficultés économiques pouvant conduire à des licenciements de conclure avec l’Etat des conventions leur permettant de recevoir une aide financière pour étudier des solutions à même d’éviter ou de limiter les licenciements.

L’article L. 322-4 prévoit la possibilité, dans les régions ou à l’égard des professions astreintes ou menacées d’un grave déséquilibre de l’emploi, pour le ministre chargé de l’emploi d’engager des actions de reclassement, de placement et de reconversion professionnelle.

Ces deux articles visent les actions organisées et financées par le Fonds national pour l'emploi.

Au cours de la lecture au Sénat, à la référence aux articles L. 322-3-1 et L. 322-4 a été substituée, à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par le gouvernement, la référence aux « *actions de reclassement du Fonds national pour l'emploi prévues aux articles L. 322-1 et suivants* », de façon à élargir et préciser les compétences des maisons de l'emploi en cas de restructurations d'entreprises.

En fait, ce premier alinéa vise la situation de celles parfois appelées les « entreprises orphelines », dont la situation financière ne permet pas de mettre en œuvre de leur propre chef un plan social, et se tournent vers les dispositifs du Fonds national pour l'emploi.

Le premier alinéa de l'article L. 322-4-1 renvoie à un décret le soin de fixer les conditions de mise en œuvre de ces actions mais le degré de nécessité de l'intervention de ce décret est incertain.

– D'autre part, aux termes du *deuxième alinéa*, les maisons de l'emploi peuvent participer à la mise en œuvre des mesures prévues aux articles L. 321-4-1, L. 321-4-2 et L. 321-4-3 du code du travail. Ces articles visent la mise en place de plans de sauvegarde de l'emploi dans les entreprises en difficulté, ainsi que leurs modalités d'organisation, notamment les actions d'évaluation des compétences et les propositions de congés de reclassement. Il est à noter que c'est au Sénat qu'a été ajoutée la référence à ces congés par la mention de l'article L. 321-4-3 du code du travail, à la suite de l'adoption d'un amendement du gouvernement.

Il convient aussi de souligner que l'article 37-4 du présent projet prévoit désormais, à l'article L. 321-4-3, un dispositif de reclassement spécifique dénommé convention de reclassement personnalisé. Les maisons de l'emploi pourraient donc être associées à la mise en œuvre d'une telle convention.

Ce deuxième alinéa vise tout particulièrement les situations des entreprises dont la taille critique ne permet pas la constitution d'une cellule de reclassement et qui ont besoin de recourir à la structure de la cellule interentreprises.

Le texte du nouvel article L. 322-4-1 prévoit que ce deuxième type de participation découlera de conventions signées par les entreprises concernées. A cet égard, l'exposé des motifs souligne que cette convention entre l'entreprise et la maison de l'emploi déterminera, en particulier, les modalités financières de l'intervention des maisons de l'emploi.

L'intervention des maisons de l'emploi se justifie assez naturellement, dans ce type de situation, eu égard à la mission de service public qui en font une structure assez naturelle pour le portage tant du financement que de l'organisation pratique de la formation des salariés – ce qu'aujourd'hui, l'ANPE, dans les faits, pratique très peu et qui relève au premier chef des cabinets de consultants privés.

On peut souligner l'usage, dans ce cas prévu au deuxième alinéa, du verbe « *peuvent* » participer. Il pourrait sembler qu'il faille, dans les deux cas évoqués, entendre l'ouverture d'une seule possibilité, conformément à ce que prévoit l'exposé des motifs : les maisons de l'emploi « *pourront participer à la mise en œuvre des différentes actions de formation et de reclassement financées par le Fonds national pour l'emploi (...). Elles pourront également être associées, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique, à la mise en œuvre des actions d'évaluation de compétences et d'accompagnement au reclassement destinées aux salariés concernés* ».

En fait, dans le cas de la mise en œuvre des actions de reclassement du Fonds national pour l'emploi, il semble, selon les informations apportées par les services du ministère délégué aux relations du travail, qu'il y ait volonté délibérée d'encourager ce type d'interventions qui correspondent à la vocation tant de financeur d'actions publiques que de support naturel aux actions étatiques des maisons de l'emploi.

En pratique, comme le précise là encore l'exposé des motifs, ces dispositions sont, notamment, « *destinées à faciliter la mise en place de cellules de reclassement interentreprises, utiles lorsque les entreprises en difficulté sont des PME* ».

Ces cellules de reclassement interentreprises permettent aux petites entreprises de mutualiser leurs efforts au moyen d'une convention de cellule de reclassement interentreprises.

En principe, tous les salariés inclus dans une procédure de licenciement économique sont concernés, sans condition d'âge ni d'ancienneté. L'objectif d'une telle cellule est de faciliter le reclassement externe à l'entreprise. La cellule joue un rôle d'accueil, d'évaluation, d'orientation et de conseil, en examinant avec le salarié sa situation professionnelle, ses attentes, les emplois envisageables. La durée du suivi est comprise entre trois et douze mois.

L'Etat participe traditionnellement, après conclusion d'une convention du Fonds national pour l'emploi, aux dépenses de fonctionnement de ces cellules, qu'il s'agisse des salaires et frais de formation des membres de la cellule, des frais de conseil, des frais de fonctionnement matériel (location de locaux, photocopies, téléphone, télécopie, affranchissement, ...). Ce taux de participation est fonction du niveau des engagements pris par l'entreprise et de la qualité du plan de sauvegarde de l'emploi. Il peut atteindre 75 % dans le cadre d'une cellule de reclassement interentreprises – dans la limite d'un plafond de 2000 euros établi par bénéficiaire, aux termes d'une circulaire du 9 octobre 2003 <sup>(1)</sup>.

\*

---

(1) Circulaire DGEFP n° 2003-25 du 9 octobre 2003 relative au relèvement du plafond maximal de participation de l'Etat au financement des cellules de reclassement entreprise ou interentreprises.



La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure ouvrant la possibilité aux maisons de l'emploi de participer à la mise en œuvre des mesures prévues par l'article L. 321-16 du code du travail tel qu'il résulte de l'article 37-6 du projet.

La commission a *adopté* l'article 36 ainsi modifié.

### *Article 37*

#### **Recours au travail temporaire pour des personnes ayant des difficultés d'insertion ou envers lesquelles l'employeur assure une formation complémentaire**

Le présent article transpose au domaine du travail temporaire un dispositif existant en matière de contrats à durée déterminée, destiné à permettre le recrutement de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle ou envers lesquelles l'employeur s'engage à assurer un complément de formation professionnelle <sup>(1)</sup>.

##### **1. Le dispositif existant dans le cadre de la signature de contrats à durée déterminée (article L. 122-2 du code du travail)**

Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, les recrutements réalisés dans le cadre de l'article L. 122-2 du code du travail déboucheraient, le plus souvent, sur un « *retour à l'emploi durable* ». Tel est donc l'objectif poursuivi par l'extension du dispositif au travail temporaire.

Sans doute l'article L. 122-2 du code du travail constitue-t-il le plus souvent une « coquille vide », un support juridique de référence pour toutes les formes d'emplois aidés dont le régime est précisé par un autre article du code. Néanmoins, il constitue un dispositif qui a sa propre cohérence et a pu directement servir de fondement à la mise en œuvre de certains contrats : c'est en application de cet article par exemple qu'un décret a, en 1985, ouvert – à titre expérimental il est vrai – la possibilité à tout chômeur inscrit à l'ANPE depuis plus d'un an de recourir à un contrat à durée déterminée. C'est cet objectif qui est poursuivi par le présent dispositif.

##### **2. La transposition de ce dispositif au domaine du travail temporaire**

Le nouvel article L. 124-2-1-1 du code du travail prévoit deux cas dans lesquels la mise à disposition d'un salarié d'une entreprise de travail temporaire auprès d'un utilisateur peut intervenir :

---

(1) Il convient en effet de garder à l'esprit que tant les contrats à durée déterminée que les contrats de travail temporaires ne peuvent être conclus que dans un nombre de cas limitativement énumérés par la loi : le remplacement d'un salarié en cas d'absence ; l'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ; les emplois à caractère saisonnier ou certains emplois par nature temporaire, pour s'en tenir aux principaux cas (voir les articles L. 122-1-1 et L. 124-2-1 du code du travail).

– lorsque la mission de travail temporaire vise à faciliter l'embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, ce cas devant être prévu par les dispositions législatives ou réglementaires existantes, ou par un accord de branche étendu ;

– lorsque l'entreprise de travail temporaire et l'utilisateur s'engagent à assurer un complément de formation professionnelle au salarié ; dans ce cas, la durée et les conditions du contrat sont fixées par décret ou par accord de branche étendu.

On retrouve donc les deux cas qui existent déjà pour la signature de contrats à durée déterminée.

Il faut noter toutefois que, s'agissant du premier cas, les personnes ne doivent pas seulement être, comme dans le cas de contrats à durée déterminée, « *sans emploi* », mais doivent en outre rencontrer « *des difficultés sociales et professionnelles particulières* » – formule consacrée en matière d'insertion.

De plus, contrairement à ce qui prévaut dans la procédure prévue pour les contrats à durée déterminée, l'intervention de conventions de branche est prévue, étant entendu qu'un décret n'interviendrait qu'à titre supplétif.

L'une des questions qui pourra se poser est celle de la désignation de la branche compétente : s'agira-t-il de la branche de l'entreprise de travail temporaire ou de celle de l'entreprise utilisatrice ? Sans vouloir préjuger du choix qui sera fait, il apparaît néanmoins que le premier choix rendrait plus aisé l'établissement de conditions uniformes pour l'ensemble des contrats.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Martine Billard.

**Mme Martine Billard** a souligné à cette occasion l'efficacité du lobbying des entreprises de travail temporaire. Cet article permet en effet que l'on puisse avoir recours à ces entreprises de manière permanente pour les contrats aidés. Or il existe d'ores et déjà des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) qui sont spécialisées dans cette tâche et qui risquent de disparaître.

**M. Rodolphe Thomas** a plaidé en faveur d'une distinction entre secteur privé et accompagnement social sans laquelle les ETTI sont menacées.

**M. Gaëtan Gorce** a souligné l'importance de ce sujet et la nécessité de protéger le marché du placement pour les ETTI qui remplissent une mission d'insertion.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* cet amendement.

Après que **la rapporteure** a émis un avis défavorable, la commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce tendant à supprimer la possibilité de conclure un contrat de travail temporaire pour faciliter l'embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, prévue par le 1<sup>o</sup> du nouvel article L. 124-2-1-1 introduit dans le code du travail par l'article 37.

La commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

#### *Article 37 bis (nouveau)*

### **Consécration législative des ateliers et chantiers d'insertion**

Le présent article résulte d'un amendement adopté lors de la première lecture au Sénat. Il vise, par l'introduction d'un nouvel article L. 322-4-16-8 dans le code du travail, à y faire figurer les ateliers et chantiers d'insertion.

Ces ateliers et chantiers d'insertion constituent aujourd'hui la principale structure d'insertion par l'activité économique. Il s'agit de structures qui s'adressent aux personnes en difficulté d'insertion, avec le plus souvent un faible niveau de qualification, pour leur proposer une mise en situation professionnelle, autour de la mise en valeur du patrimoine collectif, qu'il s'agisse de patrimoine naturel, bâti, ou de la réalisation de produits ayant une utilité sociale. L'intérêt de ces structures est d'offrir un accompagnement pédagogique tout en plaçant les personnes intéressées dans une réelle situation de travail. Ces dispositifs reçoivent d'ores et déjà le soutien des crédits d'insertion du département, mais leur existence n'était jusqu'ici pas consacrée par la loi.

Le présent article L. 322-4-16-8 en définit tant la nature juridique que la mission.

Le *premier alinéa* définit les ateliers et chantiers d'insertion comme des dispositifs portés par un organisme de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'embauche de personnes mentionnées au I de l'article L. 322-4-16, c'est-à-dire des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, qui bénéficient de contrats de travail en vue de voir facilitée leur insertion sociale et professionnelle.

Le moyen auquel ont recours ces structures est spécifique : il s'agit de développer des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale.

Par ailleurs, il est précisé que ces ateliers et chantiers d'insertion doivent avoir conclu avec l'Etat une convention visée à l'article L. 322-4-16, c'est-à-dire une convention qui peut prévoir des aides de l'Etat sous la forme d'exonérations du paiement des cotisations patronales.

Le *deuxième alinéa* précise les missions des ateliers et chantiers d'insertion. Cette fonction peut être présentée autour de deux axes :

– d’une part, l’accueil, l’embauche et la mise au travail sur des actions collectives de ces personnes ;

– d’autre part, l’organisation du suivi, de l’accompagnement, de l’encadrement technique et de la formation des salariés.

Cette dernière mission doit avoir pour but de faciliter l’insertion sociale des salariés ainsi que la recherche des conditions d’une insertion professionnelle durable.

Il faut noter qu’au cours de la discussion au Sénat, la version initiale de l’amendement comportait un alinéa supplémentaire prévoyant que ces structures pourraient bénéficier d’une aide de l’Etat destinée à assurer le financement de l’accompagnement social et professionnel des personnes embauchées.

Mais un dispositif d’aide étant déjà établi aux termes du I de l’article L. 322-4-16, dispositif expressément évoqué par le présent article, il n’a pas paru, dans un souci de simplification, nécessaire de surcharger ces dispositions.

La ministre déléguée à l’intégration, à l’égalité des chances et à la lutte contre l’exclusion, Mme Nelly Olin, a également rappelé à cette occasion que le plan de cohésion sociale prévoit la création d’une aide à l’accompagnement qui sera définie par décret, représentant un effort important en faveur des chantiers d’insertion, de l’ordre de 24 millions d’euros en 2005.

\*

La commission a *adopté* l’article 37 bis (*nouveau*) sans modification.

*Article additionnel après l’article 37 bis (nouveau)*

**Création d’un statut des éducateurs et aides familiaux employés par des associations gestionnaires de villages d’enfants**

Suivant l’avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Door** visant à doter d’un cadre juridique les fonctions exercées par les éducateurs et les aides familiaux qui travaillent au sein des villages d’enfants.

*Article 37 ter (nouveau)*

**Etablissement d’une période de travail de nuit à titre dérogatoire pour les activités de production rédactionnelle et industrielle et de distribution dans les médias et les métiers du spectacle**

Cet article résulte de l’adoption d’un amendement présenté par M. Louis de Broissia au Sénat.

Le problème posé est le suivant : dans un certain nombre de secteurs professionnels, le travail de nuit est une nécessité. Il s’agit de secteurs comme la

presse, mais aussi la radio, la télévision et le cinéma ou encore les spectacles vivants et les discothèques – secteurs visés par le présent article.

Le travail de nuit est certes possible en France. C'est ainsi que la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 a introduit dans le code du travail, au chapitre III, intitulé « *Travail de nuit* », du titre premier du livre deuxième, une section première dédiée aux dispositions générales en matière de travail de nuit, comprenant des articles L. 213-1 à L. 213-5. Cette législation, applicable autant aux hommes qu'aux femmes, remplace les dispositions interdisant le travail de nuit pour les femmes.

Plus précisément, le premier alinéa de l'article L. 213-1-1 du code du travail pose ainsi que « *tout travail entre 21 heures et 6 heures est considéré comme travail de nuit* ». La première phrase du deuxième alinéa ajoute qu'« *une autre période de neuf heures consécutives, comprise entre 21 heures et 7 heures mais comprenant, en tout état de cause, l'intervalle compris entre 24 heures et 5 heures, peut être substituée à la période mentionnée au premier alinéa par convention ou un accord collectif étendu ou un accord d'entreprise ou d'établissement* ».

A défaut d'accord, ce même alinéa prévoit aussi les conditions dans lesquelles cette dérogation peut être autorisée par l'inspecteur du travail.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 213-4 du code du travail, les travailleurs de nuit bénéficient de contreparties au titre des périodes de nuit pendant lesquelles ils sont occupés, sous forme de repos compensateur et, le cas échéant, sous forme de compensation salariale. Mais il convient de garder présent à l'esprit que l'octroi d'une majoration de salaire ne peut en aucun cas remplacer l'octroi du repos compensateur : la sujétion que représente le travail de nuit doit obligatoirement être compensée par un repos compensateur.

L'esprit de ces dispositions avait été ainsi présenté au cours de la troisième séance publique du 28 novembre 2000 par la rapporteure : « *ce sous-amendement vise à rendre exceptionnel et dérogatoire le recours au travail de nuit en imposant de le justifier par la nécessité d'assurer la continuité de l'activité économique ou des services d'utilité sociale, en exigeant un accord collectif pour sa mise en place ou son extension et en instaurant un droit d'opposition syndicale à cet accord* ».

En prévoyant cette disposition, la loi mettait le droit français en conformité avec la réglementation communautaire en vigueur<sup>(1)</sup>. Mais si la loi mettait ainsi le droit français en accord avec le droit européen, elle allait même plus loin, ainsi que l'a précisé M. Louis de Broissia lors de la présentation de son

---

(1) A savoir la directive communautaire 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 ayant défini la période nocturne comme toute période d'au moins sept heures, telle que définie par la législation nationale, comprenant en tout cas l'intervalle compris entre vingt-quatre heures et cinq heures. Il convient de rappeler que la France avait été condamnée, en 1991, par la cour de justice des communautés européennes dans l'arrêt *Stoeckel*, en raison de sa législation sur le travail de nuit des femmes.

amendement : *« la directive européenne que nous avons approuvée précise que la période de travail de nuit commence à minuit (...). Les Français, qui font toujours un peu plus (...) en ont rajouté : selon eux, cette période débute à vingt-et-une heure ».*

C'est à la question du bien-fondé de cette spécificité française, qui serait lourde d'inconvénients pour les entreprises en cause – industries et services de l'édition, du spectacle, du cinéma, de la presse ou de l'audiovisuel –, que la présente disposition tend à apporter une réponse législative.

Ce n'est pas tant l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement – répondre aux besoins spécifiques et légitimes de certaines professions – que le moyen retenu – une réponse législative et non conventionnelle – qui a motivé le désaccord du gouvernement, exprimé par le ministre délégué aux relations du travail sous la forme suivante : *« je prends l'engagement, non de lancer une nouvelle étude, mais de stimuler le dialogue social et la négociation collective avec les partenaires sociaux afin d'avancer dans ce domaine. Je vous adresserai d'ailleurs une copie de l'état des négociations avec les branches concernées ».*

Néanmoins, cet amendement portant article additionnel a été finalement adopté.

Le **I** de l'article prévoit de compléter l'article L. 213-1-1 du code du travail pour y inclure une dérogation au premier alinéa concernant la définition du travail de nuit par référence à *« tout travail entre 21 heures et 6 heures ».*

Pour *« les activités de production rédactionnelle et industrielle et de distribution de presse, de radio, de télévision, de production et d'exploitation cinématographiques, de spectacles vivants et de discothèque, la période de nuit est fixée entre 24 heures et 7 heures ».*

Le même alinéa prévoit, comme dans le dispositif général de l'article L. 213-1-1, qu'une période de substitution peut être établie par voie conventionnelle, devant en tout état de cause comprendre l'intervalle entre 24 heures et 5 heures.

Par ailleurs, le **II** ajoute après le deuxième alinéa de l'article L. 213-4 du code du travail, relatif aux contreparties en termes de repos compensateur et de compensation salariale, une disposition spécifique prévoyant, pour les mêmes activités que celles auxquelles fait référence le I, que les contreparties ne prennent pas nécessairement la forme de repos compensateur. Il vient donc poser un deuxième type de dérogation au bénéfice des professions visées, puisqu'en principe, aux termes de l'article L. 213-4, le repos compensateur est toujours nécessaire.

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de **M. Maxime Gremetz**.

**M. Maxime Gremetz** a indiqué que cet article introduit au Sénat vise à modifier gravement les règles de fixation du travail de nuit. La transcription de la directive européenne a déjà constitué un mauvais coup pour la protection des travailleurs et cette nouvelle mesure va encore plus loin dans la régression sociale.

**Mme Catherine Génisson** a souligné que cette disposition revient même sur les conditions d'encadrement du travail de nuit issues des usages puisqu'il fait passer le curseur de 21 heures à minuit ce qui est à proprement parler intolérable.

Défavorable à l'amendement, **la rapporteure** a rappelé que cet article ne porte que sur un nombre très restreint et bien défini de professions : certains métiers du spectacle et des médias, pour lesquels cet encadrement est parfaitement adapté.

**Mme Catherine Génisson** a jugé cette argumentation irrecevable car d'une part il existe bien d'autres secteurs d'activités qui connaissent de telles contraintes – les services hospitaliers par exemple –, et d'autre part cette réglementation relève clairement de la négociation collective. Il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'avancée des négociations en ce domaine plutôt que de « sauvagement » déroger au code du travail.

**Mme Muguette Jacquaint** a fait remarquer que le gouvernement s'appuie alternativement sur la négociation collective et la loi pour mener à bien son entreprise de régression sociale.

**M. Francis Vercamer** a fait observer qu'une convention collective ne peut déroger à une disposition législative. Il est nécessaire d'inscrire préalablement dans la loi cette possibilité de dérogation dans le cadre de la négociation collective.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a *adopté* l'article 37 *ter* (*nouveau*) sans modification.

#### *Article 37 quater (nouveau)*

#### **Institution d'une obligation de négociation collective portant sur une formation économique à titre facultatif**

Cet article, qui résulte de l'adoption d'un amendement présenté par M. Serge Dassault au Sénat, vise à faire de la formation économique l'un des thèmes de la négociation de branche triennale consacrée aux objectifs et moyens de la formation.

L'article L. 934-2 du code du travail prévoit en effet que « *les organisations qui sont liées par une convention de branche ou, à défaut, par un*

*accord professionnel (...) se réunissent au moins tous les trois ans pour négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés ».*

Il convient de noter que c'est l'article 16 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 qui a ramené à trois ans cette obligation, préalablement imposée seulement tous les cinq ans.

Suit une liste déclinant les différents types d'objectifs en termes de formation que doivent aborder ces négociations, tels la nature des actions de formation (1°), les moyens reconnus aux délégués syndicaux et aux membres des comités d'entreprise (3°), ou encore les conséquences de la construction européenne (10°), pour ne prendre que quelques exemples.

Le présent article vise à compléter cette liste en insérant après le 15° de l'article L. 934-2 du code du travail un alinéa 16° ainsi rédigé :

*« 16° La définition et les conditions de mise en œuvre à titre facultatif d'actions de formation économique en vue de mieux comprendre la gestion et les objectifs de l'entreprise dans le cadre de la concurrence internationale ».*

M. Serge Dassault a longuement présenté cette disposition, motivée par la volonté de permettre à l'ensemble des salariés de *« comprendre les mécanismes ainsi que les difficultés de la gestion financière et de la concurrence des entreprises »*, la formation étant appelée à concerner *« tout le personnel, depuis le manœuvre jusqu'au cadre supérieur »*.

Mais cette formation est entendue comme complémentaire d'une *« information »*, dans la mesure où *« elle fournit la base du langage qui permettra de comprendre cette dernière »*. Parce que *« les malentendus et les conflits proviennent souvent du fait que le personnel ne parle pas le même langage que la direction »*, il est indispensable de *« démystifier la gestion et le profit »*.

On peut relever qu'une version initiale de l'amendement retenait la mise en œuvre de telles actions non pas à titre facultatif, mais comme une obligation. La mesure ainsi proposée a d'ailleurs été présentée par M. Serge Dassault comme *« un début »*. C'est du reste ce caractère obligatoire qui avait, dans un premier temps, conduit la commission des affaires sociales du Sénat à s'interroger sur la création de charges supplémentaires occasionnées ainsi pour les entreprises.

Il est vrai que la récente loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, comme l'a rappelé le ministre délégué aux relations du travail, offre d'ores et déjà des possibilités intéressantes en matière de développement des formations.

\*

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard intégrant aux domaines relevant de l'obligation de négociation collective



énumérés à l'article L. 934-2 du code du travail la définition et les conditions de mise en œuvre à titre facultatif d'actions de formation au droit du travail.

**M. Gaëtan Gorce** est intervenu pour souligner qu'il serait prêt à accepter l'article issu du débat au Sénat si l'on adoptait le présent amendement créant une formation sociale des employeurs, pendant à la formation économique des salariés souhaitée par le Sénat.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 37 *quater* (*nouveau*) sans modification.

#### *Avant l'article 37-1*

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz prévoyant la nullité du licenciement sans cause réelle et sérieuse.

**M. Maxime Gremetz** est intervenu pour présenter une série d'amendements visant à réduire le nombre des licenciements. Parmi les plus importants figurent des amendements consacrant dans la loi la jurisprudence Samaritaine, rendant plus dissuasif le coût du licenciement et donnant une nouvelle définition du licenciement pour motif économique.

**Mme Martine Billard** a observé que loin d'être trop encadré le licenciement constitue une solution facilement utilisable par les entreprises.

**M. Dominique Dord, rapporteur**, a rappelé les objectifs poursuivis par le projet de loi en matière de licenciement au travers de la lettre rectificative. Il s'agit d'anticiper les crises plutôt que de les subir, de favoriser la négociation d'accords si possible à froid et d'éviter le piège que constitue un encadrement trop strict des règles de licenciement.

**M. Maxime Gremetz** a souhaité relever une nouvelle fois la contradiction existant entre l'objectif affirmé du texte de cohésion sociale et la suppression de dispositions très protectrices en matière de licenciement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* cinq amendements de M. Maxime Gremetz visant respectivement à :

– doubler le montant de l'indemnité due par l'employeur en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ;

– fixer un montant minimum d'indemnisation des salariés ayant moins de deux ans d'ancienneté ou employés dans une entreprise de moins de onze salariés licenciés sans cause réelle et sérieuse ;

- proposer une nouvelle définition du licenciement pour motif économique ;
- mettre en œuvre un droit d’opposition des institutions représentatives du personnel au licenciement pour motif économique sans justification ;
- prendre en compte la situation des sous-traitants d’une entreprise donneuse d’ordres dans l’appréciation du caractère justifié du licenciement et de la gestion des suites de celui-ci.

#### *Article 37-1*

### **Abrogation des dispositions de la loi de modernisation sociale précédemment suspendues**

Cet article vise à abroger définitivement les dispositions de la loi de modernisation sociale qui avaient été suspendues.

En effet, l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques a suspendu divers articles de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, entraînant pour les domaines concernés, pendant la période de suspension, le maintien des règles antérieures à cette dernière :

- pour dix-huit mois à compter de la promulgation de ladite loi ;
- mais avec une possibilité de prolongation d’un an de cette suspension, s’il était déposé entre-temps un projet de loi « *définissant, au vu des résultats de la négociation interprofessionnelle engagée (...), les procédures relatives à la prévention des licenciements économiques, aux règles d’information et de consultation des représentants du personnel et aux règles relatives au plan de sauvegarde de l’emploi* ».

La loi n° 2004-627 du 30 juin 2004 <sup>(1)</sup> a prorogé de six mois le délai de dix-huit mois précité, afin de laisser aux partenaires sociaux un délai complémentaire pour conclure les négociations interprofessionnelles ouvertes en avril 2003. Le constat de l’échec de ces négociations conduit le gouvernement à proposer les présentes mesures législatives et en particulier le présent article qui permettra de sortir de « l’entre-deux » sur la loi de modernisation sociale.

Le **I** du présent article 37-1 abroge la totalité des dispositions qui avaient été suspendues, ce qui fera définitivement rentrer en vigueur les dispositions antérieures. La différence rédactionnelle qui apparaît dans le dispositif de l’article

---

(1) *Loi modifiant les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et relative au recouvrement, par les institutions gestionnaires du régime d’assurance chômage, des prestations de solidarité versées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juin 2004 aux travailleurs privés d’emploi dont les droits à l’allocation de retour à l’emploi ont été rétablis.*

entre dispositions « abrogées » et « rétablies » tient au fait que certains des articles en cause de la loi de modernisation sociale inséraient de nouvelles dispositions dans le code du travail ou celui du commerce – il suffit donc de les abroger – tandis que d'autres modifiaient des dispositions antérieures – il faut donc rétablir celles-ci.

L'objet des articles en cause de la loi de modernisation sociale est le suivant :

– L'article 96 de cette loi conditionnait l'établissement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, donc la possibilité de licencier dix salariés et plus, à la passation préalable de l'entreprise aux trente-cinq heures (ou à l'engagement de négociations à cette fin).

– L'article 97 disposait que les décisions de cessation d'activité concernant cent salariés et plus devaient être décidées par les organes de direction et de surveillance de l'entreprise sur la base d'une fiche d'impact social et territorial établie par le chef d'entreprise. Cette décision devait intervenir entre la phase « économique » (livre IV du code du travail) et la phase « sociale » des procédures de restructuration (livre III).

– L'article 98 prévoyait de même l'établissement obligatoire d'une fiche d'impact par le chef d'entreprise préalablement à toute décision des organes de direction sur un « *projet de développement stratégique (...) susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail* ».

– L'article 99 prévoyait que la consultation du comité d'entreprise sur un licenciement collectif ne pouvait s'effectuer qu'après achèvement des procédures de consultation dudit comité prévues au livre IV du code du travail, c'est-à-dire dans le cadre de ses pouvoirs d'intervention sur les décisions économiques du chef d'entreprise.

– L'article 100 établissait une procédure d'information obligatoire du comité d'entreprise lors de toute annonce publique stratégique par une entreprise : réunion de droit dans les quarante-huit heures suivant cette annonce et même information préalable si cette annonce était « *de nature à affecter de façon importante les conditions de travail ou d'emploi* ».

– L'article 101 visait à remplacer une disposition simple prévoyant la consultation du comité d'entreprise sur tout projet de compression des effectifs par une procédure complexe de consultation sur tout projet de restructuration et de compression d'effectifs, dans laquelle le comité d'entreprise pouvait émettre des propositions alternatives, saisir un médiateur et recourir à un expert-comptable. Le chef d'entreprise devait fournir une réponse motivée aux avis et propositions alternatives du comité au cours d'une nouvelle réunion de celui-ci tenue au moins quinze jours après la première.

– Les articles 102 et 104 comportaient seulement des dispositions de coordination formelle.

– L'article 106 prévoyait également un système de médiation en ce qui concerne les projets de cessation d'activité d'un établissement entraînant la suppression d'au moins cent emplois. Cette médiation pouvait durer jusqu'à un mois.

– L'article 109 tendait à supprimer les « *qualités professionnelles* » de la liste des critères à prendre en compte pour fixer l'ordre de licenciements collectifs.

– L'article 116 concernait l'intervention de l'administration dans l'élaboration des plans de sauvegarde de l'emploi : il remplaçait une disposition simple lui permettant de faire connaître ses éventuelles propositions de modification du plan par une procédure beaucoup plus formelle (obligation de réponse motivée de l'employeur à ces propositions ; possibilité de dresser un constat de carence après l'adoption définitive du plan de sauvegarde de l'emploi par l'employeur).

On voit que ces dispositions avaient principalement pour objet soit de multiplier les délais de procédures (sans que les comités d'entreprise puissent pour autant bloquer définitivement les opérations de restructuration), soit de s'ingérer inutilement dans le fonctionnement interne des organes de direction des entreprises. Certaines mesures posaient également problème au regard du droit boursier, ainsi de l'obligation d'informer préalablement le comité d'entreprise avant certaines annonces publiques stratégiques. Enfin, le recours dans ces articles à des concepts juridiques flous (comme « *projet de développement stratégique (...) susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail* » ou « *annonce publique (...) de nature à affecter de façon importante les conditions de travail ou d'emploi* ») constituait de toute évidence une source future de contentieux.

Le II comporte une mesure de coordination. Il s'agit de revenir à la rédaction du code du travail antérieure à celle issue de l'article 96 de la loi de modernisation sociale en ce qui concerne les obligations de consultation des représentants du personnel en cas de licenciements envisagés dans le cadre d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires (obligations définies à l'article L. 321-9 du code du travail).

Sur le fond, ce rétablissement du droit antérieur semble instaurer une exception, pour les entreprises de cinquante salariés au moins en procédure judiciaire, à l'obligation de présenter aux représentants du personnel un plan de sauvegarde de l'emploi préalablement à tout licenciement collectif de dix salariés et plus, ou du moins à sa sanction : cette sanction (la nullité de la procédure de licenciement) constitue l'objet du deuxième alinéa de l'article L. 321-4-1 du code tel que rétabli dans sa version antérieure à la loi de modernisation sociale,

deuxième alinéa dont l'application est exclue, dans le cas d'une entreprise en procédure judiciaire, par l'article L. 321-9 rétabli de même.

En fait, cette situation résulte d'une malfaçon rédactionnelle issue de la précédente législature : à l'origine, l'exception à l'obligation d'appliquer le deuxième alinéa de l'article L. 321-4-1 du code du travail pour les entreprises en procédure judiciaire devait viser une première version de ce que l'on a appelé « l'amendement Michelin », qui prétendait conditionner la possibilité d'un plan social au passage préalable aux trente-cinq heures (ou à l'engagement de négociations en ce sens). Cependant, cette disposition inscrite à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a été censurée par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

Dès lors, la rédaction de l'article L. 321-9 du code précité est apparue ambiguë en visant ce qui devenait alors le deuxième alinéa de l'article L. 321-4-1, à savoir la disposition sanctionnant de nullité les procédures de licenciement en l'absence de plan de sauvegarde de l'emploi.

Une obligation dépourvue de sanction n'ayant pas de sens – quoi que l'on pense par ailleurs de la nature de la sanction qui doit s'appliquer en l'absence de plan de sauvegarde de l'emploi ou en cas d'insuffisance de celui-ci –, ce point mérite d'être corrigé.

\*

La commission a examiné trois amendements de suppression de l'article de M. Gaëtan Gorce, M. Maxime Gremetz et Mme Martine Billard.

**M. Gaëtan Gorce** a estimé que les dispositions de la lettre rectificative révèlent l'échec de la stratégie de négociation présentée par le gouvernement comme justification de la suspension des dispositions de la loi de modernisation sociale. De fait, cette suspension s'est transformée en abrogation. Cette évolution témoigne de l'incapacité du gouvernement à faire se mettre d'accord les partenaires sociaux. Les rares mesures issues de la négociation ne constituent que des propositions marginales au regard de l'enjeu des restructurations. Il est vrai qu'il n'était pas possible de parvenir à un accord dès lors que les exigences patronales, la suspension de la loi de modernisation sociale, avaient d'ores et déjà été satisfaites et qu'il ne restait plus de grain à moudre pour le dialogue social. Cette situation est particulièrement regrettable dans un contexte marqué par les délocalisations, une discussion sur la place des organisations syndicales et les difficultés financières de l'UNEDIC.

En dépit du nombre de dispositions présentées, ce projet de loi n'est qu'un ersatz de texte. On ne peut par exemple qu'être critique à l'égard de l'article 37-3 qui change le régime de modification du contrat de travail et favorisera la

---

(1) Conseil constitutionnel : n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

conclusion d'accords maison et les démissions forcées. On se moque réellement de la représentation nationale, ce texte n'apporte aucune réponse sérieuse. Son intitulé est lui-même en contradiction avec un contenu totalement disparate et lacunaire : il n'existe par exemple aucune disposition visant à lutter contre la précarité dont on sait qu'elle est, plus encore que le licenciement économique, source de difficultés. Il ne s'agit au final que d'un simulacre.

La commission a *rejeté* les amendements.

La commission a *adopté* l'article 37-1 sans modification.

### *Article 37-2*

#### **Négociations obligatoires sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et pérennisation des « accords de méthode »**

Cet article vise à renforcer la gestion prévisionnelle de l'emploi et l'anticipation des restructurations dans les entreprises, en développant le dialogue social sur ces questions : il est donc proposé d'instaurer une négociation triennale obligatoire dans les entreprises et les branches, qui portera notamment sur la gestion prévisionnelle de l'emploi, et de pérenniser la possibilité de passer des accords dérogatoires sur les procédures de licenciements collectifs (« accords de méthode »).

Le **I** modifie le chapitre préliminaire du titre II du livre III du code du travail. Ce chapitre est actuellement consacré aux obligations déclaratives des entreprises quant à leurs embauches (en particulier vis-à-vis de la sécurité sociale) et s'intitule donc « *Déclaration de mouvements de main d'œuvre* ». Compte tenu des dispositions qu'il insère dans ledit chapitre (décrites *infra*), le projet y substitue un nouvel intitulé : « *Gestion de l'emploi et des compétences. Prévention des conséquences des mutations économiques* ».

#### Article L. 320-2 du code du travail

L'article L. 320-2 qu'il est proposé d'insérer dans le code du travail instaure une négociation triennale obligatoire dans l'entreprise sur :

– « *les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi* » ;

– « *la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* » ;

– des mesures d'accompagnement ; sont notamment mentionnées à ce titre les mesures de formation, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences et d'accompagnement à la mobilité.

L'introduction d'une obligation de négociation portant sur la gestion prévisionnelle de l'emploi constitue une novation. Pour le moment, l'article

L. 432-1-1 du code du travail prévoit seulement une information et une consultation annuelles du comité d'entreprise sur l'évolution de l'emploi et des qualifications, ainsi que sur les prévisions en la matière et les actions de formation et de prévention envisagées ; l'article L. 432-4-1 prévoit par ailleurs une information trimestrielle ou semestrielle du comité (selon la taille de l'entreprise) sur l'évolution de l'emploi (effectifs, sexes, qualifications, types de contrats).

Le projet dans sa version initiale étendait même cette obligation de négociation – qui ne signifie pas, naturellement, obligation de conclure un accord – à la stratégie de l'entreprise elle-même, ce qui constituait une évolution conséquente du champ de la négociation sociale. Le Sénat a recadré le dispositif en ne visant que les modalités d'intervention du comité d'entreprise quant à cette stratégie.

L'obligation nouvelle de négociation ne s'appliquera qu'aux entreprises de trois cents salariés et plus, y compris lorsque ce seuil est atteint par un ensemble de sociétés constituant un « *groupe* » au sens de l'article L. 439-1 du code du travail, ainsi que dans les entreprises ou groupes « *de dimension communautaire* » devant en conséquence établir un comité d'entreprise européen au sens de l'article L. 439-6 du même code : dans ce cas de figure, on prend en compte dans l'effectif l'ensemble des salariés occupés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen et pas seulement en France. La rédaction proposée est cependant ambiguë quant au champ visé en matière d'entreprises ou groupes de dimension communautaire : l'obligation de négociation qui est l'objet du présent article s'y appliquera-t-elle dès lors qu'ils dépassent trois cents salariés (ce que semble impliquer le texte du projet) ou mille (ce qui correspond à la définition actuelle du groupe de dimension communautaire à l'article L. 439-6) ? Ce point mérite d'être clarifié.

Quant au seuil de trois cents salariés, il correspond à un seuil fréquemment utilisé par le code du travail en ce qui concerne le rôle du comité d'entreprise, notamment en matière d'information sur l'emploi : par exemple, c'est à partir de ce seuil que le comité peut recourir à un expert à l'occasion de tout projet important en matière de méthodes de recrutement, d'informatisation de la gestion du personnel et de contrôle de l'activité des salariés (article L. 434-6 du code) et qu'il reçoit trimestriellement et non semestriellement différentes informations : bilan de l'emploi (effectifs, qualifications, différents types de contrats, contrats aidés...) ; mesures envisagées en matière d'équipements et de méthodes de production (articles L. 432-4, L. 432-4-1 et L. 432-4-1-1).

Ce seuil détermine aussi la forme (rapport annuel unique) et le contenu de l'information économique due par le chef d'entreprise au comité d'entreprise (articles L. 432-4 et L. 432-4-2).

Il convient enfin de signaler que le Sénat a complété le dispositif en précisant l'articulation de la négociation de groupe et d'entreprise : la conclusion d'un accord de groupe dispensera de négociation d'entreprise.

## Article L. 320-3 du code du travail

L'article L. 320-3 qu'il est proposé d'insérer dans le code du travail a pour objet la pérennisation des « accords de méthode » institués à titre expérimental par la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques (qui a par ailleurs suspendu partiellement la loi de modernisation sociale).

### **1. Le bilan des accords de méthode expérimentaux**

A ce jour, 173 accords de méthode expérimentaux ont été signés et le bilan qu'on peut en tirer est positif.

#### ***Bilan des accords de méthode expérimentaux***

*(ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale)*

Le bilan des 173 accords de méthode remontés des services déconcentrés fait apparaître un réel développement de la négociation sur les restructurations au niveau des entreprises, dans le cadre expérimental instauré par la loi du 3 janvier 2003.

Les accords de méthode analysés ont été signés dans des entreprises de toutes tailles : 69 PME, 17 filiales de grands groupes ou 14 groupes eux-mêmes (accords-cadre déclinés ensuite dans les filiales, en tant que de besoin – 35 entreprises sont concernées). Exception faite des accords de groupe, qui ont plutôt pour objet la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la majorité des accords de méthode ont été signés « à chaud », en lien avec une restructuration devant être conduite à plus ou moins court terme (2 mois à 2 ans).

L'analyse du contenu des accords montre la prévalence de certains thèmes et de certaines préoccupations, et notamment :

– le souci d'adaptation à la situation réelle de l'entreprise, comme le démontre la variété des aménagements de la procédure d'information-consultation des représentants du personnel : concomitance totale ou partielle livre IV / livre III dans 52 % des accords, mais séparation des procédures dans 28 % des cas ; allongement des délais dans 35 % des accords, mais diminution dans 23 % ;

– le souci de sécurisation des procédures (le calendrier légal est très souvent adapté, mais de façon très encadrée) et du contenu du plan de sauvegarde de l'emploi, afin d'éviter un contentieux ultérieur (environ un accord sur six comporte une clause de renonciation à d'éventuels recours) ;

– la mise en place d'instances de concertation ou de négociation (dans 70 % des accords), dont le fonctionnement est complémentaire et/ou parallèle à celui des institutions représentatives du personnel ;

– le renforcement des moyens des représentants du personnel, et de l'information des salariés (29 % des accords) ;

– la fixation de modalités de négociation sur le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi (dans 70 % des accords), afin notamment de permettre une mise en œuvre anticipée de ce dernier (en cours de procédure d'information-consultation), d'encadrer le recours au



volontariat ou d'obtenir des engagements de l'employeur en terme de maintien d'emplois.

On rappellera par ailleurs que sur 130 accords conclus avant fin mai 2004, 70 % ont été paraphés par la CFDT, 61 % par la CGT, 54 % par FO, 50 % par la CFE-CGC et 37 % par la CFTC.

Lors des auditions qu'il a menées, le rapporteur a constaté que la démarche des accords de méthode était généralement jugée positivement, notamment dans une optique de sécurisation juridique.

Sans doute, ont observé certains, n'est-elle pas la panacée, car, comme toute opportunité de dialogue social, cette démarche fonctionne là où ce dialogue est déjà de bonne qualité ; elle a du moins le mérite d'avoir pour objet la continuation du dialogue social dans les moments les plus conflictuels, voire d'avoir elle-même entretenu ce dialogue lors de ces moments dans le cas des accords négociés « à chaud ».

## **2. La pérennisation du dispositif**

Les accords de méthodes pérennisés seront des accords collectifs pouvant déroger aux dispositions légales, mais dans des conditions bien définies.

Ils pourront être passés au niveau de l'entreprise, mais aussi du groupe : la mention des accords de groupe, nouvelle par rapport à la loi du 3 janvier 2003 précitée, rend compte de la consécration législative qu'a donnée à la négociation de groupe la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social<sup>1</sup>.

La question d'éventuels accords de méthode de branche, non prévus dans le projet actuel, mérite d'être posée : la négociation de branche peut stimuler la négociation d'entreprise et lui fournir un cadre de référence, surtout dans un domaine complexe et nouveau comme celui des accords de méthode. Surtout, des accords de branche d'application directe auraient l'avantage de couvrir les PME qui ne pourront mener une négociation d'entreprise, faute de représentation syndicale et/ou de capacité à conduire ce genre de processus complexe.

### ***a) Le contenu des accords de méthode***

Le contenu des accords de méthode restera centré en premier lieu sur les règles procédurales concernant le comité d'entreprise : il s'agit, « *par dérogation aux dispositions des livres III et IV du [code du travail, des] modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise applicables* » lorsqu'un « grand » licenciement collectif (dix salariés et plus en trente jours) est envisagé, et en particulier des réunions du comité, de son information sur la situation de

---

(1) Cf. article L. 132-19-1 inséré dans le code du travail par cette loi.

l'entreprise (point formellement ajouté par la nouvelle rédaction), de la formulation par celui-ci de propositions alternatives au projet économique à l'origine d'une restructuration et de l'obligation de réponse motivée de l'employeur. La rédaction du présent article ne fait pas de cet ensemble de règles de procédure un élément potentiel des accords de méthode, comme la loi du 3 janvier 2003 (qui employait le verbe « pouvoir »), mais un socle obligatoire que devra comporter tout accord<sup>1</sup> (du fait de l'emploi de l'indicatif : « *Ces accords fixent...* »).

On relève que l'autorisation explicite de déroger aux livres III et IV du code du travail permet de concevoir des modalités d'association du comité d'entreprise aux décisions du chef d'entreprise très différentes de celles prévues par la loi, qui pourront notamment impliquer que la distinction entre consultation « économique » (livre IV) et consultation « sur les licenciements » (livre III) soit gommée et dépassée.

Par ailleurs, plusieurs personnes auditionnées par le rapporteur ont soulevé la question de l'articulation entre la négociation collective menée par les syndicats et le rôle du comité d'entreprise : dans quelle mesure celui-ci peut-il être tenu à l'écart d'une négociation qui portera sur ses modalités de fonctionnement et des mesures dont il devra assurer le suivi ?

S'agissant du contenu des accords, il est en outre prévu, ce qui n'était pas le cas pour les accords de méthode expérimentaux, qu'ils pourront organiser des actions de mobilité interne à l'entreprise (reclassement) et plus généralement anticiper le contenu d'un futur plan de sauvegarde de l'emploi. Cette extension de champ est motivée par l'utilisation qui a été faite, dans certaines entreprises, des accords de méthode expérimentaux, qui ont pu « à froid » ou « à chaud » anticiper sur le type de mesures qu'un futur plan de sauvegarde de l'emploi pourrait comporter. Un groupe comme AREVA<sup>2</sup> a ainsi pu accompagner, à l'aide d'accords passés au niveau du groupe puis des sociétés, certaines des opérations de restructuration de sa filiale FCI (*Framatome connectors international*) et obtenir d'excellents taux de reclassement (97 % dans un cas) ; dans ce cas de figure, la démarche des accords de méthode a clairement été utilisée pour négocier les dispositifs de reclassement (aides à la mobilité pour les salariés acceptant d'être transférés sur un autre site, aides financières d'incitation à la reprise rapide d'un autre emploi...). Il est cependant à noter que l'utilisation des accords de méthode pour anticiper le contenu des mesures d'un plan de sauvegarde de l'emploi fait débat, notamment parmi les organisations syndicales : des interlocuteurs du rapporteur ont considéré qu'il n'était pas dans l'intérêt des salariés de conclure un accord de ce type en amont de la procédure légale, à un moment où l'asymétrie de l'information est maximale (l'employeur a élaboré son

---

(1) *La passation ou non d'un accord de méthode restant facultative.*

(2) *Voir « Liaisons sociales » du 4 novembre 2004.*

plan de restructuration mais n'a pas encore consulté les représentants du personnel).

Par ailleurs, la présente rédaction, comme auparavant celle de la loi du 3 janvier 2003, mentionne, en tant qu'objet éventuel des accords de méthode, les conditions dans lesquelles l'établissement du plan de sauvegarde de l'emploi peut faire l'objet d'un accord. Cette mention est significative car auparavant il n'était pas indiqué explicitement dans le code du travail que le plan de sauvegarde de l'emploi pouvait faire l'objet d'un accord collectif : l'article L. 321-6 du code mentionne bien un accord éventuel sur les « *conditions de licenciement* », mais en se référant aux mesures prévues à l'article L. 321-4 – définition générale des obligations de l'employeur en cas de licenciement collectif – et non à l'article L. 321-4-1 – cas particulier des entreprises de cinquante salariés et plus : obligation d'un plan de sauvegarde de l'emploi et contenu de celui-ci.

### ***b) L'encadrement des dérogations à la loi***

Il ne pourra être dérogé à certaines dispositions légales :

– celle posant le principe selon lequel un licenciement économique ne peut être prononcé qu'en l'absence de reclassement interne possible (troisième alinéa de l'article L. 321-1 du code du travail, issu de la loi de modernisation sociale) ;

– celles définissant les obligations générales de l'employeur envisageant un licenciement collectif en matière d'information des représentants du personnel et de réponse motivée à leurs suggestions (onze premiers alinéas de l'article L. 321-4 du code précité) ;

– celles traitant des licenciements en cas de redressement ou de liquidation judiciaire (article L. 321-9 du code précité).

La référence nouvelle, par rapport aux accords de méthode expérimentaux, à la faculté d'anticiper sur un futur plan de sauvegarde de l'emploi amène à s'interroger sur l'opportunité d'écarter éventuellement aussi les dérogations à certaines dispositions de l'article L. 321-4-1, lequel encadre l'obligation de plan de sauvegarde de l'emploi et le contenu des plans. Il apparaît vraisemblable, en tout état de cause, qu'un accord collectif ne saurait prévoir dans de bonnes conditions de sécurité juridique d'exception à des règles d'ordre public relatives à l'intervention du juge et à ses conséquences, en l'espèce s'agissant des plans de sauvegarde de l'emploi : on pense là au principe de nullité des procédures de licenciement en l'absence de plan de sauvegarde de l'emploi « suffisant » soumis au comité d'entreprise (*cf.* deuxième alinéa de l'article L. 321-4-1 – après abrogation de l'article 96 de la loi de modernisation sociale – qui fonde la jurisprudence « La Samaritaine ») ou encore à la règle selon laquelle la validité de ce plan est appréciée au regard des moyens de l'entreprise (dernier alinéa de cet article).

### ***c) Les conditions de validité et de contestation des accords***

La loi du 3 janvier 2003 précitée avait anticipé sur la généralisation des accords majoritaires actée dans la loi du 4 mai 2004 précitée en disposant que les accords de méthode expérimentaux devaient être passés par un (des) syndicat(s) majoritaire(s) en voix aux dernières élections au comité d'entreprise.

Dans le cadre du présent projet, deux options sont ouvertes pour les accords de méthode pérennisés :

– soit maintenir l'obligation d'une majorité « d'engagement » d'organisations signataires représentant la majorité des salariés, dans la continuité de la loi du 3 janvier 2003 ;

– soit appliquer le nouveau droit commun issu de la loi du 4 mai 2004<sup>1</sup> : si un accord de branche l'a prévu, les accords d'entreprise doivent être passés sous le régime de la majorité d'engagement (les organisations signataires doivent avoir recueilli au moins la moitié des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections au comité d'entreprise) ; en l'absence d'accord de branche ou si l'accord de branche préfère cette option, la validité des accords d'entreprise est seulement conditionnée à l'absence de majorité « d'opposition » (des organisations majoritaires dans les mêmes conditions). Par ailleurs, ce dispositif de droit commun comprend des mécanismes de négociation adaptés au cas des entreprises dépourvues de représentation syndicale : quand un accord de branche l'autorise et sous réserve d'une homologation par une commission paritaire nationale, les accords collectifs peuvent y être négociés par les élus du comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel, voire en l'absence d'élus par des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative (l'accord est alors soumis à un référendum d'entreprise).

La version initiale du projet de loi avait retenu la première des deux options décrites, mais le Sénat a supprimé l'alinéa correspondant, ce qui entraînera l'application du droit commun, avec le choix entre majorités syndicales d'engagement et d'opposition ainsi que la possibilité de négociations menées par les représentants du personnel à défaut de représentation syndicale. Ce choix du Sénat devrait donc faciliter la conclusion d'accords de méthode et permettre de couvrir plus largement les PME.

Enfin, il est proposé d'instaurer un délai de douze mois (à compter du dépôt de l'accord à la direction départementale du travail et de l'emploi) pour l'exercice des actions judiciaires « *en contestation* » contre les accords « *visés au présent article* » (L. 320-3 du code du travail), ce qui couvrira, outre les accords de méthode, les éventuels accords portant directement sur le plan de sauvegarde de l'emploi passés dans la continuité d'un accord de méthode. Ce délai se substituerait donc au délai de droit commun de cinq ans posé à l'article 1304 du code civil pour l'action en nullité ou en rescision des conventions. Cette

---

(1) Paragraphe III de l'article L. 132-2-2 du code du travail.

proposition doit naturellement être envisagée en lien avec les autres mesures de sécurisation juridique inscrites à l'article 37-5 du présent projet.

Il est à noter par ailleurs que dans sa rédaction initiale, le projet de loi ne visait que l'action « *en nullité* » des accords : le Sénat, observant que l'irrégularité des procédures en matière de licenciements et de plans de sauvegarde de l'emploi n'est pas nécessairement sanctionnée par leur nullité (la nullité sanctionne en principe les irrégularités les plus graves qui justifient le rétablissement de la situation antérieure, en particulier, en l'espèce, la réintégration des salariés licenciés, les autres irrégularités ouvrant droit à indemnisation), a visé plus généralement les actions « *en contestation*. »

Le **II** du présent article 37-2 opère dans les dispositions existantes relatives à la négociation d'entreprise les coordinations nécessaires avec le nouvel article L. 320-2 inséré dans le code du travail (voir *supra*).

A cette fin, il est en premier lieu proposé une modification mineure de l'intitulé d'une subdivision du code du travail : la nouvelle négociation obligatoire d'entreprise sur la gestion prévisionnelle des emplois étant triennale, il ne convient plus de parler de « *négociation annuelle obligatoire* », mais de « *négociation obligatoire* ».

Article L. 132-27 du code du travail

L'article L. 132-27 du code du travail définit l'objet des négociations obligatoires d'entreprise.

Il est proposé d'y insérer un renvoi au nouvel article L. 320-2 créé par le présent projet et concernant la négociation à propos des modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et de la gestion prévisionnelle de l'emploi. Cette insertion est opérée en réécrivant un alinéa portant actuellement sur la négociation à propos du maintien dans l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle.

Article L. 132-12-2 du code du travail

Le **III** du présent article 37-2 institue une négociation triennale obligatoire au niveau de la branche sur « *les matières définies à l'article L. 320-2* » créée par le projet.

Par ailleurs, cette nouvelle obligation de négociation au niveau de la branche conduit – une fois encore – à s'interroger sur la multiplication de ce type d'obligations, avec des périodicités et des règles différentes.

Ces dispositions pourraient utilement être simplifiées et *a minima* harmonisées (la même observation valant d'ailleurs pour la négociation d'entreprise).

Il est enfin à noter que le nouvel objet de négociation de branche introduit par le présent paragraphe ne l'est pas, en revanche, dans la liste des thèmes dont une convention de branche doit obligatoirement traiter pour être étendue (article L. 133-5 du code du travail).

### *Le maquis des négociations de branche*

Selon le code du travail, en tenant compte du présent projet et du projet pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en cours de navette, la négociation de branche doit ou devra être :

- annuelle sur les salaires et l'emploi et fondée sur un rapport remis par la partie patronale au moins quinze jours avant ;
- triennale sur l'égalité hommes/femmes et l'emploi des personnes handicapées et fondée là aussi sur des rapports, mais sans que leur délai de dépôt, voire leur auteur s'agissant de l'égalité hommes/femmes, soient précisés ;
- triennale également sur les questions de formation et sur les salariés âgés et la pénibilité, mais sans rapports préalables prévus ;
- triennale encore sur la gestion prévisionnelle de l'emploi (en application du présent projet), là aussi sans dépôt préalable prévu de rapport ;
- quinquennale sur les classifications, également sans rapport préalable obligatoire...

Par ailleurs, les différents cadres de négociation s'entremêlent : ainsi la notion de « *gestion prévisionnelle des emplois* » est-elle déjà visée à l'article L. 132-12 du code pour le cas particulier des salariés âgés et à son article L. 934-2 qui définit la négociation de branche sur la formation professionnelle ; elle est réintroduite par le présent projet à un autre titre (la négociation de branche portant sur les matières négociées au niveau de l'entreprise en application de l'article L. 320-2, dont la gestion prévisionnelle de l'emploi)...

\*

La commission a *rejeté* trois amendements de suppression de l'article de M. Gaëtan Gorce, Mme Martine Billard et M. Maxime Gremetz.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur et un amendement du rapporteur prévoyant la possibilité de négocier des accords de méthode au niveau des branches.

**M. Gaëtan Gorce** a souligné la nécessité que le rapport précise quelles sont les dispositions auxquelles les accords de méthode peuvent déroger.

**M. Francis Vercamer** a approuvé cette remarque, rappelant que la possibilité de déroger par un accord de niveau inférieur à une norme conventionnelle de niveau supérieur suppose que soit précisément énuméré le champ des dérogations.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à supprimer l'inclusion du plan de sauvegarde de l'emploi dans le champ des accords de méthode, qui n'a d'autre objet que d'éviter la nullité résultant de l'insuffisance du plan de sauvegarde de l'emploi et de son contenu.

**Mme Muguette Jacquaint** a constaté que, depuis le début de la réunion, les amendements présentés par les députés membres du groupe communiste et républicain visant à lutter contre le dépeçage du droit du travail et la remise en cause des avancées introduites par la loi de modernisation sociale ont systématiquement été rejetés. Par cette attitude, on ouvre la porte à toutes les dérives. A l'heure où le gouvernement affiche sa volonté de lutter contre le chômage et où le Premier ministre confesse lui-même la difficulté de la tâche entreprise, liée notamment à une croissance plus faible qu'escomptée, mieux vaudrait prendre en compte les propositions des députés communistes. Il y a sinon une contradiction patente entre le but recherché et les moyens employés.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz subordonnant la validité de l'accord de méthode à la consultation du comité d'entreprise ainsi qu'à sa signature par l'organisation ou les organisations syndicales majoritaires.

La commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Francis Vercamer visant à renforcer la formation professionnelle dispensée par les entreprises, le premier incluant dans le plan de formation de l'entreprise la lutte contre l'illettrisme, le second prévoyant le concours de la direction départementale du travail à l'exécution du plan de formation de l'entreprise, **le rapporteur** considérant la préoccupation louable mais estimant que les dispositions proposées n'ont pas leur place dans la loi.

La commission a *rejeté* les deux amendements,

Elle a ensuite *adopté* l'article 37-2 ainsi modifié.

### *Article 37-3*

#### **Procédures applicables en cas de proposition de modification du contrat de travail pour motif économique**

Cet article modifie les procédures applicables en cas de modification du contrat de travail pour motif économique. Il crée en particulier une distinction entre la modification acceptée et celle refusée par le salarié et en profite pour moderniser la définition du licenciement pour motif économique en intégrant

l'évolution de la jurisprudence. Il en tire les conséquences formelles sur la définition du licenciement pour motif économique sans en changer l'économie (paragraphe I), sur la procédure applicable en cas de proposition de modification (paragraphe II) et exclut les salariés ayant consenti une modification du décompte des licenciements envisagés pour apprécier l'obligation de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi (paragraphe III).

## **1. Une définition du licenciement pour motif économique confortée**

### ***a) La définition du licenciement pour motif économique, aboutissement d'un long cheminement conventionnel, législatif et jurisprudentiel***

- *La genèse : une définition laissée à la jurisprudence*

On rappellera que de 1945 à 1975 la notion de licenciement pour motif économique est restée particulièrement nébuleuse en l'absence de régime spécifique et *a fortiori* légal. Toutefois, on trouve en germe dans la jurisprudence administrative – en application de l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le contrôle de l'emploi et dans le cadre du contentieux sur l'autorisation administrative de licenciement – certains des éléments essentiels du futur régime du licenciement pour motif économique.

C'est avec l'accord national interprofessionnel de février 1969 sur la sécurité de l'emploi qu'apparaît pour la première fois un embryon de régime juridique autonome, clairement affirmé dans l'avenant du 21 novembre 1974 à cet accord : y figurent notamment la première ébauche de la notion de reclassement et les conditions d'information et de consultation du comité d'entreprise en cas de compression d'effectifs. La loi du 3 janvier 1975 relative aux licenciements pour cause économique en reprend l'essentiel des termes et instaure une procédure fondée sur le rôle central de l'administration du travail, *via* un régime d'autorisation préalable au licenciement, sur une distinction entre petits et grands licenciements économiques et sur un rôle renforcé des institutions représentatives du personnel sur ces derniers. Toutefois, le législateur ne donne aucune définition du licenciement pour motif économique dont l'élaboration est laissée à la jurisprudence.

- *L'intervention perçue comme opportune du législateur en 1989*

Avec la suppression – par la loi du 30 décembre 1986 reprenant les termes de l'accord national interprofessionnel du 20 octobre 1986 – de l'autorisation administrative de licenciement et l'insertion des premières dispositions relatives à la mise en œuvre d'un plan social en cas de grand licenciement, le législateur a à la fois mis fin à un contrôle préalable – même s'il était largement formel – sur la nature des licenciements envisagés et renforcé les obligations concrètes s'imposant à l'employeur du fait de ces licenciements. Dès lors, il devenait plus délicat de s'en remettre à la seule jurisprudence, par nature longue à se former et plus longue encore à s'unifier, laissant donc persister de profondes disparités au



premier niveau de juridiction et créant une incertitude majeure pour l'ensemble des acteurs, salariés et entreprises.

Le législateur en a tiré les conséquences en introduisant à l'article L. 321-1 du code du travail une définition du licenciement pour motif économique par la loi du 2 août 1989 et en étendant à l'ensemble des ruptures visées dans cette définition le régime juridique applicable au licenciement pour motif économique par la loi du 27 janvier 1993.

*• Une définition législative qui n'a pas été remise en cause même si la jurisprudence a dû la préciser*

L'article L. 321-1 n'a plus été modifié par le législateur depuis 1989 à l'exception de son dernier alinéa relatif aux efforts de formation, d'adaptation et de reclassement dont la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a, par son article 108, rappelé qu'ils doivent être réalisés préalablement au licenciement. Cette modification n'affecte pas le premier alinéa de l'article L. 321-1, cœur de la définition du licenciement pour motif économique, dont la rédaction de 1989 continue de fixer les termes<sup>1</sup>.

Cette stabilité de la notion même – outre son caractère notable dans un droit du travail caractérisé par son instabilité – revêt une importance essentielle notamment du fait de la lourdeur et de la complexité du régime juridique, notamment des procédures, entourant le licenciement.

La définition par la loi du licenciement pour motif économique opérée en 1989 constitue donc un îlot de sécurité juridique primordial, même si cette pérennité des textes n'a pas exclu – peut-être en est-elle au contraire une condition essentielle – d'importantes précisions par la jurisprudence ces quinze dernières années.

### ***b) Une définition de ce fait complexe***

On commencera tout d'abord par rappeler les termes de cette définition contenue au premier alinéa de l'article L. 321-1 du code du travail :

*« Constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification substantielle du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques. »*

On se doit d'en souligner la complexité, née notamment des conditions de formation de cette définition et de la tentative par le législateur d'appréhender dans une rédaction concise un phénomène recouvrant des situations concrètes que

---

(1) On reviendra plus loin sur la tentative avortée de modifier cette définition par l'article 107 de la loi de modernisation sociale précitée.

reflétait une jurisprudence encore en formation. Cette définition réunit trois conditions cumulatives dont la réunion peut seule lui conférer une cause réelle et sérieuse.

- *Un motif non inhérent à la personne du salarié*

Le premier élément à retenir – et qui ne prête pas à confusion – est que le licenciement pour motif économique ne peut reposer que sur un ou plusieurs motifs « *non inhérents à la personne du salarié* ». Le licenciement pour motif économique est donc clairement distinct du licenciement pour motif personnel : de ce fait, un licenciement reposant sur une action disciplinaire, une faute professionnelle ou une inaptitude physique est exclu du champ du licenciement pour motif économique et du régime spécifique qui est applicable à celui-ci en vertu du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre III du code du travail. Ainsi, par exemple, la rupture résultant du refus par le salarié d'une modification du contrat de travail imposée par l'employeur pour un motif non inhérent à sa personne, constitue un licenciement économique (Cass. Soc., 14 mai 1997, B.V. n° 177, p. 128). Si un motif économique et un motif personnel coexistent, par exemple une insuffisance professionnelle invoquée pour justifier d'un licenciement dans le cadre d'une restructuration, on recherche quel est celui qui prédomine.

Plus complexe est la distinction entre les deux autres aspects de la définition que constituent le motif et la cause du licenciement. La définition du licenciement économique réunit en effet – de façon peut-être confuse – deux éléments :

- un élément matériel consistant soit en une suppression de l'emploi, soit en une transformation de celui-ci, soit en une modification substantielle du contrat de travail ;

- un élément causal consistant en l'existence de difficultés économiques ou de mutations technologiques.

- *Un élément matériel*

Cet élément matériel consiste en un changement concret de la situation du salarié. L'article L. 321-1 en énonce trois types.

Le premier, le plus classique en matière de licenciement et celui qui vient spontanément à l'esprit, est la suppression d'emplois. Sous cette apparente simplicité, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser que la suppression concerne un poste de travail mais pas nécessairement celui du salarié licencié et que ses fonctions ne sont pas nécessairement supprimées : elles peuvent ainsi être confiées à un autre salarié – c'est par exemple fréquemment le cas dans les plans de sauvegarde de l'emploi qui du fait des critères présidant à l'ordre des licenciements peuvent conduire à de nombreuses réaffectations des tâches –, à un bénévole ou encore ventilées entre d'autres salariés.

En deuxième lieu, ce changement peut également tenir à une transformation d'emplois. Il convient de préciser que cet élément ne peut être retenu qu'à la condition que le salarié ne puisse s'adapter aux nouvelles compétences requises et que l'employeur ait fait les efforts préalables nécessaires pour l'aider à cette adaptation.

Enfin, cet élément matériel peut consister en la modification du contrat de travail, « *substantielle* » selon les termes de l'article L. 321-1 du code du travail même si l'on aura l'occasion de revenir sur l'abandon par la jurisprudence de ce qualificatif et sur la procédure applicable en la matière.

- *Un élément causal*

A cet élément matériel s'ajoute un élément causal. Le seul changement d'un élément matériel de la relation de travail selon l'une des trois modalités précédemment évoquées ne fait que caractériser la nature économique du licenciement. Il ne suffit pas à lui fournir une cause réelle et sérieuse.

Le changement d'un des éléments matériels du contrat doit en effet, en vertu de la définition, être consécutif « *notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques* ». Si l'on cerne assez bien la nature des secondes dont la jurisprudence a ainsi précisé qu'elles doivent être importantes et que l'employeur doit avoir mis en œuvre les efforts d'adaptation nécessaires, la notion de difficultés économiques est plus délicate à appréhender de même que l'ouverture à d'autres causes – telles que la réorganisation de l'entreprise – rendue possible par l'adverbe « *notamment* ».

Cette définition complexe, déjà largement interprétée par la jurisprudence sur ses points les plus précis, comme les éléments matériels limitativement énumérés, est donc fortement soumise à l'appréciation des juridictions dans ses éléments les plus ouverts.

- c) Une définition éclairée par quinze années de jurisprudence*

Sans revenir sur l'ensemble des apports de la jurisprudence, en particulier celle de la chambre sociale de la Cour de cassation, on rappellera quelques-unes des interprétations les plus lourdes de conséquences.

S'agissant par exemple des éléments matériels, la Cour de cassation a largement étendu le champ du premier alinéa de l'article L. 321-1 en considérant par exemple que les départs volontaires, c'est-à-dire la rupture négociée du contrat de travail, non compris de façon explicite dans cette définition, appellent néanmoins l'application de la procédure de licenciement pour motif économique (Cass. Soc., C.E.P.M.D., 10 avril 1991), étendant même à ces départs l'application de la procédure des licenciements collectifs pour motif économique (Cass. Soc. Majorette, 3 décembre 1996).

Plus significative encore de ce rôle d'interprétation du droit touchant parfois à la création du droit est la jurisprudence de la Cour de cassation sur la causalité économique.

On peut ainsi considérer comme assez stricte l'interprétation de la notion de « *difficultés économiques* » faite par les juges. On rappellera que la Cour de cassation juge par exemple que l'existence de difficultés doit être appréciée au moment où est prise la décision de licencier, non pas au niveau de l'établissement mais de l'entreprise ou du secteur d'activité voire du groupe et sans nécessairement se limiter au territoire national. Il revient à l'employeur d'établir cette existence. Ne peuvent être qualifiées de « *difficultés économiques* » un déficit ancien qui ne se serait pas aggravé, des résultats négatifs ou une baisse du chiffre d'affaires – sauf si la survie de l'entreprise est en jeu – ou encore des dettes fiscales ou sociales. Est ainsi jugé dépourvu de cause réelle et sérieuse le licenciement du salarié jugé trop cher alors que l'entreprise réalise des profits ou que son chiffre d'affaires augmente ou le licenciement opéré dans le seul but de faire des économies sans qu'il y ait nécessité pour le maintien de la compétitivité de l'entreprise,

*A contrario*, la Cour a admis, au-delà des causes prévues, mutations technologiques et difficultés économiques, que la cause du licenciement peut résider dans la réorganisation de l'entreprise, utilisant pour ce faire l'espace laissé ouvert par le mot « *notamment* ». Ce besoin de réorganisation peut en effet résulter de difficultés économiques mais aussi en l'absence de telles difficultés répondre à l'intérêt de l'entreprise et au besoin pour elle de maintenir sa compétitivité.

Dans le même esprit que pour la notion de difficultés économiques, le juge opère un subtil équilibre entre les intérêts des parties dans une jurisprudence particulièrement étoffée. Ainsi, la Cour de cassation juge-t-elle légitimes l'alignement des conditions de travail sur celles prévalant dans le secteur pour faire face à la concurrence, la mise en place d'une organisation de travail plus performante, la suppression d'un site obsolète, l'adaptation des effectifs à la charge de travail et aux exigences de la production. En revanche, elle estime injustifiés les licenciements liés à une réorganisation reposant sur la seule recherche d'une hausse des profits ou qui ne serait pas indispensable à la sauvegarde de la compétitivité.

#### ***d) Un équilibre subtil, mais connu, à préserver impérativement***

Cette jurisprudence a indéniablement modifié la portée initiale de la définition du licenciement pour motif économique et alimenté de fréquentes polémiques sur sa trop grande ouverture ou au contraire son étroitesse.

L'idée qu'elle laisserait trop de latitude à l'employeur est à l'origine de la tentative de modification par l'article 107 de la loi de modernisation sociale. Celui-ci a tenté de resserrer la définition sur quatre points essentiels : les

difficultés économiques devaient être « *sérieuses* » et n'avoir pu être surmontées par d'autres moyens que le licenciement ; les mutations technologiques n'étaient plus invocables que si elles mettaient en cause la pérennité de l'entreprise ; la réorganisation ne constituait une cause recevable que si elle était « *indispensable* » à la sauvegarde de la compétitivité ; enfin, la marge de manœuvre jurisprudentielle était réduite par la suppression de l'adverbe « *notamment* ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 12 janvier 2002 sur la loi de modernisation sociale, a observé que le caractère limitatif de cette nouvelle définition écartait toute autre justification, notamment celle de la cessation d'activité de l'entreprise, et estimé que le législateur écartait ainsi « *des solutions imposées par le bon sens* ». Il a par ailleurs souligné que la notion proposée de réorganisation « *indispensable à la sauvegarde de l'activité de l'entreprise* » diffère de la nécessité de sauvegarder la compétitivité et qu'elle « *interdit à l'entreprise d'anticiper des difficultés économiques à venir en prenant des mesures de nature à éviter des licenciements ultérieurs plus importants* », justifiant sa défense du principe de libre entreprise par l'objectif du droit à l'emploi. Enfin, le Conseil a relevé que la subordination des licenciements économiques à « *des difficultés économiques sérieuses n'ayant pu être surmontées par tout autre moyen* » conduirait non seulement le juge à contrôler la cause économique du licenciement mais encore « *à substituer son appréciation à celle du chef d'entreprise quant au choix entre les différentes solutions possibles* ». Au vu de ce « *cumul de contraintes* », le Conseil constitutionnel juge que l'entreprise ne peut licencier que si sa pérennité est en cause et que le législateur a créé « *une atteinte manifestement excessive [à la liberté d'entreprendre] au regard de l'objectif poursuivi du maintien de l'emploi.* »

Il n'est pas dans l'intention du rapporteur de revenir sur les raisons ayant conduit le gouvernement et une partie de la majorité de l'époque à se rallier à cette définition écartée dans un premier temps non plus que sur son bien-fondé tant juridique qu'économique. Ce rappel des propos du Conseil vise simplement à illustrer la tension permanente entre les deux objectifs du maintien de l'emploi – au moins à court terme – et de celui de la compétitivité de l'entreprise ainsi que l'importance de l'encadrement opéré par le juge – y compris constitutionnel – en la matière.

La modification de la définition revendiquée aujourd'hui par le MEDEF sur la question de la compétitivité ne semble pas opportune non plus. Tout d'abord, elle ne recueille pas l'assentiment d'un nombre significatif d'organisations représentatives auxquelles elle a été soumise par l'avant-projet transmis à la Commission nationale de la négociation collective. Deuxièmement, elle semble inutile tant la jurisprudence semble désormais stabilisée et satisfaisante, notamment dans la prise en compte de l'exigence de compétitivité, la décision du Conseil constitutionnel ayant en outre conforté ses bases. Enfin, le rapporteur ne peut que souligner le danger qu'il y a à vouloir figer dans une reprise partielle par la loi une jurisprudence aussi nuancée.

On peut estimer que la définition est trop ouverte ou au contraire trop étroite. Déplacer le curseur dans un sens ou dans un autre apparaît cependant moins nécessaire que d'offrir aux employeurs et aux salariés ce dont ils ont d'abord besoin, un horizon juridique stable et clair.

Le rapporteur estime donc que la jurisprudence de la Cour de cassation est à ce jour tout à fait adaptée aux attentes économiques et sociales et que le législateur doit impérativement se garder d'avoir l'air de donner le moindre signal aux juridictions les invitant à infléchir leur jurisprudence sur les causes du licenciement. Pour ce faire le rapporteur proposera naturellement de ne pas modifier l'équilibre atteint mais il doit également être clair que le refus de la modification touchant à la sauvegarde de la compétitivité, un temps envisagée, ne constitue aucunement une remise en cause de la pertinence de la jurisprudence sur ce point.

## **2. Des aménagements du régime de la modification pour motif économique du contrat de travail**

Il convient à titre liminaire d'observer que cet article ne porte que sur les modifications de contrat pour motif économique visées au premier alinéa de l'article L. 321-1 du code du travail : le régime des modifications pour motif personnel demeure inchangé. On rappellera qu'un certain nombre d'observateurs<sup>1</sup> sont critiques à l'égard des différences de régimes juridiques entre les deux catégories de modifications : ainsi, alors que dans les propositions de modifications pour motif économique l'absence de réponse vaut acceptation, dans celles pour motif personnel, cette même absence de réponse vaut refus. Il n'est pas proposé d'harmoniser les deux régimes.

En revanche, il est proposé de modifier sur deux points le régime applicable à la modification du contrat de travail pour motif économique, d'une part, en entérinant la jurisprudence de la Cour de cassation sur la distinction entre modification du contrat et changement des conditions de travail, d'autre part, en revenant au contraire sur une jurisprudence remontant à 1996 relative à l'intégration des propositions de modifications de contrats dans le calcul du nombre des licenciements envisagés servant à déterminer l'obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

### ***a) La confirmation par la loi de la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'abandon du caractère « substantiel » de la modification***

• *La définition traditionnelle de la modification du contrat de travail fondée sur son caractère « substantiel »*

---

(1) Cf. en dernier lieu les remarques formulées par la commission dirigée par M. Michel de Virville.

En vertu de l'article 1184 du code civil, le contrat de travail, accord de volontés, constitue un accord tenant lieu de « *loi aux parties* ». Dès lors, il ne peut en principe être modifié que par consentement mutuel des parties. Toutefois, cette immutabilité se heurte, s'agissant du contrat de travail, à deux obstacles spécifiques : le premier est que le salarié est en situation de subordination juridique par rapport à l'employeur, l'exécution du contrat supposant par nature la capacité pour l'employeur de donner des ordres au salarié et d'en sanctionner les manquements ; le second réside dans le fait que l'employeur dirige une collectivité organisée, exerce un pouvoir de direction et est susceptible à ce titre de prendre des décisions ayant des répercussions individuelles ou collectives sur les contrats des salariés.

Cette contradiction est résolue par l'application de règles d'ordre public – par exemple l'impossibilité de changer le contrat des salariés protégés – et surtout par l'impossibilité pour l'employeur de toucher à certains éléments du contrat.

Le premier alinéa de l'article L. 321-1 du code du travail tel qu'il découle de la rédaction de 1989 oppose ainsi la modification « *substantielle* » du contrat de travail aux modifications « *non substantielles* », reprenant ainsi une distinction classiquement opérée par les juges, notamment les juges du fond.

La Cour de cassation laisse ainsi aux juges du fond le soin d'apprécier le caractère substantiel ou non de la modification (Cass. Soc., 19 novembre 1987, n° 85-42.087, Bull. civ. V, n° 661) et donc la possibilité pour l'employeur de la mettre en œuvre ou non de façon unilatérale.

De fait, les juges du fond tendaient à prendre en compte l'importance de la modification ce qui conduisait à des incertitudes juridiques fortes, deux juridictions distinctes pouvant adopter sur la même modification des positions radicalement différentes.

• *La révision de cette définition par la Cour de cassation*

En dépit de l'appui fourni au juge par le législateur<sup>1</sup>, la Cour de cassation a souhaité mettre fin à ces incertitudes en abandonnant la notion de modification « *substantielle* » au profit de la distinction entre « *modification du contrat de travail* » et « *changement des conditions de travail* » par un arrêt Le Berre du 10 juillet 1996<sup>2</sup>. A une distinction fondée sur l'importance matérielle du changement proposé, la Cour de cassation a donc préféré une distinction fondée sur sa nature juridique. Certains éléments, par leur nature, constituent des éléments « *essentiels* » du contrat de travail et ne peuvent donc être modifiés sans l'accord des deux parties.

On notera qu'à une difficulté a succédé une autre : les juges doivent désormais rechercher si l'élément en question a ou non un caractère essentiel. On rappellera donc quel est l'état actuel de la jurisprudence sur cette question.

La Cour de cassation par une jurisprudence constante estime ainsi que la rémunération contractuelle est un élément essentiel du contrat et ne peut être fixée de façon unilatérale. Il a ainsi contesté la possibilité pour l'employeur d'en réduire le montant, même de façon symbolique, mais également d'en modifier la structure, cette modification fut-elle en apparence favorable au salarié ; il a également contesté la possibilité pour l'employeur de fixer unilatéralement – indépendamment du niveau retenu – la rémunération d'un salarié jusqu'à présent fixée par un accord collectif dénoncé.

De même, le juge considère que la qualification appartient au noyau dur du contrat. Le salarié est ainsi en mesure de refuser une modification assimilable à une rétrogradation, au retrait de fonctions de responsable, ou de façon encore plus illustrative de refuser une promotion qu'il ne souhaite pas assumer. Pour autant, le changement des tâches qui n'implique pas de changement de qualification constitue un simple changement des conditions de travail auquel le salarié ne peut s'opposer.

Plus complexe est la jurisprudence relative aux changements du lieu ou de la durée de travail. Le lieu de travail résulte en principe de l'accord des parties. Toutefois, plusieurs considérations remettent traditionnellement en cause ce principe : outre les contrats ne comportant par nature aucune indication sur ce point (cadre engagé par un groupe international susceptible d'être muté dans les différentes filiales), il existe des clauses contractuelles de mobilité géographique et, même en l'absence de telles clauses, il est admis que l'employeur peut – sauf contractualisation précise du lieu de travail – dans le cadre de son pouvoir de direction s'accomplir dans le secteur géographique de l'entreprise. La

---

(1) Le caractère substantiel de la modification est ainsi explicitement prévu non seulement à l'article L. 321-1 mais aussi aux articles L. 321-1-2 et L. 321-1-3 du code du travail.

(2) Annoncé par plusieurs arrêts depuis 1990 omettant la mention du terme « *substantielle* ». Pour un exemple, cf. Cass. Soc., 7 février 1990, n° 85-44.638, Bull. civ. V, n° 45.



jurisprudence cherche ainsi à concilier la protection contre un pouvoir excessif de l'employeur – la clause de mobilité géographique ne doit par exemple permettre une mutation sans en préciser les limites – et les impératifs de gestion de l'entreprise, par ailleurs protectrices de l'emploi. S'agissant de la durée de travail, la jurisprudence distingue entre durée du travail *stricto sensu* et horaires de travail, ces derniers relevant du pouvoir de direction de l'employeur.

C'est cette distinction entre modification du contrat par changement d'un de ses éléments essentiels et changement des conditions de travail que le présent article propose d'introduire dans les articles du code du travail précités évoquant la modification du contrat de travail pour motif économique précédemment évoqués.

### ***b) La portée de cette confirmation de la jurisprudence par la loi***

Le Sénat a vu dans la substitution du terme « *d'un élément essentiel du contrat de travail* » au terme « *substantielle* » une modification de nature « *terminologique* ». De fait, le présent article n'entend pas sur ce point modifier l'application du droit faite aujourd'hui par la Cour de cassation et cherche bien à mettre en adéquation la législation avec une jurisprudence jugée satisfaisante. Toutefois, la modification du droit écrit servira en outre de guide aux juridictions de premier degré qui utilisent encore parfois la notion de modification substantielle, « *trompées* » en quelque sorte par la lecture de la loi.

Or il convient de rappeler l'importance concrète que revêt la distinction entre changement des conditions de travail et modification du contrat de travail pour motif économique. Dans le premier cas, l'employeur peut mettre en œuvre le changement proposé sans accord du salarié, le refus de celui-ci de s'y conformer constituant une faute susceptible même d'entraîner son licenciement. Dans le second cas, l'employeur ne peut opérer la modification qu'avec l'accord du salarié comme l'affirme la Cour de cassation dans un arrêt Raquin du 8 octobre 1987, suivant le respect de la procédure détaillée à l'article L. 321-1-2 du code du travail. L'employeur doit informer individuellement chaque salarié concerné par envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception de la modification envisagée, lui laisser un délai d'un mois pour la refuser, le défaut de réponse dans ce délai valant acceptation.

On rappellera que la Cour a au surplus de façon constante que cette acceptation doit être expresse, la seule poursuite du contrat aux conditions modifiées n'en valant pas acceptation. Dans les deux cas, les conséquences sont lourdes puisque l'erreur dans la qualification entre modification et changement des conditions de travail, selon qu'elle est commise par le salarié ou l'employeur, peut entraîner un licenciement pour faute ou un licenciement sans cause réelle et sérieuse.

La clarification proposée par le texte n'entend donc pas modifier la jurisprudence de la Cour de cassation mais au contraire confirmer celle-ci – sans

se prononcer pour autant sur la nature des éléments essentiels du contrat de travail comme certains observateurs le demandent parfois, cette appréciation étant laissée au juge – et éclairer ainsi les décisions des juridictions de base.

c) L’infirmité – sur un point déterminé et d’ailleurs contesté – de la jurisprudence relative à la prise en compte des modifications consenties dans l’obligation d’élaborer un plan de sauvegarde de l’emploi

- *Une décision audacieuse de la Cour de cassation*

La Cour de cassation, dans deux arrêts célèbres du 3 décembre 1996, Framatome et Majorette, a interprété de façon extrêmement audacieuse la notion de modification du contrat de travail visée au premier alinéa de l’article L. 321-1 du code du travail.

Alors que le législateur a visé la « *modification* », au surplus substantielle, du contrat de travail comme élément matériel du licenciement pour motif économique, la Cour de cassation a estimé qu’il fallait comprendre par là la proposition de modification sans considération du refus ou de l’acceptation ultérieur du salarié et a dès lors pris en compte dans le calcul des licenciements envisagés les propositions de modification, notamment pour apprécier l’obligation de mettre en œuvre ou non un plan social. Pour ce faire, la Cour s’est fondée sur la formulation des articles L. 321-2, L. 321-3, L. 321-4 et L. 321-4-1 du code du travail qui rendent obligatoire l’élaboration d’un plan social lorsque le nombre de licenciements envisagés, et non décidés, est supérieur à dix sur une période de trente jours<sup>1</sup>.

Cette interprétation, selon les termes mêmes de M. Philippe Waquet, rapporteur de la chambre sociale de la Cour, dans ses conclusions sur les deux arrêts précités, s’inscrit dans la logique de la jurisprudence de la Cour dont il rappelle que « *loin de limiter la portée des articles L. 321-1 et suivants du code du travail, [elle] cherche à donner à la procédure consultative et par voie de conséquence au plan social un domaine aussi large que possible* ». Il a également mis en avant l’unité du régime des grands licenciements économiques que permet cette position.

Cette position a été dès l’origine fortement contestée.

- *Une décision contestable sur laquelle il est proposé de revenir*

Le texte même de l’article L. 321-1-3 du code du travail fournit une autre interprétation possible du moment auquel l’employeur envisage le licenciement puisqu’il vise le licenciement de « *plusieurs salariés ayant refusé une modification substantielle du contrat de travail* ». La circulaire ministérielle du

---

(1) On rappellera que cette obligation ne s’applique qu’aux entreprises d’au moins cinquante salariés.

29 décembre 1992 retient ainsi que l'obligation de déclencher la procédure des licenciements collectifs n'intervient qu'après le refus des salariés.

Cette contestation en droit, jointe à un bilan coûts-avantages controversé de l'établissement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, alimente une interrogation sur l'opportunité d'abandonner la jurisprudence « *Framatome* » et « *Majorette* »<sup>1</sup> qui semble même ne pas épargner la Cour elle-même<sup>2</sup>. Tel est le choix fait par le législateur dans le présent article.

Plusieurs arguments militent pour un tel abandon.

Tout d'abord, protectrice de la dimension collective du droit du travail, cette jurisprudence fait peu de cas de l'importance du contrat, expression la volonté des parties mais aussi de la volonté individuelle et des choix du salarié. On ne peut souscrire à la thèse selon laquelle le licenciement serait vécu comme une issue sinon fatale du moins probable de la proposition de modification du contrat de travail. Le caractère de plus en plus précis des contrats et la réactivité attendue des entreprises supposent des modifications plus fréquentes des contrats le plus souvent bien acceptées des salariés. La dimension contentieuse de la question ne saurait occulter le fait que la modification du contrat, le plus souvent mineure<sup>3</sup> même si elle porte sur un élément essentiel, est généralement acceptée sans aucune difficulté et que, dans le cas contraire, elle est parfois abandonnée par l'employeur.

Par ailleurs, l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi n'est pas nécessairement protectrice des intérêts des salariés dans ce cas. On rappellera qu'elle vise avant tout à prévenir des licenciements collectifs. Dans le cas, par exemple, d'un déplacement de siège de 20 kilomètres dans un autre secteur géographique – constitutif en droit d'une modification du contrat de travail –, on peut estimer que non seulement l'élaboration d'un tel plan est un instrument d'une lourdeur inadéquate, purement formel, mais qu'il peut même provoquer un climat de tension dans l'entreprise préjudiciable aux relations sociales. Alors que la modification serait peut-être *a priori* bien accueillie, l'annonce d'un plan de sauvegarde de l'emploi peut donner à penser que l'employeur entend par la même occasion procéder à des licenciements.

En outre, si cette obligation entrave la gestion prévisionnelle des emplois, on constate que les employeurs mettent en œuvre des stratégies de contournement comme l'illustre l'arrêt du 12 janvier 1999 dit IBM. Dans sa volonté de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois, la société IBM a envisagé des

---

(1) Sur cette question, cf. par exemple l'article de M. Bernard Gauriau, « La jurisprudence dite « *Framatome* et *Majorette* » ne doit-elle pas être abandonnée ? », *Droit social* n° 4, avril 2004, pp. 375-378.

(2) Cf. sur le site de la Cour de cassation le calendrier de l'audience du 2 décembre 2003 sur l'affaire *Société Aventis Pharma c./ CGT Aventis Pharma et autres* qui précise que la Cour devra se prononcer sur le maintien de cette jurisprudence.

(3) Les modifications concerneront, par exemple, plus souvent une délocalisation de Paris à Vélizy qu'une délocalisation de Paris à Toulouse.

mesures qui pouvaient tout à fait être considérées comme des modifications du contrat de travail. La différence tenait dans le fait que ces mesures étaient proposées sur la base du volontariat, c'est-à-dire sans proposition individuelle aux salariés sur le fondement de l'article L. 321-1-2 du code du travail. Dès lors, l'application de la jurisprudence Framatome et Majorette et les règles relatives au licenciement collectif pouvaient être tournées.

Enfin, on se doit de rappeler que le durcissement du régime du licenciement pour motif économique a des effets pervers. Ainsi, depuis 1999, les entrées à l'ANPE après licenciement pour motif personnel sont devenues deux fois plus nombreuses que celles pour licenciement pour motif économique. D'ailleurs, la revue *Premières synthèses* de la DARES du ministère de l'emploi estime dans son numéro 28 de juillet 2003 que le licenciement pour motif économique est devenu un moyen de réduire ou de recomposer la main-d'œuvre dans le cadre des restructurations tout en évitant les plans de sauvegarde de l'emploi plus « *visibles* ».

Dès lors, le présent article propose de revenir sur une jurisprudence contestable en droit, dans son utilité et dans son caractère réellement protecteur.

- *Une remise en cause à la portée limitée*

En précisant dans la définition du licenciement, à l'article L. 321-1 du code du travail, que ne constitue un licenciement que la modification refusée par le salarié<sup>1</sup>, le projet de loi permet de ne plus compter les modifications acceptées par les salariés dans les licenciements « *envisagés* » au sens de l'article L. 321-1-2 et donc de ne pas avoir à mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi.

Il convient de rappeler le caractère limité de cette remise en cause :

- tout d'abord, elle n'affecte aucunement la procédure relative à la modification individuelle du contrat de travail pour motif économique ;

- deuxièmement, la procédure applicable aux grands licenciements – notamment le nécessaire établissement du plan de sauvegarde de l'emploi demeure inchangée, y compris pour les modifications refusées, dès lors que la condition d'effectifs est remplie ;

- troisièmement, n'est pas remise en cause la jurisprudence de la Cour de cassation sur la prise en compte des départs volontaires dans la nécessité d'élaborer ou non un plan de sauvegarde de l'emploi ;

- enfin, les conséquences du refus de la modification restent inchangées, celui-ci reste un licenciement.

---

(1) Le Sénat ayant par une modification rédactionnelle souligné la nécessaire antériorité du refus.

En résumé, toute rupture pour motif économique – y compris la modification refusée – continue de donner lieu à application des mêmes règles mais la proposition de modification n'est plus considérée avant le refus comme un licenciement envisagé.

Toutefois, le rapporteur observe que la réécriture proposée de l'article L. 321-3-1 du code du travail proposée par le paragraphe III du présent article en substituant au mot « *plusieurs* » le mot « *dix* » entraîne d'autres conséquences que l'assujettissement des seules modifications refusées à l'obligation de plan de sauvegarde de l'emploi. Il exonère les licenciements de deux à neuf salariés liés au refus de modification pour motif économique des règles applicables aux licenciements collectifs, notamment en vertu de l'article L. 432-1 du code du travail, qui supposent la consultation des institutions représentatives du personnel.

\*

La commission a *rejeté* trois amendements de suppression de l'article de Mme Martine Billard et de MM. Gaëtan Gorce et Maxime Gremetz.

**Mme Muguette Jacquaint** a indiqué que les amendements déposés par le groupe des député-e-s communistes et républicains sur cet article visent à lutter contre la remise en cause du droit du travail existant et notamment des garanties collectives introduites dans le code du travail en 1993 par des amendements communistes.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Maxime Gremetz visant le premier à supprimer l'assimilation du seul refus par un salarié d'une modification d'un élément essentiel de son contrat de travail à une cause de licenciement, le second à supprimer la remise en cause de la jurisprudence *Majorette* et *Framatome* qui prévoit la prise en compte de l'ensemble des propositions de modifications d'un contrat de travail dans l'obligation pour l'employeur d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Maxime Gremetz prévoyant l'information du comité d'entreprise sur le nombre de propositions de modifications de contrats refusées par des salariés afin de le mettre en mesure de vérifier que l'employeur respecte bien l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi.

**Mme Muguette Jacquaint** a jugé anormal que le rôle du comité d'entreprise en matière de licenciement soit remis en cause.

**Le rapporteur** n'a pas contesté l'analyse selon laquelle certaines informations ne sont pas transmises au comité d'entreprise mais il a observé que la diffusion d'une correspondance privée entre l'employeur et le salarié semble difficilement acceptable. En conséquence, il a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 37-3 sans modification.

#### *Article 37-4*

### **Conventions de reclassement personnalisé**

Cet article vise à favoriser le reclassement externe des salariés dont le licenciement économique est envisagé en substituant au régime actuel du plan d'aide au retour à l'emploi anticipé dit du pré-PARE, applicable dans les entreprises de moins de mille salariés, une convention de reclassement personnalisé s'inspirant des anciennes conventions de conversion.

• Le I modifie l'article L. 321-4-2 en substituant au mécanisme du pré-PARE le dispositif des conventions de reclassement personnalisé.

#### Article L. 321-4-2 du code du travail

– Le *premier alinéa* du nouvel article L. 321-4-2 pose le principe selon lequel, dans les entreprises de moins de 1 000 salariés, l'employeur est tenu de proposer aux salariés dont le licenciement pour motif économique est envisagé le bénéfice d'une convention de reclassement personnalisé lui permettant de bénéficier après la rupture de son contrat d'actions de d'orientation, d'évaluation des compétences professionnelles et de formation.

Ce dispositif se substitue au dispositif du pré-PARE défini à l'actuel article L. 321-4-2 instauré par l'article 120 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale destiné à combler le vide laissé par la mise en extinction<sup>1</sup> des conventions de conversion décidée par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention relative au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Il se distingue du pré-PARE en particulier en ce qu'il intervient après la rupture du contrat de travail et ne se situe pas dans la période de préavis. On renoue ainsi avec la logique des conventions de conversion.

Le champ des entreprises concernées est celui des entreprises non soumises à l'obligation de proposer le congé de reclassement visé à l'article L. 321-4-3 du code du travail. En sont donc en principe exclues les entreprises employant au moins 1 000 salariés, les entreprises de dimension communautaire au sens de l'article L. 439-6 du code du travail, les groupes au sens de l'article L. 439-1 du même code astreints à l'obligation de constitution d'un comité de groupe.

Le champ des salariés concernés est celui des salariés visés par une mesure de licenciement pour motif économique. Il semble que doivent être incluses dans ce champ toutes les ruptures à caractère économique visées à

---

(1) Le dispositif a pris fin le 30 juin 2001.

l'article L. 321-1 du code du travail, y compris par exemple les départs négociés ou les départs volontaires. Le sixième alinéa de l'article prévoit en outre qu'un accord entre les partenaires de l'assurance chômage peut prévoir des conditions d'ancienneté pour le bénéfice du dispositif : cette ancienneté pourrait par exemple porter sur la durée d'ancienneté dans l'entreprise ou sur la réunion par le salarié des conditions permettant l'affiliation à l'assurance chômage.

On notera que le dispositif propose, outre les actions d'évaluation des compétences professionnelles prévues par le pré-PARE, des actions d'orientation et de formation. Par ailleurs, grâce à un amendement adopté par le Sénat, à l'instar du pré-PARE, les conventions de reclassement personnalisées comporteront également des actions d'accompagnement.

– Le *deuxième alinéa* ouvre la possibilité de mobiliser le reliquat éventuel du droit individuel à la formation (DIF) des salariés concernés pour financer les actions de la convention de reclassement personnalisée.

Il s'agit là d'une utilisation du DIF dérogatoire aux conditions prévues à l'article L. 933-6 du code du travail. Le reliquat est apprécié à la date de la rupture du contrat. Il est prévu que le reliquat est doublé. Ce doublement qui pourrait par exemple conduire au paiement de 240 heures en cas de non-utilisation des droits du DIF pendant six années n'était pas prévu par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 auquel la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a donné une valeur législative. Le but de cette disposition n'est pas tant de mobiliser des moyens supplémentaires au profit de la convention de reclassement personnalisée que de sanctionner le non-usage du DIF par l'entreprise. Celui-ci apparaît en effet comme un manquement de l'entreprise à son obligation d'adaptation et de formation des salariés.

Il convient à ce propos de rappeler que le DIF ne constitue que l'une des sources de financement de la mise en œuvre des conventions de reclassement personnalisées. De ce point de vue, la rédaction retenue par le Sénat paraît moins pertinente que celle initialement prévue par le projet de loi en ce qu'elle semble limiter la mise en œuvre de ces conventions à la mobilisation du reliquat du DIF doublé.

– Le *troisième alinéa* prévoit, disposition essentielle à la protection du bénéficiaire, que celui-ci jouit du statut de stagiaire de la formation professionnelle. Le Sénat a utilement précisé par l'ajout d'une référence à l'article L. 961-2 du code du travail que ceci implique notamment la prise en charge partielle de leur rémunération par l'Etat et les régions. Il semblerait toutefois opportun de préciser de façon explicite les règles régissant leur protection sociale et leur couverture en matière d'accidents de trajet ainsi que d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

– Le *quatrième alinéa* précise les conséquences de l’adhésion du salarié au dispositif de la convention de reclassement personnalisé. On considère dès lors que le contrat est rompu d’un commun accord, même s’il convient de rappeler que l’employeur est tenu de proposer l’adhésion à une telle convention. Il l’est au surplus de façon immédiate, le salarié n’est pas tenu d’effectuer de préavis et ne peut parallèlement bénéficier de l’indemnité de préavis en principe due dans ce cas. Le salarié bénéficie en revanche de l’indemnité légale de licenciement visée à l’article L. 122-9 du code du travail. Rien dans cette adhésion ne prive le salarié de son droit à contester la lettre de licenciement et sa motivation, le motif économique du licenciement, les critères relatifs à l’ordre des licenciements et leur mise en œuvre, le non-respect de la procédure de réembauchage ou encore l’absence de reclassement comme la Cour de cassation l’a affirmé s’agissant de l’adhésion du salarié à une convention de conversion.

– Le *cinquième alinéa* renvoie les conditions de mise en œuvre des conventions de reclassement personnalisé à un accord entre les partenaires de l’assurance chômage, à une convention UNEDIC conclue dans les conditions spécifiques à ce genre d’accord prévues par l’article L. 351-8 du code du travail. Cet accord prévoira notamment le contenu des actions de la convention de reclassement personnalisé et dans la rédaction initiale du projet de loi leurs modalités de mise en œuvre par l’ANPE et les collectivités territoriales. Le Sénat a cru bon de modifier cette rédaction pour prévoir les formalités et les délais de réponse du salarié et l’encadrement par l’accord de la durée des conventions de reclassement personnalisé fixée entre quatre et neuf mois, cette durée dépendant « *des spécificités des entreprises* » et des « *situations des salariés concernés* ». On peut s’interroger sur l’utilité de fournir un tel cadre à la négociation même s’il est évident que l’accord devra statuer sur ces points.

– Les *sixième et septième alinéas* renvoient les modalités de financement des actions des conventions de reclassement personnalisé d’une part à l’accord conclu par les partenaires de l’assurance chômage, d’autre part à un accord entre l’Etat et les institutions gestionnaires de l’assurance chômage ouvrant la possibilité pour l’Etat de participer à ce financement. On notera qu’en l’absence d’accord au sein de l’UNEDIC ou à défaut d’agrément de celui-ci, les modalités de financement seront fixées par décret en Conseil d’Etat.

Si le cinquième alinéa fixe à deux mois de salaire le financement minimal par l’employeur, rien dans le texte ne précise quelle sera la contribution de l’UNEDIC. Le rapporteur souhaite que le débat permette d’obtenir des indications sur la participation possible de l’UNEDIC au financement du dispositif et le niveau minimal en deçà duquel l’Etat refuserait l’agrément de la convention.

• Le **II** met en place à l’encontre des entreprises entrant dans le champ du dispositif qui ne proposeraient pas la convention de reclassement personnalisé à leurs salariés licenciés une contribution spécifique de six mois de salaire.



La commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce cherchant à préciser les conditions de mobilisation d'un éventuel reliquat de droit individuel à la formation.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur :

– le premier, rédactionnel, précisant que le droit individuel à la formation n'est que l'un des moyens mobilisés pour financer et mettre en œuvre les conventions de reclassement personnalisés ;

– le second, instaurant un plafonnement du reliquat mobilisable aux droits légaux attachés au droit individuel à la formation afin de ne pas entraver la négociation collective les portant à un niveau supérieur.

Revenant sur la philosophie générale du texte en matière de reclassement des salariés, **M. Gaëtan Gorce** a estimé choquant le déséquilibre constaté entre les obligations incombant aux entreprises et celles revenant aux salariés, le partage se faisant systématiquement au détriment de ces derniers. Il n'est par exemple pas normal que la rupture liée à l'entrée dans la convention ne soit pas considérée comme un licenciement.

**Le rapporteur** a déclaré que tel n'est pas l'esprit du texte. La meilleure preuve en est que les dispositions du projet de loi reprennent pour l'essentiel le dispositif sur lequel les partenaires sociaux s'étaient mis d'accord et d'ailleurs inspiré des conventions de conversion qui n'avaient pas été créées par l'actuelle majorité.

**Mme Martine Billard** s'est inscrite en faux sur ce point. Les dispositions du projet de loi sont très en retrait en matière d'actions de formation et de reclassement par rapport à l'ancien dispositif des conventions de conversion.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz visant à garantir le maintien des droits à l'indemnisation chômage pour le salarié licencié en convention de reclassement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant les conditions de durée encadrant la convention de reclassement personnalisés introduites par le Sénat, **le rapporteur** ayant indiqué que l'esprit du texte est de laisser toute sa place à la négociation.

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard supprimant la possibilité de moduler la durée de la convention en fonction des spécificités des entreprises.

**Mme Martine Billard** s'est interrogée sur la présence dans le texte d'une telle disposition jugeant celle-ci à tout le moins incongrue ; dans quelle mesure en effet peut-on encore parler de droit au reclassement des salariés lorsque celui-ci est subordonné aux « *spécificités des entreprises* » ?

**Le rapporteur** s'est déclaré également perplexe sur la portée de cette disposition. Il a néanmoins émis un avis défavorable sur l'amendement considérant qu'un vrai problème se pose et que ce point pourrait être éclairci en séance publique grâce aux explications données par le gouvernement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer fixant à deux mois de salaire la participation financière de l'entreprise aux conventions de reclassement personnalisé au lieu d'en faire un seuil minimum, **le rapporteur** ayant estimé que la souplesse et la négociation devaient prévaloir.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à réduire de six à deux mois de salaire brut la contribution versée par l'entreprise qui n'aurait pas proposé au salarié licencié pour motif économique le bénéfice d'une convention de reclassement personnalisé, **le rapporteur** ayant relevé que l'adoption de l'amendement priverait la sanction de tout caractère dissuasif.

La commission a *adopté* l'article 37-4 ainsi modifié.

#### *Après l'article 37-4*

La commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce créant un fonds de mutualisation avec pour objectif de permettre aux salariés des entreprises sous-traitantes de bénéficier de conditions de reclassement similaires à celles des salariés des grands groupes.

**Le rapporteur** a estimé cette proposition, issue du syndicat *Force ouvrière*, très intéressante. Toutefois, elle a apparemment été débattue par les partenaires sociaux dans le cadre des négociations et un accord sur ce point ne semblait pas exclu. Dès lors, il semble souhaitable d'encourager le dialogue social plutôt que de légiférer.

La commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Gaëtan Gorce** a ensuite interrogé le rapporteur sur la mise en place des conventions de reclassement. *Quid* en effet si les partenaires sociaux ne parviennent pas un accord ? Cette hypothèse a-t-elle été envisagée par le gouvernement et, dans ce cas, où figure-t-elle et selon quel calendrier ?

**Le rapporteur** a estimé qu'il conviendrait de poser cette question au gouvernement et de l'interroger notamment sur la position de l'UNEDIC.

**M. Gaëtan Gorce** a rétorqué qu'il serait souhaitable que le rapporteur, comme la majorité d'ailleurs, donnent leur avis et disent ce qu'ils pensent avec détermination et conviction plutôt que de s'en remettre en permanence à l'avis du gouvernement. Cela contribuerait notamment à dissiper l'image d'un Parlement réduit à une simple chambre d'enregistrement.

**Le rapporteur** a réaffirmé qu'on ne peut pas préjuger du dialogue social et qu'en tout état de cause il serait peut-être opportun de fixer une date butoir à partir de laquelle, la négociation n'ayant pas abouti, la loi prendrait le relais.

*Article 37-5*

**Délais applicables aux actions en contestation de la régularité de la procédure de consultation et de licenciement pour motif économique**

Cet article vise par l'insertion dans le code du travail d'un article L. 321-7-2 à encadrer les délais de recours des actions en contestation des procédures de consultation et de licenciement pour motif économique afin d'accroître la sécurité juridique.

De façon paradoxale, alors que les procédures applicables en matière de licenciement sont soumises à un ensemble complexe de règles et de délais contraignants dont le non-respect peut entraîner l'irrégularité desdites procédures, les recours en la matière sont largement ouverts puisqu'aucun délai n'existe en matière de référé et que la contestation des procédures de licenciement relève pour sa part des délais de droit commun.

Le présent article vise à encadrer des délais dont la longueur actuelle, jointe à celle des procédures elles-mêmes, crée une insécurité juridique tant pour les entreprises que pour les salariés ; ces délais, tout en permettant un exercice effectif du droit de recours, devraient éviter une prolongation excessive de la période d'incertitude.

On rappellera quelques-uns des délais et règles conditionnant la régularité de la procédure de consultation et de la procédure de licenciement dont on rappellera qu'ils sont d'autant plus nourris que les licenciements sont nombreux :

– Il existe tout d'abord, pour tous les licenciements, un délai entre la convocation à l'entretien préalable et celui-ci ; l'ordonnance du 24 juin 2004 publiée au journal officiel du 26 juin 2004 a d'ailleurs unifié ce délai en modifiant l'article L. 122-14 du code du travail et l'a porté pour toutes les entreprises à cinq jours ouvrables, délai calculé à compter du jour suivant la présentation de la lettre recommandée ou de la remise en mains propres de la lettre de convocation ; existe par ailleurs un délai entre l'entretien et la notification du licenciement fixé à deux jours ouvrables par l'article L. 122-14-1 du code du travail modifié par l'ordonnance précitée.

– Le licenciement collectif de deux à neuf salariés sur une période de trente jours suppose la convocation, la réunion et la consultation du comité d'entreprise (ou à défaut des délégués du personnel).

– Le licenciement collectif d'au moins dix salariés sur trente jours suppose la consultation des institutions représentatives du personnel dans des réunions

séparées par un délai d'autant plus long que les licenciements envisagés sont nombreux (de 14 à 28 jours).

A ces obligations de délai, s'ajoute un encadrement détaillé des règles de procédure notamment par les articles L. 122-14 et suivants et L. 321-2 et suivants : règles relatives au contenu de la lettre de licenciement (obligation de proposer des mesures de reclassement), à l'information de l'autorité administrative, à l'assistance du salarié, ...

Le présent article encadre les délais de recours sur deux points.

Le premier alinéa du nouvel article L. 321-7-2 limite le délai de recours en référé sur la procédure de consultation à quinze jours après chaque réunion du comité d'entreprise. De la sorte, la possibilité d'introduire un référé après la première consultation est utilisée avant la tenue de la deuxième réunion du comité d'entreprise ce qui semble conforme à l'esprit de la procédure. Par ailleurs, l'usage du référé répond à une urgence, dès lors un délai de quinze jours semble adapté. On observera que l'objet de la contestation est relativement simple et intervient au terme d'une procédure assez longue : il semble donc parfaitement possible pour la partie plaignante de préparer cette instance.

Le deuxième alinéa du nouvel article L. 321-7-2 limite le délai de recours des actions en contestation de la régularité de la procédure de licenciement à douze mois :

– à compter de la dernière réunion du comité d'entreprise pour la contestation de la procédure collective ;

– à compter de la notification du licenciement lorsque le salarié excipe de l'irrégularité de la procédure de licenciement collectif à la condition qu'il soit fait mention de ce délai dans la lettre de licenciement.

Le rapporteur considère ce délai comme adapté pour les raisons suivantes :

– il intervient au terme d'une procédure déjà longue (au moins deux réunions du comité d'entreprise) ;

– il ne porte que sur la contestation des règles entourant la procédure de licenciement collectif : la contestation des irrégularités de procédure touchant au licenciement individuel continue d'être régie par les règles de droit commun ;

– enfin, la contestation ne porte que sur la régularité de la procédure.

Sur ce dernier point, les délais de recours ne semblent encadrer que la contestation des irrégularités formelles pas celles de fond. Il semble cependant nécessaire de préciser dans le cadre du débat le champ des recours concernés, par exemple s'agissant du plan de sauvegarde de l'emploi. L'encadrement des délais de recours concerne-t-il la seule existence d'un plan de sauvegarde de l'emploi ? Est-il également applicable à l'insuffisance de celui-ci ?

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de MM. Gaëtan Gorce et Maxime Gremetz.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Martine Billard supprimant la fixation à quinze jours suivant la réunion du comité d'entreprise du délai durant lequel l'action en référé portant sur la régularité de la procédure de consultation peut être déposée.

La commission a *adopté* l'article 37-5 sans modification.

### *Article 37-6*

#### **Obligations de revitalisation des bassins d'emploi**

Cet article tend à imposer aux entreprises qui procèdent à des licenciements économiques de contribuer à des mesures de revitalisation de leur bassin d'emploi.

#### **1. L'article 118 de la loi de modernisation sociale**

Il s'inscrit dans la continuité de l'article 118 de la loi de modernisation sociale, dont la mise en œuvre s'est heurtée à diverses difficultés dues d'une part à l'absence de parution des textes d'application, d'autre part à une volonté d'ancrage territorial de ce dispositif sans doute louable dans son principe, mais parfois difficile à mettre en œuvre.

L'article 118 s'appuie sur un raisonnement au niveau du bassin d'emploi, notion juridiquement indéfinie, et repose sur le préfet de département et les élus et représentants du monde économique (élus consulaires) du département, auquel il est demandé de se réunir avec l'employeur et les syndicats de l'entreprise pour débattre des moyens que l'entreprise pouvait apporter à la revitalisation du bassin d'emploi. Sans doute le principe de ce genre de réunions, au demeurant fort souhaitables, ne relève-t-il pas du domaine de la loi. Surtout, l'option systématique pour une mobilisation territoriale, sur le champ du bassin d'emploi, sous l'autorité du préfet de département, est susceptible d'être contreproductive dans différents cas de figure : implication insuffisante des acteurs locaux, éloignement géographique du siège de l'entreprise concernée...

Par ailleurs, l'article 118 organise une interférence incertaine entre les actions de revitalisation et le plan de sauvegarde de l'emploi en indiquant que les « *actions de réactivation du bassin d'emploi [sont] prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi* » (pour les entreprises de plus de mille salariés). Or, si les actions susceptibles de s'inscrire dans les deux cadres peuvent être de même nature, on doit cependant les distinguer car elles répondent à des objectifs différents : le plan de sauvegarde de l'emploi est *a priori* destiné aux salariés de l'entreprise touchés par la restructuration ; les actions de revitalisation doivent viser l'ensemble du bassin d'emploi et notamment bénéficier indirectement aux autres entreprises affectées par cette restructuration ; ces actions peuvent donc

s'inscrire dans le plan de sauvegarde – et il convient alors d'en tenir compte au titre de l'effort de revitalisation des entreprises –, mais pas nécessairement.

Malgré ces difficultés, l'article 118 a connu un début d'application prometteur, qui justifie que ce dispositif soit conservé et amélioré. Plus de cinquante conventions ont été signées et plus de quatre-vingt-dix sont en cours de négociation.

### **Mise en œuvre de l'article 118 de la loi de modernisation sociale**

*(d'après des éléments transmis par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, issus d'une enquête auprès des services déconcentrés)*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale, 51 conventions de redynamisation ont été signées entre l'Etat et des entreprises de plus de mille salariés conformément au II de l'article 118 de cette loi, dans 29 départements ; une seule convention a une dimension interdépartementale. Le nombre de conventions signées chaque semestre a constamment augmenté : il y a eu 4 conventions en 2002, 14 en 2003, 21 au premier semestre 2004. Durant ce deuxième semestre 2004, 7 conventions ont déjà été signées et 93 sont en cours de négociation, dans 50 départements.

Sur ces 51 conventions signées, une seule concerne les services, les autres concernant des entreprises industrielles.

Le plus souvent (dans 68 % des cas), les conventions ont été signées après la fermeture totale d'un site. L'ensemble des conventions couvre 13 120 suppressions d'emplois, soit près de 260 emplois supprimés par convention ; quatre fois sur cinq, le nombre d'emplois supprimés est compris entre 50 et 500.

Au total, les entreprises se sont engagées sur un montant de 86 millions d'euros, soit une moyenne de 1,7 million d'euros par convention. Le montant de l'engagement financier de chaque entreprise par emploi supprimé est très variable, le niveau moyen se situant entre trois et quatre fois le SMIC mensuel. Dans 6 % des conventions, il est inférieur à deux fois le SMIC par emploi et dans 62 % compris entre deux et quatre fois (fourchette prévue par la loi).

80 % des conventions contiennent un engagement en termes de création d'emplois. Dans 57 % des cas, cet engagement est égal ou supérieur au nombre d'emplois supprimés. Au total, les conventions de redynamisation contiennent des engagements de création de 9 064 emplois.

Le contenu des actions prévues par les conventions de redynamisation est très variable : recherche de projets de réindustrialisation ; prêts participatifs à la création ou à la reprise d'entreprise ; vente à prix préférentiel ou don de locaux ou de terrains appartenants à l'entreprise signataire ; aides à l'embauche accordées à des sociétés recrutant des salariés de l'entreprise signataire ; formations offertes aux ex-salariés pour pourvoir des postes proposés par un repreneur, *etc.* Dans 50 % des cas, il est prévu que les ex-salariés de l'entreprise signataire bénéficient d'une priorité d'embauche pour les emplois créés dans le cadre des actions de reconversion inscrites à la convention.

La quasi-totalité des conventions (91%) a mis en place un dispositif de suivi. Les conventions ont été signées pour une durée moyenne de 28 mois (entre 24 et 36 mois). Aucune convention n'est pour le moment arrivée à échéance, mais on relève déjà quelques résultats encourageants en matière de créations d'emplois : les conventions pour lesquelles on dispose d'éléments de bilan partiel auraient déjà permis de créer 57 % du nombre d'emplois que ces conventions s'étaient fixé pour objectif.

## 2. Les mesures proposées

Le présent article propose donc un nouveau dispositif, qu'il codifie en créant un article L. 321-16 dans le code du travail (1°), et abroge donc l'article 118 de la loi de modernisation sociale (2°).

– Le paragraphe I du nouvel article L. 321-16 concerne les obligations en matière de revitalisation des bassins d'emploi des entreprises mentionnées à l'article L. 321-4-3 du code, c'est-à-dire les entreprises de plus de mille salariés (y compris les groupes et entreprises européennes au sens du code du travail) contraintes par cet article de proposer un congé de reclassement à leurs salariés menacés de licenciement économique.

Le premier alinéa propose que ces entreprises, *« lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre »* de leur(s) bassin(s) d'emploi, soient tenues, sauf en cas de procédure de redressement ou de liquidation de judiciaires, *« de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi »*. Le montant de la « contribution » ne pourra être inférieur à deux fois le SMIC mensuel par emploi supprimé (et sera plafonné à quatre fois ce montant : cas de la pénalité due au Trésor public pour les entreprises qui ne passeront pas de convention en application du dernier alinéa du présent I).

Ces montants sont dans l'exacte continuité de l'article 118 en vigueur. Toutefois, le nouveau dispositif s'en distingue par plusieurs points qui visent à le rendre plus large et plus opérationnel :

– Le fait générateur de l'obligation de revitalisation ne sera plus nécessairement la fermeture partielle ou totale d'un site, mais tout licenciement affectant l'équilibre d'un bassin d'emploi. On a en effet constaté que la notion de fermeture de site était trop restrictive : il existe des restructurations progressives, sans fermeture d'une entité autonome ; si, sur les cinquante et une conventions qui ont été signées, cinquante concernent l'industrie et une seule les services, c'est principalement lié au fait qu'en général seule l'industrie pratique des fermetures totales de site, les services privilégiant des désengagements progressifs. En outre, la notion de fermeture partielle est difficile à appréhender ; dans un certain nombre de cas, parce qu'il n'était pas possible d'identifier une entité autonome qui fermait, les entreprises ont été exonérées de leur obligation de redynamisation. C'est la raison pour laquelle dans 68 % des cas, les conventions de redynamisation ont été signées suite à la fermeture totale d'un site.

– La nouvelle rédaction vise « le » ou « les » bassins d'emplois touchés par la restructuration, afin de sortir d'une certaine logique d'enfermement de la question dans le cadre à la fois rigide et incertain (juridiquement) du bassin d'emploi.

– La volonté de prendre en compte les difficultés des autres entreprises, en particulier des sous-traitants, consécutives à la restructuration se manifeste à travers la fixation d'un objectif d'atténuation des effets de la restructuration sur elles.

Le second alinéa du présent I inscrit la mise en œuvre des mesures de revitalisation dans un cadre conventionnel. Le Sénat a jugé utile de préciser que la convention serait signée par le « *représentant de l'Etat* », ce qui l'inscrit *a priori* dans un cadre territorial puisque cette périphrase désigne communément les préfets. La convention devra être passée dans les six mois suivant la notification du projet de licenciement collectif à l'administration.

– Le paragraphe II du nouvel article L. 321-16 concerne les obligations en matière de revitalisation des autres entreprises, celles de moins de mille salariés.

Dans la continuité, là aussi, de la loi de modernisation sociale, le texte proposé reste assez faiblement normatif. Le nouveau dispositif législatif ne repose plus sur la tenue de réunions à l'objet incertain, mais prévoit que le représentant de l'Etat (précision apportée par le Sénat) « *intervient* », en concertation avec les organismes agissant dans le champ du service public de l'emploi et éventuellement les maisons de l'emploi, pour la mise en œuvre d'actions de revitalisation.

Il est prévu, comme dans l'article 118 en vigueur, une « *contribution* » de l'entreprise qui licencie, fixée par convention et tenant compte de sa situation financière et du nombre d'emplois supprimés.

– Le paragraphe III du nouvel article L. 321-16 dispose que les actions de revitalisation sont déterminées après consultation des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des partenaires sociaux.

Le Sénat a précisé que les actions de revitalisation devraient être suivies et évaluées, selon des modalités renvoyées à un décret. Il a également confié à ce décret le soin de déterminer les conditions dans lesquelles contribueront les entreprises dont le siège n'est pas implanté dans le bassin d'emploi affecté par le licenciement qu'elles effectuent. La responsabilisation des entreprises « lointaines » a en effet constitué l'une des difficultés de l'application de l'article 118 de la loi de modernisation.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Maxime Gremetz.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à introduire un délai pour la publication du décret d'application prévu au dernier alinéa de l'article 118 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.



**Mme Mugette Jacquaint** a précisé qu'il s'agit de réintroduire dans la loi les acquis obtenus dans la loi de modernisation sociale.

Après avoir salué la constance des propositions du groupe communiste et républicain, **le rapporteur** a indiqué que, les dispositions de l'article 118 de la loi de modernisation sociale ayant été abrogées, il n'y a pas lieu de publier de décrets d'application les concernant.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ce que les actions de revitalisation des bassins d'emploi mises en œuvre par les entreprises par la voie des plans de sauvegarde de l'emploi ou d'accords collectifs soient prises en compte au titre des obligations de revitalisation relevant en principe d'une convention avec l'Etat.

**M. Gaëtan Gorce** a fait part de sa vive opposition à une telle mesure estimant que le dispositif conventionnel envisagé par l'article n'est pas de même nature qu'un engagement unilatéral. Au surplus, la réduction du rôle de l'inspection du travail sur les plans de sauvegarde de l'emploi ne permet plus un contrôle efficace de la qualité de leur contenu. En tout état de cause, la revitalisation d'un bassin d'emploi ne peut être uniquement pilotée par l'entreprise mais devrait associer tous les acteurs locaux concernés, dont les collectivités locales.

La commission a *adopté* l'amendement ainsi qu'un amendement de coordination du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 37-6 ainsi modifié.

#### *Article 37-7*

### **Intervention en cas d'opération en bourse et ordre du jour du comité d'entreprise**

Cet article regroupe plusieurs mesures ponctuelles relatives aux conditions de fonctionnement et au rôle des comités d'entreprise.

Le **I** est relatif aux modalités d'établissement de l'ordre du jour du comité d'entreprise.

La disposition en vigueur prévoit simplement que cet ordre du jour « *est arrêté par le chef d'entreprise et le secrétaire* ».

Selon l'interprétation déjà ancienne qui a été donnée de la loi<sup>1</sup>, le président du comité d'entreprise (le chef d'entreprise ou son représentant) doit veiller à l'inscription à l'ordre du jour de toutes les questions que la législation impose de soumettre au comité d'entreprise, tandis que le secrétaire a pour mission de demander l'inscription des questions soulevées par les membres élus du comité.

Toutefois, que se passe-t-il en cas de désaccord du président et du secrétaire du comité, qui sont censés arrêter l'ordre du jour ensemble ?

La question a été tranchée par la jurisprudence : l'ordre du jour ne peut être établi unilatéralement par l'employeur – il s'agit même d'une irrégularité constitutive du délit d'entrave<sup>2</sup> et susceptible d'entraîner la nullité d'une procédure de licenciement<sup>3</sup> – ; le désaccord doit être tranché par le juge des référés<sup>4</sup> (le président du tribunal de grande instance).

Le passage obligé par la procédure de référé pour résoudre les problèmes d'ordre du jour est présenté par certains comme un moyen dilatoire trop aisé. D'autres observent que les refus de signer l'ordre du jour de la part de secrétaires de comité ne seraient pas si fréquents et constitueraient un moyen finalement peu « coûteux » (en temps et en complexité) d'adresser un message d'alerte à l'employeur.

Sans se prononcer sur ces points, le rapporteur souligne qu'en tout état de cause, le rôle de la justice est de trancher d'éventuelles irrégularités dans les procédures, pas d'y intervenir systématiquement pour pallier la mauvaise écriture d'une disposition législative. Le législateur doit édicter des règles claires permettant d'assurer le bon déroulement des procédures.

Le présent projet de loi maintient le principe de la recherche d'un accord entre l'employeur et le secrétaire du comité d'entreprise : il dispose toujours que « *l'ordre du jour est arrêté par le chef d'entreprise et le secrétaire* ». Mais, afin de permettre la mise en œuvre des consultations obligatoires, il ajoute qu'« *y sont inscrites de plein droit les consultations rendues obligatoires par une disposition législative, réglementaire, ou par un accord collectif de travail* » ; le Sénat a complété ce dispositif en précisant que l'inscription des consultations obligatoires est effectuée « *par l'un ou par l'autre* » (le président ou le secrétaire).

---

(1) Dans une réponse ministérielle à une question parlementaire, en date du 18 septembre 1957.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 20 janvier 1981, De Creyssac.

(3) Cour de cassation, chambre sociale, 14 janvier 2003, SA Euridep.

(4) Cour de cassation, chambre sociale, 8 juillet 1997, Sté Plasco.

Cette rédaction a pour objet d'assurer la validité juridique des ordres du jour fixés unilatéralement, notamment par l'employeur – et donc la validité des réunions du comité effectuées sur la base de ces ordres du jour, sans que le juge des référés ait été saisi –, dès lors qu'ils concernent des consultations « *obligatoires* ». Il appartiendra naturellement au juge, saisi *a posteriori*, d'apprécier si l'on se trouvait bien dans un domaine de consultation obligatoire.

Il est à noter que toutes les consultations du comité d'entreprise pouvant à la limite être considérées comme obligatoires (puisqu'énumérées dans la loi, qui les encadre par ailleurs de règles de procédures plus ou moins contraignantes selon la gravité et la conflictualité des sujets), la faculté d'inscrire « *de plein droit* » à l'ordre du jour les consultations obligatoires qui est offerte au secrétaire du comité par le présent article peut aussi être vue comme très favorable aux intérêts des représentants du personnel.

Enfin, le projet maintient le délai en vigueur de communication de l'ordre du jour aux membres du comité : trois jours au moins avant la séance.

Le **I bis**, inséré par le Sénat, transpose la même règle d'inscription à l'ordre du jour des consultations obligatoires au cas du comité central d'entreprise, en conservant la règle de délai en vigueur différente pour la communication de l'ordre du jour aux membres : au moins huit jours avant la date de la séance.

Le **II** établit un régime dérogatoire quant à la consultation du comité d'entreprise sur une offre publique d'achat ou d'échange (OPA-OPE) envisagée par le chef d'entreprise.

En effet, l'article L. 431-5 du code du travail pose un principe général selon lequel la consultation du comité doit précéder les décisions du chef d'entreprise. Pour mémoire, l'article 100 de la loi de modernisation sociale, actuellement suspendu et que le présent projet abroge, prétendait en outre obliger le chef d'entreprise à informer le comité d'entreprise préalablement à toute « *annonce publique (...) de nature à affecter de façon importante les conditions de travail ou d'emploi* ».

S'agissant d'une opération boursière, la diffusion préalable d'informations fait courir des risques réels de constitution du délit d'initié, défini à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier, qui sanctionne « *le fait, pour les dirigeants d'une société (...) et pour les personnes disposant, à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions, d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé (...) de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement, soit par personne interposée, une ou plusieurs opérations avant que le public ait connaissance de ces informations* ».

C'est pourquoi le présent paragraphe institue une dérogation à la règle générale de consultation préalable du comité d'entreprise dans le cas de lancement d'une OPA-OPE. En contrepartie, il prévoit une obligation de réunir et d'informer le comité dans les deux jours ouvrables suivant la publication de cette offre.

Il est à noter que le code du travail comporte déjà une procédure spécifique et contraignante (organisation de deux réunions, droit pour le comité d'entendre l'auteur de l'offre...) de consultation du comité lorsque l'entreprise est visée par une OPA-OPE (article L. 432-1). La présente disposition en constituera donc le pendant du côté de l'entreprise à l'origine de l'opération.

Le **III** correspond à la disposition « reflet » de l'exception instaurée par le paragraphe précédent : il convient de rappeler cette exception dans le corps de la règle générale de consultation préalable posée à l'article L. 431-5.

\*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de MM. Gaëtan Gorce et Maxime Gremetz.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à maintenir les prérogatives actuelles du secrétaire du comité d'entreprise dans la fixation de l'ordre du jour de ce comité.

**Mme Mugnette Jacquaint** a indiqué que la rédaction retenue par le projet de loi rendra l'employeur maître de l'ordre du jour du comité d'entreprise.

**Le rapporteur** a déclaré que l'amendement du groupe des député-e-s communistes et républicains relève à juste titre un certain manque de clarté du texte sur ce point. Toutefois, la rédaction proposée par l'amendement va à l'encontre de l'esprit du texte et un amendement plus équilibré sera proposé.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz, présenté par **Mme Mugnette Jacquaint**, visant à maintenir les prérogatives actuelles du secrétaire du comité d'entreprise dans la fixation de l'ordre du jour.

Elle a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 37-7 ainsi modifié.

#### *Article 37-8*

#### **Date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux licenciements**

Cet article propose la classique mesure de sécurisation juridique qui doit accompagner toute modification du droit du licenciement : il s'agit de déterminer précisément à quelles procédures les nouvelles règles s'appliqueront.

L'article prévoit donc que les dispositions issues des articles 37-3, 37-5, 37-6 et 37-7 seront applicables aux « *procédures de licenciement engagées* » à compter de la promulgation de la présente loi.

*A contrario*, il n'est pas proposé de date d'entrée en vigueur spécifique pour les articles 37-1, 37-2 et 37-4.

Cela n'est nécessaire ni pour le premier de ces articles, puisqu'il se borne à abroger définitivement les mesures suspendues de la loi de modernisation sociale, ni pour le second, qui pérennise les « accords de méthode » et institue de nouvelles obligations de négociation collective : ces règles s'appliqueront à compter de la promulgation de la loi.

Quant à l'article 37-4, instituant les conventions de reclassement personnalisé, le fait qu'il ne soit pas visé au présent article 37-8 sera favorable aux salariés, car, dès lors que la loi sera promulguée, ils n'auront pas à exciper d'une « procédure de licenciement » commencée postérieurement à cette promulgation pour en bénéficier. Au demeurant, la référence au début d'une « procédure de licenciement » aurait été ambiguë dans ce cas de figure, puisque l'article 37-4 instaure justement une modalité de rupture du contrat de travail qui n'est pas un licenciement.

S'agissant de l'entrée en vigueur de l'article 37-4, il faut tout de même rappeler par ailleurs qu'elle sera conditionnée à un accord d'application des partenaires sociaux dans le cadre de la convention UNEDIC (ou parallèlement à celle-ci), le cas échéant suppléé par un décret en Conseil d'Etat.

La notion de *procédure de licenciement engagée* visée au présent article mériterait sans doute d'être précisée, au regard des enjeux juridiques qui s'attachent aux procédures de licenciement et aux conséquences de l'éventuelle annulation contentieuse de ces procédures.

A quel moment une procédure de licenciement est-elle engagée ? La réponse n'est pas évidente, surtout dans le cas de licenciements collectifs, puisque, comme on a pu le rappeler dans le commentaire de l'article 37-3 *supra*, le code du travail fait partir les obligations des employeurs, notamment en matière de consultation des représentants du personnel, du moment où les licenciements sont « envisagés » selon l'article L. 321-2 du code. Comment détermine-t-on ce moment ? Le point est d'autant plus délicat que, s'agissant des « grands » licenciements économiques (dix salariés et plus), le 2° de l'article susmentionné et le deuxième alinéa de l'article L. 321-3 du code (compte non tenu de la loi de modernisation sociale) posent le principe de la consultation du comité d'entreprise au titre du livre III du code, mais ne font que rappeler l'obligation de consultation au titre du livre IV (qui restera fondée, après l'abrogation des articles 99 et 101 de la loi de modernisation sociale, sur le premier alinéa de l'article L. 432-1 du code, lequel prévoit de manière générale la consultation du comité d'entreprise, « *dans l'ordre économique* », sur les mesures affectant les effectifs).

Plus fondamentalement, la notion de procédure de licenciement au sens du présent article 37-8 vise-t-elle la procédure collective (consultations, plan de sauvegarde de l'emploi, *etc.*) ou la procédure individuelle de licenciement de chaque salarié concerné qui suivra ?

La question est encore compliquée par le fait que l'article 37-3 précité (dont il s'agit parmi d'autres de fixer l'entrée en vigueur), en visant la modification du décompte des salariés à prendre en compte vis-à-vis de l'obligation ou non de proposer un plan de sauvegarde de l'emploi, modifie de fait la *date* à laquelle se pose la question de l'engagement ou non d'une procédure collective : au moment où l'employeur propose à dix salariés au moins une modification d'un élément essentiel de leur contrat (droit en vigueur) ou à celui où ces dix salariés l'ont refusée (mesure proposée).

\*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Gaëtan Gorce.

Elle a *adopté* un amendement de précision du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 37-8 ainsi modifié.

#### *Article 37-9 (nouveau)*

#### **Rapport au Parlement**

Cet article inséré par le Sénat prévoit le dépôt au Parlement d'un rapport d'évaluation deux ans après l'entrée en vigueur des articles 37-3 à 37-6 du projet, c'est-à-dire des nouvelles dispositions relatives à la prise en compte des cas de modification du contrat de travail pour le déclenchement des procédures collectives, à la convention de reclassement personnalisé, aux délais de recours vis-à-vis des procédures de licenciement et aux mesures de revitalisation des bassins d'emploi.

Ce rapport devra également retracer l'évolution du nombre de licenciements économiques ainsi que les conditions de mise en œuvre des solutions alternatives telles que les reclassements internes prévus au dernier alinéa de l'article L. 321-1 du code du travail.

Le rapporteur considère que cette évaluation pourrait également porter utilement sur le développement du dialogue social que souhaite impulser l'article 37-2 du présent projet (pérennisation des « accords de méthode » et instauration de négociations triennales sur la gestion prévisionnelle de l'emploi).

\*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur étendant à l'ensemble des aspects de la loi le champ du rapport d'évaluation.

La commission a *adopté* l'article 37-9 (*nouveau*) ainsi modifié.

*Après l'article 37-9 (nouveau)*

**M. Francis Vercamer** a présenté un amendement prévoyant qu'une erreur de procédure commise par un employeur ne remet pas en cause l'absence de qualification économique du motif de licenciement et ne porte donc pas atteinte au caractère réel et sérieux du licenciement.

**Le rapporteur** a fait valoir que le droit en vigueur ne remet aucunement en cause la qualification économique du motif en cas d'irrégularité de procédure.

**M. Francis Vercamer** a objecté que, d'après son expérience de dix années de contentieux devant les conseils des prud'hommes, le problème est réel.

La commission a *rejeté* l'amendement de M. Francis Vercamer.

CHAPITRE V

**Dispositions de programmation**

*Article 38*

**Programmation des mesures de mobilisation pour l'emploi**

Cet article regroupe les engagements de programmation concernant le titre I<sup>er</sup> du présent projet : « *Mobilisation pour l'emploi* ». Le tableau ci-après présente ces engagements.

***Programmation des mesures du titre « mobilisation pour l'emploi »***

*Montants financiers en millions d'euros (valeur 2004)*

|  | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009   |
|--|---------|---------|---------|---------|--------|
| <b>Maisons de l'emploi :</b>                                   |         |         |         |         |        |
| - autorisations de programme                                   | 300     | 330     | 50      | 0       | 0      |
| - dépenses ordinaires et crédits de paiement                   | 120     | 405     | 530     | 375     | 300    |
| <b>Contrats d'avenir :</b>                                     |         |         |         |         |        |
| - nombre d'entrants dans le programme                          | 185 000 | 250 000 | 250 000 | 250 000 | 65 000 |
| - aide de l'Etat :   | 383     | 1 120   | 1 285   | 1 285   | 1 120  |
| <b>Fonds de garantie des prêts</b>                             | 4       | 12      | 19      | 19      | 19     |
| <b>Insertion par l'économique :</b>                            |         |         |         |         |        |
| - nombre de postes aidés dans des entreprises d'insertion      | 13 000  | 14 000  | 15 000  | 15 000  | 15 000 |
| - aide à l'accompagnement pour les chantiers d'insertion       | 24      | 24      | 24      | 24      | 24     |
| - aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires | 13      | 13      | 13      | 13      | 13     |
| - dotation de l'Etat aux fonds départementaux pour l'insertion | 13,4    | 18      | 21      | 21      | 21     |

**a) Les maisons de l'emploi**

La programmation de dotations conséquentes pour les maisons de l'emploi prévue au I traduit l'engagement de l'Etat pour doter ces structures de moyens supplémentaires, notamment de 7 500 agents. Ces moyens s'ajouteront à ceux mis à disposition par les membres des maisons de l'emploi.

**b) Les contrats d'avenir**

Selon le II, le nombre global de personnes qu'il est prévu de faire entrer dans un contrat d'avenir en cinq ans s'élève à un million. Le coût budgétaire afférent prévu pour l'Etat atteint en cumulé, en euros 2004, 5,2 milliards.

Le tableau ci-après développe les hypothèses qui ont fondé la prévision financière sur les « générations » de titulaires de contrats d'avenir et la durée dans laquelle ils restent dans le dispositif : il est présumé que les trois quarts seront encore présents au bout d'un an et la moitié au bout de deux.

On peut toutefois s'interroger sur l'incidence de la modification de la durée des contrats d'avenir qu'a décidée le Sénat sur ces taux de sorties. Le projet initial prévoyait un contrat de six mois renouvelable (à concurrence de trois ans) ; le Sénat a porté à deux ans la durée du contrat d'avenir lors de sa première signature (plus un an par renouvellement éventuel). Sauf à supposer que tous les bénéficiaires de contrats d'avenir en « sortiront par le haut » (en emploi « normal »), on peut soupçonner que cet allongement de la durée de base du contrat entraînera une diminution du taux de sortie et donc, soit un accroissement de la dépense à entrées constantes dans le dispositif, soit un ralentissement des entrées compte tenu des capacités d'accueil.

**Génération programmées de contrats d'avenir et coûts afférents**

|   | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Nombre d'entrants dans le programme                                 | 185 000        | 250 000        | 250 000        | 250 000        | 65 000         |
| <i>Nombre moyen de bénéficiaires dans le programme :</i>            | <i>175 750</i> | <i>376 250</i> | <i>517 500</i> | <i>517 500</i> | <i>341 750</i> |
| - dont admis dans l'année et présents toute l'année (moyenne)       | 175 750        | 237 500        | 237 500        | 237 500        | 61 750         |
| - dont ancienneté d'un an (moyenne)                                 | -              | 138 750        | 187 500        | 187 500        | 187 500        |
| - dont ancienneté de deux ans (moyenne)                             | -              | -              | 92 500         | 125 000        | 125 000        |
| Aide de l'Etat :  | 383            | 1 120          | 1 285          | 1 285          | 1 120          |
| - dont aide au versement de la rémunération                         | 341            | 916            | 1 081          | 1 081          | 940            |
| - dont prime versée aux employeurs et aux communes en cas de sortie | 42             | 204            | 204            | 204            | 180            |

Par ailleurs, la programmation ne portant que sur les dotations de l'Etat, les coûts pour les autres financeurs ne sont pas présentés. On peut penser que celui



pour les régimes de base de sécurité sociale, en cotisations non perçues du fait de l'exonération prévue, représentera 4 à 5 milliards d'euros en cumulé sur les cinq années du plan (ce « coût » étant toutefois assez théorique puisqu'il suppose, pour être validé, que tous les titulaires de contrats d'avenir auraient à défaut eu un travail dans le cadre d'un contrat non exonéré, ce qui est évidemment absurde). Par ailleurs, 7 à 8 milliards d'euros d'allocations de minima sociaux auront été « activés » en étant transformés en aides aux employeurs des contrats d'avenir.

### ***c) Le fonds de garantie des prêts***

Le **III** retrace les sommes que l'Etat et, a ajouté le Sénat, les collectivités locales le souhaitant, apporteront à un fonds de garantie « *à des fins sociales* » de prêts à des personnes physiques ou morales et de prêts à des demandeurs d'emploi ou titulaires de minima sociaux créant une entreprise.

### ***d) L'insertion par l'activité économique***

Enfin, des engagements significatifs sont pris par l'Etat, au **IV** du présent article, en matière de soutien aux organismes d'« insertion par l'activité économique » :

– relèvement de 11 000, en 2004, à 13 000, en 2005, puis à 15 000 du contingent d'aides au poste dans les entreprises d'insertion ;

– création d'une aide d'accompagnement pour les chantiers d'insertion, assortie d'une dotation annuelle de 24 millions d'euros sur 2005-2009 ;

– garantie sur la même période d'une dotation annuelle de 13 millions d'euros, contre 5,1 millions d'euros en 2004, afin de généraliser l'aide destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel dans les associations intermédiaires. Cette aide a bénéficié à 60 % des associations seulement en 2003 ; elle permet d'engager des démarches qualité, des actions de professionnalisation (formation de permanents et de salariés mis à disposition), et de consolider des structures en milieu rural ;

– augmentation de la dotation annuelle aux fonds départementaux pour l'insertion, de 8,1 millions d'euros en 2004 à 21 à partir de 2007 ; il est à noter que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une dotation de 19,6 millions d'euros à ce titre, dépassant la programmation (13,4 millions). Ces fonds financent des aides au démarrage, au développement et à la consolidation des structures d'insertion par l'activité économique.

Il convient de saluer le rôle important joué par les structures de l'insertion par l'économique : en 2004, on estime le nombre de ces structures conventionnées à 2 073, soit 1 107 entreprises d'insertion, 255 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et 920 associations d'insertion, qui ont permis d'embaucher 231 500 personnes (hors chantiers d'insertion).

*Evolution du nombre de structures d'insertion par l'activité économique  
(hors chantiers d'insertion) et de l'offre d'insertion*

|   | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003   | 2004<br>(prévision) |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------------------|
| <b>Nombre d'entreprises d'insertion</b>             | 774     | 900     | 947     | 960     | 970     | 1 004  | 1 107               |
| <b>Nombre de postes d'insertion</b>                 | n.d.    | 8 575   | 9 885   | 10 711  | 10 910  | 11 056 | 12 418              |
| <b>Nombre d'ETI</b>                                 | 162     | 223     | 276     | 288     | 262     | 241    | 255                 |
| <b>Nombre de postes d'accompagnement</b>            | 315     | 589     | 700     | 744     | 708     | 549    | 625                 |
| <b>Nombre de salariés (équivalents temps plein)</b> | 3 780   | 7 068   | 8 400   | 8 928   | 8 496   | 6 588  | 7 500               |
| <b>Nombre d'associations d'insertion</b>            | 1 130   | 1 047   | 937     | 940     | 922     | 922    | 875                 |
| <b>Nombre de mises à disposition</b>                | 882 954 | 883 161 | 838 452 | 787 332 | 802 184 | n.d.   | n.d.                |

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (DDTEFP).

Toutes les mesures des politiques de l'emploi créées ou réformées par le plan de cohésion sociale ne pouvaient faire l'objet d'une programmation financière, et le présent article 38 traduit des choix.

Dans certains cas, en effet, la programmation, qui porte sur les engagements budgétaires de l'Etat, n'aurait pas de sens : l'absence de programmation se justifie pour les dispositifs non susceptibles de contingentement par l'Etat car reposant sur des aides d'autres collectivités et/ou des exonérations compensées par l'Etat mais de droit : CI-RMA et contrats d'apprentissage par exemple.

D'autres engagements auraient pu être programmés et ne le sont pas : par exemple, les moyens humains et allocations intermédiaires consacrés à l'accompagnement des jeunes en difficulté, les enveloppes fongibles consacrées aux contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats initiative-emploi. S'agissant des moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes, les recrutements de référents et de coordonnateurs supplémentaires devraient avoir lieu dès 2005 : une programmation sur les années ultérieures de moyens en personnel qui ne seront pas remis en cause n'apporterait pas grand-chose.

Il convient de signaler que l'exposé des motifs du présent projet, rappelant les différents programmes du plan de cohésion sociale, présente un chiffrage au champ plus large.

\*

La commission a *adopté* deux amendements de précision du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 38 ainsi modifié.

*Après l'article 38*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce tendant à ce que le gouvernement présente au Parlement tous les deux ans un rapport d'évaluation de l'application de la loi, s'appuyant notamment sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

*Article 38 bis (nouveau)*

**Rapport au Parlement**

Cet article inséré par le Sénat prévoit le dépôt au Parlement, par le gouvernement, d'un rapport biennal sur l'application de la présente loi, qui s'appuiera sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Cette formulation est dans la continuité de l'article 159 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Le rapport prévu ayant vocation à traiter de l'application de l'ensemble de la loi, on peut s'interroger sur le positionnement du présent article à la fin du titre I<sup>er</sup> de ladite loi, et non à la fin de l'ensemble du dispositif.

\*

La commission a *adopté* l'article 38 bis (nouveau) sans modification.

**TITRE II**

**DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT**

**Mme Janine Jambu** a indiqué que les membres du groupe des député-e-s communistes et républicains ont déposé plusieurs amendements sur la question du logement qui sont tous animés par les mêmes motifs. Ces amendements tendent, d'une part, à affirmer la responsabilité première de l'Etat dans la mise en œuvre du droit au logement et, d'autre part, à proposer la mise en place d'un service public du logement garantissant l'égalité d'accès au logement partout et pour tous, la participation des habitants à sa mise en œuvre et contribuant à l'aménagement durable du territoire urbain et rural.

**M. Francis Vercamer** a estimé que le logement est confronté à des blocages de trois ordres – foncier, financier et procédural – et a dénoncé les procédures lourdes qui freinent la rapidité d'exécution des décisions de construction. L'objectif de cohésion sociale doit permettre d'accompagner les personnes exclues vers le logement. Dans ce but, le groupe UDF a proposé des amendements qui peuvent être regroupés en trois catégories :

– les amendements reconnaissant le rôle social important de certaines structures, notamment associatives, qui rénovent les logements à destination des personnes défavorisées ;

– les amendements rendant obligatoires des conventions de délégation des aides à la pierre pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, afin que ces EPCI s’engagent à mettre des ressources foncières à disposition ;

– les amendements élargissant le périmètre du logement locatif social afin d’englober les aires d’accueil des gens du voyage, qui sont consommateurs de crédits, et les logements donnés aux harkis, qui ne sont pas considérés comme des logements locatifs sociaux.

**M. Denis Jacquat** a estimé que le logement social est un sujet de plus en plus important et sensible. Le projet de loi propose une approche globale, en traitant aussi bien l’hébergement d’urgence que le logement privé.

Le logement social doit être soutenu, notamment dans les quartiers sensibles où il ne faut pas agir seulement sur le bâti mais également développer l’accompagnement social.

**M. Bertho Audifax** a indiqué avoir déposé des amendements concernant les régions d’outre-mer. L’outre-mer subit une discrimination insupportable en matière d’hébergement en étant privé de l’aide personnalisée au logement-foyer touchée en métropole par les bénéficiaires de certains hébergements d’urgence. De nombreuses femmes et leurs enfants se retrouvent à la rue faute de construction d’hébergement d’urgence. La Réunion dispose ainsi de six fois moins d’hébergements d’urgence que la métropole.

Les amendements relatifs à l’outre-mer devraient être examinés avec plus d’attention. Ils sont aujourd’hui rejetés dans tous les projets de loi, au motif qu’ils n’ont jamais un lien suffisant avec eux.

**Mme Béatrice Vernaudon** a fait observer que le projet de loi ne s’appliquera pas aux collectivités du Pacifique sud puisqu’elles disposent de la compétence législative en matière de logement social. Cependant, elles sont confrontées aux mêmes problèmes sociaux que la métropole et les départements d’outre-mer. En outre, en Polynésie, elles doivent gérer une absence de ressources foncières disponibles, ce qui conduit à bâtir des logements dans les collines. Le coût en est d’autant plus élevé. Par ailleurs, la très lourde taxation des matériaux de construction, qui doivent tous être importés, est également problématique. Enfin, la construction de logements collectifs pourrait compenser ces manques, mais les Polynésiens n’ont jamais été habitués à y vivre.

En réponse aux intervenants, **Mme Françoise de Panafieu, rapporteure**, a fait valoir que tout le monde est d’accord pour légiférer dans le sens du droit de chacun d’avoir un logement, en zone urbaine comme en zone rurale. Mais, depuis

les années 1990, la France a construit moins de 50 000 logements sociaux par an quand il en aurait fallu 80 000 pour maintenir un seuil de réponse minimale aux besoins les plus importants. Le gouvernement a décidé d'engager la construction de 500 000 logements sociaux d'ici 2009 pour combler le retard et satisfaire les nouveaux besoins, car il y a à ce jour une pénurie de 175 000 logements sociaux, hors zones couvertes par l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Le but de la loi relative aux libertés et responsabilités locales n'est pas d'imposer des obligations aux EPCI ; il s'agit plutôt de débloquer des fonds, de les transférer aux collectivités qui ont un vrai projet et de mettre en place un système d'incitation dans le cadre de démarches volontaristes.

L'accueil des gens du voyage est un véritable souci. On comprend l'exaspération des collectivités face aux « *envahissements* » non encadrés. Cependant, le projet de loi vise plus à développer l'habitat durable et n'inclut donc pas l'accueil des gens du voyage. Il convient en effet de répondre en priorité à la crise du logement. Le projet de loi ne traite pas non plus directement des régions d'outre-mer. Il conviendra par contre que le futur projet de loi « habitat pour tous » prenne mieux en compte les spécificités de l'outre-mer.

**La rapporteure** s'est engagée à relayer les inquiétudes et propositions de M. Bertho Audifax, afin d'insérer des dispositions spécifiques à l'outre-mer dans ce futur projet de loi, et a rappelé que l'hébergement et l'accompagnement social sont liés. Le développement des maisons relais, prévu par le projet de loi, va dans ce sens : 107 millions d'euros sont programmés et la création de 4 000 places prévue sur cinq ans. Ces structures sont adaptées aux personnes qui ont besoin d'un double accompagnement, vers le logement et dans leur vie quotidienne.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### Plan pour l'accueil et l'hébergement d'urgence

En matière d'accueil et d'hébergement d'urgence, le projet de loi s'articule autour de deux axes : l'augmentation du nombre de places grâce avec une programmation pour les années 2005 à 2009 (articles 39 et 39 *bis*) et l'organisation de la transition entre les structures d'hébergement ou de logement temporaire, tels les résidences sociales et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et le logement social ordinaire (article 40).

#### *Avant l'article 39*

**Mme Janine Jambu** a présenté un amendement tendant à créer un service public national et décentralisé du logement relevant de la responsabilité de l'Etat et chargé de la mise en œuvre du droit au logement pour tous. Elle s'est exprimée en faveur d'une opposabilité réelle du droit au logement. Comment le droit au

logement pourrait-il être opposable dans une ville comme Neuilly-sur-Seine qui ne dispose pas de logements sociaux ?

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

### *Article 39*

#### **Programmation des places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire**

L'article 39 du projet de loi est un article de programmation. Entre 2005 et 2009, il prévoit l'augmentation du nombre de places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire, par création ou par transformation de places existantes. Il fixe par ailleurs le montant des engagements financiers de l'Etat pour les cinq prochaines années et en précise l'affectation.

Une étude nationale du dispositif d'accueil et de réinsertion sociale a été réalisée en 2003. Elle a mis en évidence la saturation des structures.

Les taux d'occupation sont aujourd'hui proches de 100 % pour deux raisons concomitantes : l'explosion du nombre de demandeurs d'asile et la difficulté pour les personnes hébergées à sortir du dispositif, notamment vers un logement social. Elle fait ainsi ressortir que 25 à 30 % des publics accueillis en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont susceptibles d'accéder à un logement autonome, ce qui représente environ 8 à 10 000 personnes accueillies et autant de places.

#### **1. L'hébergement d'urgence et de réinsertion : état des lieux**

Selon une enquête effectuée par l'INSEE du 15 janvier au 15 février 2001 auprès de personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits, on peut estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile fixe vivant en France métropolitaine. Il s'agit plus précisément de 63 500 personnes privées de domicile, des 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que de 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil ou d'hébergement provisoires.

Parallèlement, en 2003, 61 993 personnes ont déposé une demande d'asile conventionnel et 26 989 une demande d'asile territorial en France, soit 88 982 personnes au total. Dans ce cadre, si, jusqu'en 1999, le dispositif d'hébergement permettait globalement de satisfaire l'ensemble des besoins, la forte progression des demandes d'asile depuis cette date a entraîné l'engorgement de l'ensemble du dispositif.

Le parc destiné à l'hébergement d'urgence et d'insertion compte en effet 90 000 places, qui se décomposent comme suit, selon une enquête auprès des

directions départementales des affaires sanitaires et sociales, en date du 15 septembre 2004 :

**Nombre de places**

|   |                  |
|---|------------------|
| Centres d'hébergement d'urgence<br><i>Dont, pour les demandeurs d'asile</i> | 19 833<br>7 914  |
| Places d'hôtels<br><i>Dont, pour les demandeurs d'asile</i>                 | 17 066<br>10 113 |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)                      | 30 332           |
| Centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA)                        | 15 440           |
| Dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA)                | 1 200            |
| Centres provisoires d'hébergement   | 1 028            |
| Résidences sociales et foyers   | 3 330            |
| <b>Total dispositif généraliste d'urgence et d'insertion</b>                | <b>52 534</b>    |
| <b>Total dispositif spécifique aux demandeurs d'asile</b>                   | <b>35 695</b>    |
| <b>TOTAL GLOBAL</b>   | <b>88 229</b>    |

**Nombre de places et crédits budgétaires affectés à l'hébergement d'urgence et au logement temporaire**

| <b>2004</b>  | <b>Nombre de places</b> | <b>Crédits de fonctionnement<br/>(en millions d'euros)</b> |
|--|-------------------------|--|
| Accueil d'urgence<br><i>dont places d'hiver</i>        | 5 400<br>3 000          | 163,8*   |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) | 30 332                  | 451,3**  |
| Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)        | 15 440                  | 133,09   |

\* dont 51 millions d'euros en décret d'avance

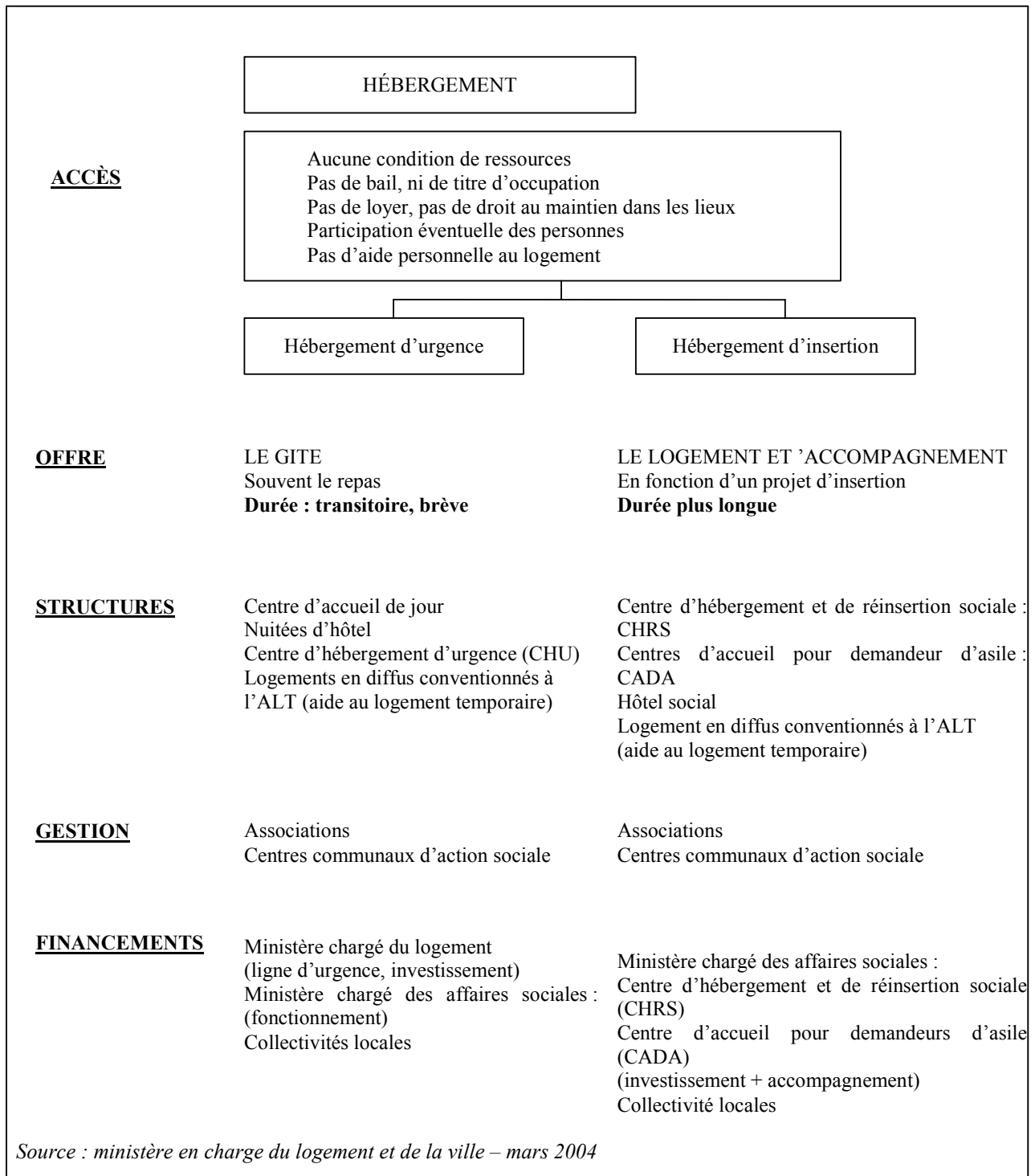
\*\* dont 15 millions d'euros en décret d'avance

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Les crédits de fonctionnement de ces hébergements relèvent principalement du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Les crédits d'investissement de ces structures relèvent quant à eux partiellement du ministère en charge du logement.

On distingue clairement hébergement d'urgence et d'insertion, comme le montre le schéma suivant :





### ***a) Le dispositif généraliste d'urgence***

Il s'agit du premier stade de l'intervention publique : l'objectif est d'apporter une solution immédiate à des demandes urgentes. Toute personne se retrouvant à la rue a droit à l'hébergement, sans que des conditions de ressources ne lui soient imposées. La personne hébergée n'a pas d'obligations. En contrepartie, elle n'a pas de bail et ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux. Il s'agit là d'un accueil à titre transitoire, dans l'attente d'une solution plus pérenne : logement temporaire, puis logement autonome, notamment avec le

dispositif mis en place par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

L'accès à ces structures d'accueil se fait de deux façons : soit la personne s'y rend directement, soit elle est orientée par un service social. La régulation de l'offre est assurée au niveau local ou départemental, par une instance créée à cet effet.

Ce dispositif est organisé autour des centres d'hébergement d'urgence, mais passe également par la mobilisation de nuitées d'hôtel.

Ces centres ou ces places d'hôtel ne sont pas, pour la plupart, conventionnés à l'aide sociale. Juridiquement, au regard du code de l'aide sociale et de la famille, ils ne sont donc pas stricto sensu, des établissements sociaux, même s'ils en assurent une partie des missions. Ils sont financés sur des crédits d'intervention du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et, pour certains, par l'allocation de logement temporaire (ALT).

Pour être financées, ces structures doivent répondre à certaines conditions d'ouverture (les capacités d'accueil doivent, dans la mesure du possible, être disponibles toute l'année pour répondre à l'urgence) et être mobilisables pour une durée minimale de cinq ans, afin d'optimiser l'utilisation des fonds publics.

Les centres d'hébergement d'urgence sont financés sur la ligne d'urgence du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ils accueillent, pour une durée d'une nuit à quelques mois, les personnes ou familles sans abri. Des associations ou des collectivités locales, par l'intermédiaire d'un centre communal d'action sociale, assurent généralement la gestion de ces structures.

A défaut de places dans les structures d'hébergement, ou afin d'éviter l'éclatement de familles avec enfants, qui ne peuvent être accueillies en urgence, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) disposent d'un budget spécifique sur une ligne budgétaire d'urgence. Ce budget leur permet de financer des nuitées dans des hôtels qui acceptent d'accueillir un certain nombre de personnes à la rue. Ce dispositif est cependant coûteux, tout en n'étant qu'un palliatif, puisqu'il ne résout pas les problèmes au fond. Il n'est mobilisé qu'en l'absence d'autres solutions mieux adaptées.

### ***b) Le dispositif généraliste d'insertion***

Il compte environ 30 000 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ces centres sont régis par les articles L. 312-1 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils sont gérés à 90 % par des associations et à hauteur de 10 % par les centres communaux d'action sociale (CCAS). Pour la tarification, ils obéissent aux règles budgétaires, financières et comptables définies aux articles 155 à 162 du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003. Enfin, les modalités d'admission, de participation et de rémunération éventuelle des bénéficiaires sont régies par le décret du 3 juillet 2001.

Les personnes hébergées peuvent participer aux frais d'hébergement et d'accompagnement, en proportion de leurs ressources. Les personnes sans revenus sont intégralement prises en charge par l'aide sociale de l'État. Toutes disposent d'un reste à vivre pour leurs dépenses courantes. La mission d'accompagnement social est prise en charge intégralement par l'aide sociale de L'Etat.

On parle plus spécifiquement d'hébergement d'insertion puisque les personnes sont accueillies pendant une période suffisamment longue et bénéficient d'un accompagnement social soutenu. Comme le souligne l'avis précité du Conseil économique et social, « *il se préoccupe essentiellement des personnes en situation de rupture familiale, de précarité, voire en détresse sociale et psychologique, mais aussi, depuis ces dernières années, d'une proportion relativement importante d'étrangers en attente du statut de réfugié ou de régularisation administrative* ».

39 % des CHRS accueillent majoritairement des familles ; 11 % des personnes accueillies ont moins de 3 ans, 33 % sont âgés de 3 à 17 ans. Selon les derniers résultats statistiques connus<sup>(1)</sup> sur les personnes accueillies au 1<sup>er</sup> janvier 1998, 60 % étaient au chômage ou inactives, 25 % étaient salariées, 15 % dans d'autres situations.

### ***c) Le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile***

Jusqu'en 1999, le flux des demandeurs d'asile est resté à peu près stable, légèrement supérieur à 20 000 par an. En 1999, une très importante augmentation a eu lieu, avec 30 900 dossiers déposés (+ 37,8 %). De 1998 à 2003, le nombre de dossiers de demandeurs d'asile déposés a augmenté en moyenne de près de 6 000 par an, passant de 22 375 à 52 190 demandes. A partir de 2002, le rythme de cette hausse s'est ralenti : 1 103 demandes supplémentaires ont été enregistrées entre 2002 et 2003. Cet afflux de demandeurs d'asile a progressivement engorgé les dispositifs spécialisés, puis commencé à rejaillir sur les autres structures d'urgence.

Pour répondre aux besoins de demandeurs d'asile sans solution d'hébergement, deux types de dispositifs existent :

– les places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui font partie du dispositif national d'accueil (DNA) ;

– les « places d'urgence » gérées au niveau national ou au niveau déconcentré par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale. Cet accueil d'urgence prend des formes variées : places en foyers de travailleurs migrants, hôtels ou structures *ad hoc*.

---

(1) Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES.

Les quelque 30 000 places d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile sont aujourd'hui insuffisantes. Elles se répartissent entre différentes structures d'hébergement dont :

– 16 640 places en *centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)* et dans le cadre du dispositif AUDA (accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le parc de la SONACOTRA). Les CADA assurent l'hébergement et le suivi social et administratif des demandeurs d'asile en cours de procédure. Ils les accompagnent donc, notamment, dans leurs démarches de demande d'asile auprès de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés (CRR). Ce sont juridiquement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), régis à ce titre par les articles L. 312-1 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA) a quant à lui été mis en place en novembre 2000 en région parisienne pour trouver une solution d'hébergement pour les demandeurs d'asile de la région parisienne, qui totalise plus de 50 % des flux de demandeurs d'asile et dont les capacités d'hébergement pérenne en CADA ne sont pas suffisantes.

Il totalise aujourd'hui 1 200 places. Il a également pour objectif d'assurer un hébergement accompagné, toutefois cet accompagnement est moins important qu'en CADA. Il est également mobilisé pour répondre à des crises ponctuelles liées à des afflux de demandeurs d'asile sur certains points du territoire ou à des opérations particulières (évacuation de squats par exemple).

– 10 113 places d'*hôtel*.

Ces deux derniers dispositifs ont été mis en place par les services déconcentrés du fait de l'engorgement du dispositif national d'accueil (DNA). Il a donc été fait appel, pour la mise à l'abri de ces populations, constituées en très grande majorité de familles, à des hébergements d'urgence financés sur l'article 60 du chapitre 46-81 du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. La forme la plus répandue reste la nuitée d'hôtel.

Presque la totalité des départements y a recours et Paris est le premier département concerné. Toutefois, les autres formes d'hébergement d'urgence en centres collectifs ou dans d'autres structures se développent comme alternative à l'hôtel, qui se révèle une forme peu adaptée à l'accueil des demandeurs d'asile.

Enfin, rappelons que, lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugiés, les demandeurs d'asile peuvent être accueillis dans des centres provisoires d'hébergement (CPH), où des moyens sont déployés pour faciliter leur insertion en France.

### *Hébergement des demandeurs d'asile*

|   | Nombres de places     | Crédits <sup>(1)</sup><br>(en M€) |
|---|-----------------------|-----------------------------------|
| <b>Dispositif national d'accueil (CADA)</b>                               |                       |                                   |
| Fin 2003  | 12 460                | 115,5                             |
| Fin 2004  | 15 440                | 133,9                             |
| <b>Accueil d'urgence dispositif national (AUDA et accueil temporaire)</b> |                       |                                   |
| Fin 2003  | 3 255                 | 19                                |
| Fin 2004 <sup>(2)</sup>   | 3 255                 | 17,5                              |
| <b>Accueil d'urgence - dispositif déconcentré</b>                         |                       |                                   |
| 2003  | 15 000 <sup>(3)</sup> | 104,6                             |
| 2004  | 17 600 <sup>(3)</sup> | 115,5                             |

(1) Pour le DNA, le montant intègre les 1028 places de CPH et le centre d'accueil pour mineurs isolés demandeurs d'asile de 33 places.

(2) Crédits en baisse en 2004 compte tenu de la reprise d'un excédent sur subvention 2003.

(3) Compte tenu de la variété des solutions d'hébergement, le nombre de places, il s'agit d'une estimation calculée sur la base d'un coût moyen à la place de 16,77€ par jour.

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

## **2. Le logement temporaire et le logement adapté : résidences sociales et maisons relais**

Contrairement à l'hébergement, le logement temporaire permet au bénéficiaire de bénéficier d'un véritable statut d'occupation : la personne est titulaire d'un bail ou d'un titre d'occupation et bénéficie d'une garantie de maintien dans les lieux. Ce statut ouvre le droit aux aides personnelles au logement (APL). En contrepartie de ces droits, le locataire est tenu de respecter certaines obligations : payer son loyer et ses charges, assurer son logement contre les risques (incendie, dégâts des eaux,...).

Les occupants de logements temporaires peuvent bénéficier des aides des fonds de solidarité logement (FSL), pour l'accès comme pour le maintien dans le logement. Selon les tensions locales sur le marché du logement, certaines personnes accèdent rapidement à un logement définitif, d'autres restent plusieurs années dans ce type de structure.

L'investissement est financé par le ministère chargé du logement, tandis que le financement du fonctionnement est assuré par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

### Modalités du logement temporaire

|                              |   |   |   |
|------------------------------|---|---|---|
| <b><u>ACCÈS</u></b>          | <p>Statut d'occupation réel pour l'occupant : bail ou titre d'occupation<br/>                 La personne acquitte un loyer ou une redevance<br/>                 Aide personnelle au logement</p> <p>Aides du Fonds de solidarité logement (FSL) pour l'accès ou le maintien dans le logement<br/>                 Garantie de maintien dans les lieux</p> |   |   |
|                              | <b>RÉSIDENCES SOCIALES</b>  | <b>MAISONS RELAIS</b>   | <b>SOUS LOCATION</b>  |
| <b><u>OFFRE</u></b>          | <p>Forme de logement-foyer<br/>                 Des espaces privatifs (logement) et des espaces collectifs<br/>                 le logement est meublé</p>  | <p>Petites structures<br/>                 Forme plus réduite de résidence sociale</p>  | <p>Logements du parc social (HLM) ou privé avec accompagnement social</p>   |
|                              | <p><b>Durée : 6 mois à 2 ans</b><br/>                 (renouvelable)</p>  | <p>Logique d'habitat durable<br/>                 En fonction des besoins de la personne</p>  | <p><b>Durée : variable</b><br/>                 Possibilité de bail glissant : dans ce cas la personne devient locataire de droit commun et l'association sous-loue un autre logement</p> |
| <b><u>BÉNÉFICIAIRES</u></b>  | <p>Personnes ou familles en difficulté sociale et/ou économique</p>   | <p>Personnes fragilisées<br/>                 Faible niveau de ressources<br/>                 Situation d'isolement et d'exclusion lourde<br/>                 Difficulté d'accéder à un logement autonome</p> | <p>Personnes ou familles en difficulté sociale et/économique</p>  |
| <b><u>GESTION</u></b>        | <p>Associations<br/>                 Centres communaux d'action sociale</p>   | <p>Hôte ou couple d'hôtes</p>   | <p>Associations<br/>                 Centres communaux d'action sociale<br/>                 Objet : sécuriser la relation entre propriétaire du logement et locataire</p>                |
| <b><u>FINANCEMENTS</u></b>   | <p>MEL<sup>(1)</sup> : Prêt locatif aidé d'insertion<br/>                 PALULOS en cas de réhabilitation</p>  | <p>MEL : prêt locatif aidé d'insertion</p>  | <p>Location dans le parc de logements existant (parc public et parc privé)</p>  |
| <b><u>FONCTIONNEMENT</u></b> | <p>MAS<sup>(2)</sup> : Aide forfaitaire annuelle à la gestion locative (gestionnaire)</p>   | <p>MAS : financement des hôtes</p>  | <p>MEL : Aide à la médiation locative (association, centre communal d'action sociale)</p>   |

<sup>(1)</sup> MEL : Ministère chargé du logement

<sup>(2)</sup> MAS : Ministère chargé des affaires sociales

### *a) Les résidences sociales*

Les résidences sociales sont des structures d'hébergement collectif de type logement-foyer : chambres ou logements individuels, avec des espaces et services collectifs facultatifs (restauration, blanchisserie, salle de réunion,...). Créées par les décrets n° 94-1128 et n° 94-1130 du 23 décembre 1994 instaurant une nouvelle catégorie de logements-foyers, elles sont régies par les articles R. 353 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Elles ont pour objectif de répondre aux besoins en logement temporaire des personnes isolées ou des familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou indépendant, ou pour s'y maintenir (cas des personnes expulsées sans solution de relogement) et qui entendent ensuite accéder ou réaccéder à un logement ordinaire. Comme le rappelle le Conseil économique et social dans son avis, *« le fait d'être logées dans ces résidences confère à ces personnes des droits plus importants qu'aux personnes hébergées »*.

En effet, les personnes ou les ménages qui y sont accueillis ont un statut de résident et disposent d'un titre d'occupation (ils signent un contrat d'une durée d'un mois renouvelable). La durée d'occupation ne doit pas en principe excéder deux ans. Ils paient, en fonction de leurs moyens, une « redevance ».

L'article 194 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a renforcé la protection des résidents dans les logement-foyers ou les résidences sociales. Le résident est désormais protégé par un contrat écrit qui précise les éléments constitutifs de la redevance. Le logement étant considéré comme un « domicile », le statut d'occupation du résident se rapproche de celui du logement ordinaire. La signature du contrat par la personne logée vaut acceptation du règlement intérieur de l'établissement annexé au contrat. La résiliation du contrat par le propriétaire ou le gestionnaire est limitée à l'inexécution par la personne logée d'une obligation lui incombant au titre de son contrat, ou en cas de manquement grave et répété au règlement intérieur. Le contrat peut également être résilié en cas de cessation totale d'activité de l'établissement, ou encore au cas où la personne logée cesse de remplir les conditions d'admission dans l'établissement.

Ces résidences sociales sont la plupart la propriété d'organismes HLM qui ont bénéficié de financements aidés par l'État (prêt locatif à usage social, ou prêt locatif aidé d'intégration). Elles sont l'un des outils du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Pour leur réhabilitation ou la transformation de locaux d'un opérateur social, elles peuvent également bénéficier de primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). La gestion de ces résidences est par contre le plus souvent assurée par une association ayant conclu un contrat de location avec l'organisme.

Leurs crédits de fonctionnement relèvent donc du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qui verse une aide à la gestion locative sociale (AGLS) instituée par la circulaire n° 2000-452 du 31 août 2000. En 2003, l'aide à la gestion locative sociale s'élevait à 7,033 millions d'euros. En 2004, elle s'élevait à 7,717 millions d'euros.

La création de ce type de logements est conditionnée par la définition préalable d'un « projet social » auquel tous les partenaires intéressés doivent être associés : propriétaire, gestionnaire, acteurs impliqués au niveau local (associations, partenaires financiers : caisses d'allocations familiales, fonds d'action sociale, conseil général).

Le projet doit définir le type de public accueilli (spécialisation ou large public) et les moyens mis en œuvre pour accompagner les personnes vers l'autonomie.

L'orientation des personnes vers ces établissements est assurée par les services de l'État, le conseil général, les communes, les services sociaux ou encore par des associations.

#### ***b) Les maisons relais***

Les maisons relais, modalité particulière de résidence sociale, ont remplacé en 2003 les pensions de famille. Structures de 10 à 30 places, elles permettent d'offrir, contrairement aux résidences sociales, un logement plus durable, à des personnes isolées très désocialisées, trop fragilisées pour intégrer un logement autonome.

Un « hôte » ou « couple d'hôtes » est gestionnaire de la structure et assure l'animation et la régulation de la vie quotidienne dans la maison. Les maisons-relais ont été créées par la circulaire du 10 décembre 2002, mais relèvent également des articles R. 353 et suivants du code de la construction et de l'habitation, en tant que résidences sociales.

Le propriétaire et le montage financier sont les mêmes que pour les résidences sociales. Le gestionnaire signe une convention de location avec le propriétaire.

L'investissement est financé par le ministère en charge du logement, par le biais de prêts locatifs aidés d'intégration. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale finance les hôtes.

L'équilibre d'exploitation est assuré par les redevances et des aides des collectivités et institutions concernées par le projet. Les résidents peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL) en fonction de leurs ressources.



L'objectif, pour 2003, de créer 1 000 places a été aisément atteint. En effet, 61 maisons relais, réparties sur l'ensemble du territoire, ont été labellisées, permettant le financement de 1 028 places. En 2004, 993 places supplémentaires ont été également financées sur une base identique, prioritairement dans les départements déficitaires en structures de ce type. Au total, fin 2004, il y aura 1 899 places en maisons relais.

En 2004 toujours, la direction générale des affaires sociales a mené une enquête auprès de l'ensemble des résidents : il apparaît que 66 % sont des hommes. 56 % sont célibataires et 86 % vivent seuls en maisons relais. Bien que vivant majoritairement seuls, ils déclarent quand même, dans 62 %, des cas avoir gardé des liens avec leur famille et plus particulièrement avec leurs enfants (73 %).

Leurs parcours professionnels sont très souvent chaotiques et instables. Leur niveau de qualification est souvent faible : 51 % des résidents n'ont aucune activité, 29 % sont bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé et 24 % du RMI.

Le concept de maisons relais semble tout à fait correspondre à leurs attentes. La présence de l'hôte qui leur « *apporte un réconfort* » est primordiale, ainsi que le fait d'avoir un logement autonome et bien équipé.

Ils soulignent enfin l'intérêt de pouvoir participer à des activités communes au sein de la maison relais.

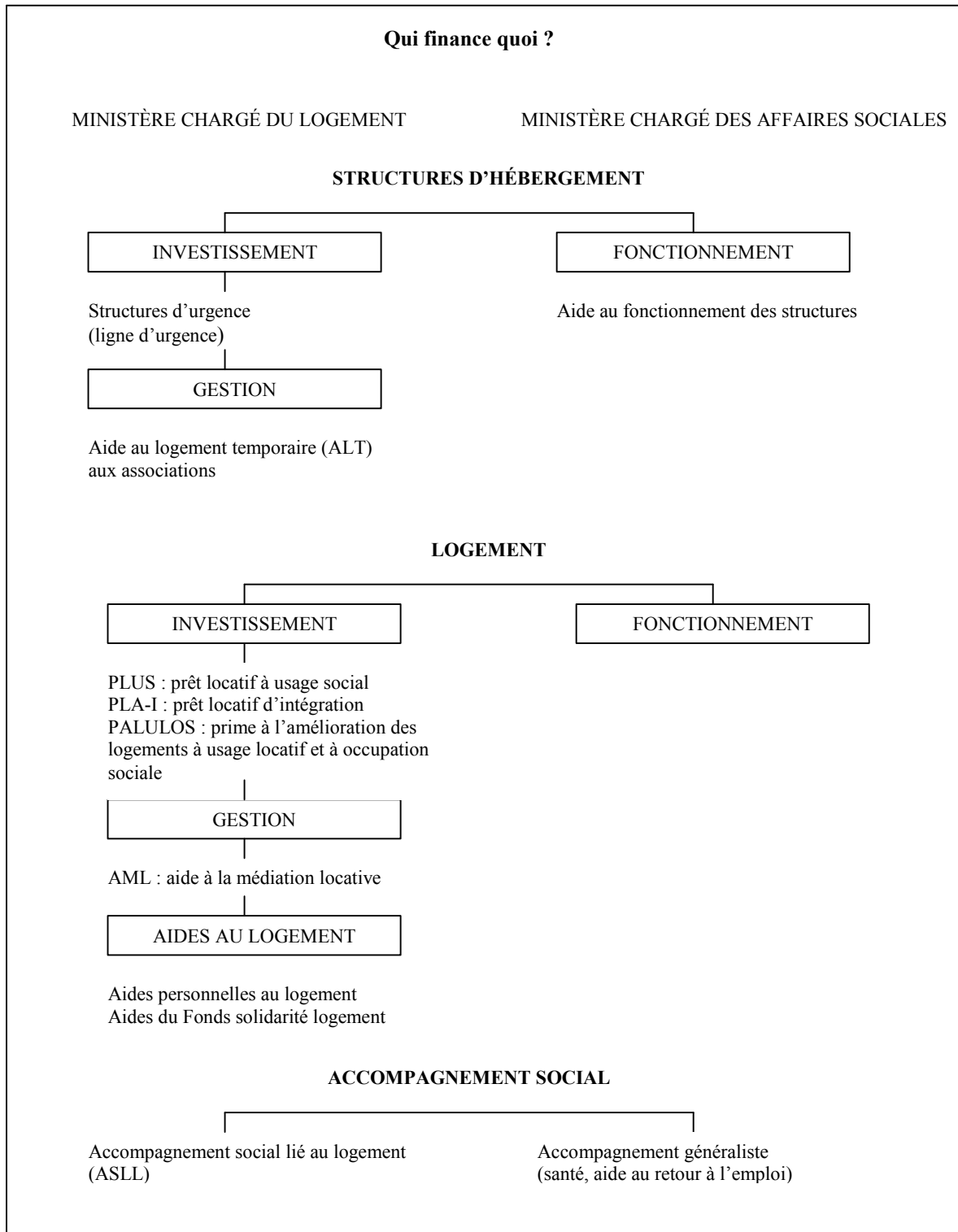
***Nombre de places en résidences sociales***

| <b>2004</b>                | <b>Nombre de places</b> | <b>Crédits de fonctionnement</b><br><i>(en millions d'euros)</i> |
|----------------------------|-------------------------|--|
| Résidences sociales        | 5 229                   | 10,717   |
| <i>Dont maisons relais</i> | <i>1 899</i>            | <i>3</i>   |
|                            |                         |  |

*Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale*

Le tableau suivant récapitule les différentes sources de financement des structures d'accueil.

### Financement des structures d'hébergement



Source : ministère en charge du logement et de la ville – mars 2004

### **3. Le projet de loi : renforcer l'offre et sanctuariser les crédits**

L'article 39 du projet de loi vise à atteindre en 2009 une offre d'hébergement d'urgence et de logements temporaires de 100 000 places, grâce à la création de 9 800 places supplémentaires. Les investissements portent prioritairement sur l'offre de places pérennes, ce dont on peut se féliciter.

L'affirmation parallèle d'un objectif volontariste en termes de développement de logements sociaux est également une réponse aux besoins des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement. Un des effets attendus de cette augmentation de l'offre, qui ne peut qu'être progressive, est un desserrement de la filière d'hébergement.

En d'autres termes, il s'agit moins de gonfler indéfiniment les capacités disponibles d'hébergement que d'en améliorer la fluidité. Compte tenu des délais de mise en œuvre de la production de logements sociaux, il apparaît toutefois judicieux d'aménager la transition sur trois ans en consolidant le dispositif d'hébergement, c'est-à-dire :

- en augmentant sensiblement l'offre d'hébergement d'insertion ;
- en augmentant l'offre pour les demandeurs d'asile afin de répondre à la croissance des besoins que connaît actuellement la France ;
- en pérennisant une partie du financement de l'hébergement d'urgence, qui jusqu'alors a dû être financé par le recours à des décrets d'avance.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses avantages, l'ensemble de ces premières mesures devrait avoir comme première conséquence de diminuer le recours aux places d'hôtels ou, à tout le moins, d'en stabiliser la mobilisation.

#### ***a) Pour l'hébergement d'urgence***

1 800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) seront créées, dont 500 par transformation. Le choix a été fait de privilégier la création de places pérennes avec un accompagnement social adapté aux publics accueillis et un financement pérenne par dotation globale de fonctionnement qui permettra de sécuriser les associations.

4 000 places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) seront créées, pour moitié par transformation de 2 000 places d'urgence pour demandeurs d'asile (AUDA) et pour moitié par création de 2 000 nouvelles places.

Sur les 4 000 places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) supplémentaires prévues au plan, 2 000 résulteront donc de la transformation de places d'urgence. Il est prévu que les transformations concernent principalement une partie des places d'urgence mise à disposition depuis 2000 par la SONACATRA et depuis 2002 par l'Association pour la formation technique de

base des Africains et Malgaches (AFTAM). Ces places d'urgence ne répondent actuellement pas exactement à leur objectif puisqu'elles compensent en année pleine la pénurie de places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Ces transformations permettront donc de consolider ces places et d'améliorer les prestations d'accompagnement offertes aux demandeurs d'asile.

La programmation de places supplémentaires ne concerne par ailleurs que les places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) car il apparaît que, au regard des obligations découlant des engagements internationaux de la France, ce dispositif offre les meilleures garanties pour assurer la protection et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs procédures.

La nouvelle législation, les moyens supplémentaires obtenus par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la commission de recours des réfugiés devraient favoriser un raccourcissement des délais de traitement des dossiers.

Conjointement avec l'augmentation significative du nombre des places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) depuis 2002, cela devrait permettre à terme à la majorité des demandeurs d'asile demandant un hébergement de bénéficier d'une place en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). A l'inverse, les dispositifs d'urgence devraient être à l'avenir avant tout destinés à une mise à l'abri temporaire et exceptionnelle des personnes.

#### ***b) Pour le logement adapté***

Probablement dans l'espoir que le plan ambitieux de relance de la construction sociale produira rapidement tous ses effets, la programmation ne porte pas sur les résidences sociales en général, mais uniquement sur les maisons relais.

Dans ce cadre, 4 000 places de maisons relais seront créées.

Les tableaux ci-dessous récapitulent la répartition de l'offre supplémentaire et des crédits de 2005 à 2009.

#### ***Nombre de places supplémentaires en hébergement d'urgence et logement adapté***

|                | <b>2005</b>  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>TOTAL</b> |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| CHRS           | 800          | 500          | 500          | <b>1 800</b> |
| CADA           | 2 000        | 1 000        | 1 000        | <b>4 000</b> |
| Maisons relais | 1 000        | 1 500        | 1 500        | <b>4 000</b> |
| <b>TOTAL</b>   | <b>3 800</b> | <b>3 000</b> | <b>3 000</b> | <b>9 800</b> |

**Crédits affectés à l'hébergement d'urgence et au logement adapté**

*En millions d'euros valeur 2004*

| Montant des crédits                                    | 2005       | Evolution<br>2004/2005<br>en % | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       |
|--|------------|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Accueil d'urgence et places d'hiver                    | 164        | + 45,39                        | 164        | 164        | 164        | 164        |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) | 461        | + 5,66                         | 467        | 473        | 473        | 473        |
| Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)        | 143        | + 7,45                         | 151        | 159        | 159        | 159        |
| Maisons-relais   | 13         | + 333,33                       | 19         | 25         | 25         | 25         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>781</b> | <b>+ 12,34</b>                 | <b>801</b> | <b>821</b> | <b>821</b> | <b>821</b> |

Les places d'hiver sont des places supplémentaires (qui s'ajoutent au plus de 90 000 places d'hébergement ouvertes toute l'année) ouvertes du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars pour un total d'environ 8 000.

La rapporteure partage l'inquiétude du Conseil économique et social et estime aussi que « *l'État ne doit pas se borner à initier des projets. Si l'impulsion politique est nécessaire et l'implication de partenaires justifiée, il ne faudrait pas qu'à la faveur des lois de décentralisation la charge des programmes engagés au niveau national finisse par être intégralement supportée par les collectivités, au-delà de 2007. Assurer, financièrement s'il le faut, la cohésion sociale au niveau national, comme le Plan et ce projet de loi en témoignent, relève de la responsabilité de l'État* ».

**4. Les modifications apportées par le Sénat**

Estimant à juste titre que les maisons-relais ne relèvent pas de l'hébergement d'urgence puisqu'elles constituent une forme d'habitat adapté à un certain type de population, sans limitation dans le temps, les sénateurs ont adopté un amendement de réécriture de l'article 39 déposé par M. Thierry Repentin, tendant à mettre en adéquation le contenu de cet article avec l'intitulé du chapitre auquel il est rattaché et qui traite uniquement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence. Le gouvernement a donné un avis favorable à cet amendement. Le nouvel article 39 ainsi rédigé ne comporte plus de référence ni de ligne budgétaire relative aux maisons relais. N'est conservé au sein de l'article 39 que ce qui relève effectivement de l'hébergement d'insertion et d'urgence, c'est-à-dire l'accueil d'urgence et les places d'hiver, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les centres d'accueil des demandeurs d'asile. Les objectifs et le financement de la programmation de ces dispositifs sont identiques, seul le montant total des créations (5 800 places contre 9 800) et du financement quinquennal (3 938 millions d'euros contre 4 045 millions d'euros) varie, ainsi que résumé dans les tableaux suivants.

**Nombre de places supplémentaires en hébergement d'urgence**

|              | 2005         | 2006         | 2007         | TOTAL        |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| CHRS         | 800          | 500          | 500          | 1 800        |
| CADA         | 2 000        | 1 000        | 1 000        | 4 000        |
| <b>TOTAL</b> | <b>2 800</b> | <b>1 500</b> | <b>1 500</b> | <b>5 800</b> |

**Crédits affectés à l'accueil et à l'hébergement d'urgence**

*En millions d'euros valeur 2004*

| Montant des crédits                                    | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Accueil d'urgence et places d'hiver                    | 164        | 164        | 164        | 164        | 164        |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) | 461        | 467        | 473        | 473        | 473        |
| Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)        | 143        | 151        | 159        | 159        | 159        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>768</b> | <b>782</b> | <b>796</b> | <b>796</b> | <b>796</b> |

\*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Bertho Audifax prévoyant l'extension aux départements d'outre-mer de l'allocation personnalisée au logement foyer.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à supprimer les places d'hiver de la programmation.

**Mme Martine Billard** a souligné que les associations dénoncent le manque de places d'urgence également hors période d'hiver. L'expérience malheureuse de la canicule montre que l'été n'est pas une saison sans risque. Vivre dans la rue déstructure les personnes en situation de précarité, quelle que soit la saison. Il convient donc de pérenniser l'ensemble des places d'hébergement.

**M. Denis Jacquat** a estimé que l'amendement soulève le problème des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui sont saturés, notamment en raison du nombre de personnes d'origine étrangère ayant demandé l'asile politique en France et attendant une réponse.

**M. Georges Colombier** a estimé que certaines personnes ne souhaitent pas être hébergées en été et que les places d'hiver ont donc toute leur utilité.

**La rapporteure** a rappelé que le projet de loi crée 1 800 places en CHRS et qu'il permet d'éviter le placement dans les hôtels. L'incantation est facile mais les places d'hiver ont une utilité, rappelée par M. Georges Colombier.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup> *BIS* (NOUVEAU)

##### **Plan pour l'habitat adapté**

Suite aux modifications introduites à l'article 39 supprimant les dispositions de programmation relatives aux maisons relais, le Sénat a adopté un amendement de conséquence de M. Bernard Seillier, avec l'avis favorable du gouvernement. Cet amendement crée une nouvelle division après le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent projet de loi, intitulée « *Plan pour l'habitat adapté* ».

Ce nouveau chapitre regroupe les dispositions relatives aux maisons relais (article 39 *bis*) et les dispositions relatives aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux visées aux articles L. 441-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (articles 39 *ter*, 39 *quater* et 40).

##### *Avant l'article 39 bis (nouveau)*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à reconnaître une mission d'utilité publique aux programmes d'aménagement concerté du territoire urbain (PACT).

##### *Article 39 bis (nouveau)*

##### **Programmation des places en maisons relais**

Faisant suite à la suppression des dispositions de programmation relatives aux maisons relais à l'article 39 du projet de loi, le Sénat a adopté un amendement de conséquence de M. Thierry Repentin, avec l'avis favorable du gouvernement. La programmation des places supplémentaires en maisons relais, ainsi que les crédits affectés, sont identiques à ceux initialement prévus dans le projet de loi. Les tableaux suivants récapitulent cette programmation.

##### *Nombre de places supplémentaires en maisons relais*

|                | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>TOTAL</b> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Maisons relais | 1 000       | 1 500       | 1 500       | <b>4 000</b> |

##### *Crédits affectés aux maisons relais*

*En millions d'euros valeur 2004*

| <b>Montant des crédits</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Maisons relais             | 13          | 19          | 25          | 25          | 25          |

La commission a examiné un amendement rédactionnel de la rapporteure, qui assure un parallélisme entre la rédaction initiale de l'article 39 et celle retenue à l'article 39 *bis*.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 39 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

#### DIVISION ADDITIONNELLE AVANT L'ARTICLE 39 *TER*

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant, par cohérence, à placer le chapitre II relatif au parc locatif social avant l'article 39 *ter* puisque cet article concerne les attributions de logements sociaux, et non pas avant l'article 41.

#### *Article 39 ter* (*nouveau*)

#### **Prise en compte par la commission d'attribution de la priorité d'attribution aux personnes rencontrant des difficultés de logement**

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, portant article additionnel après l'article 39 et visant à insérer un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux. Il s'agit d'un amendement de coordination avec la disposition initialement prévue à l'article 40 du projet de loi.

En l'état actuel du droit, l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'une commission d'attribution est créée dans chaque organisme HLM. Elle est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif social libre. Elle est composée de six membres qui élisent en leur sein un président. Depuis le vote de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, est membre de droit des commissions d'attribution et dispose d'une voix prépondérante dans cette commission. Le préfet ou son représentant assiste à toutes les réunions de la commission d'attribution.

Lorsqu'un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux sur le territoire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la collectivité peut demander la création d'une commission d'attribution uniquement compétente sur ce territoire.

La modification apportée par le Sénat permet de préciser que la commission doit exercer sa mission d'attribution dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441 du même code. Elle doit donc tenter de satisfaire les besoins en logement des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées,



tout en prenant en compte la diversité de la demande constatée localement. La commission doit également favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

La modification apportée par le Sénat permet également de réaffirmer que la commission d'attribution doit exercer ses missions dans le respect des priorités définies à l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement, priorités modifiées par l'article 40 du projet de loi.

Cet amendement permet donc d'inscrire dans le code de la construction et de l'habitation l'obligation pour la commission d'attribution de respecter l'objectif de mixité sociale, tout en accueillant les publics prioritaires.

\*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 39 *ter* (*nouveau*) ainsi modifié.

#### *Article 39 quater (nouveau)*

##### **Modification de la composition de la commission d'attribution**

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, sous-amendé par le gouvernement portant article additionnel après l'article 39 et insérant un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation relatif aux commissions d'attribution des logements sociaux.

Cet amendement prévoit que les commissions d'attribution de logements sociaux comprendront à l'avenir en leur sein un représentant d'une association d'insertion ou de logement des personnes les plus défavorisées agissant sur le territoire de la commune. Ce représentant disposera d'une voix consultative.

Les structures associatives œuvrant dans le domaine de l'insertion sociale ou du logement se sont regroupées en unions présentes sur l'ensemble du territoire national (comme l'union régionale des institutions et œuvres privées sanitaires et sociales – URIOPS – ou la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion – FNARS).

Ces structures pourront être agréées par le préfet et représenter le monde associatif. Ces associations ont une très bonne connaissance des publics prioritaires sur un territoire donné.

Il ne s'agit pas, par cet amendement, d'obérer les prérogatives du maire en matière d'attribution des logements mais bien de porter à la connaissance de celui-ci au travers d'une représentation des associations qui gèrent les publics à un moment donné, – exclus du logement – les populations les plus en difficultés et de

l'aider à hiérarchiser les priorités d'attribution. C'est une avancée importante en matière d'information des élus locaux.

Le sous-amendement du gouvernement a pour objet de préciser que le représentant de l'association au sein de la commission ne pourra pas être opérateur, c'est-à-dire gestionnaire ou bailleur de logements à destination des personnes défavorisées, afin d'éviter que les opérateurs œuvrant dans le logement social soient à la fois juge et partie au sein des commissions d'attribution.

Le représentant de ces associations au sein de la commission n'aura une voix consultative et non délibérative car la collectivité, représentée par le maire et l'organisme bailleur, doit rester seule responsable des attributions.

Cette nouvelle disposition est d'autant plus bienvenue que, dans le cadre des dispositions adoptées dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, les contingents préfectoraux pourront bientôt être délégués à la collectivité locale.

Les associations d'insertion et de logement n'auront donc plus de contact direct avec les préfets mais devront s'adresser aux élus locaux. Il est d'autant plus important qu'elles puissent porter à leur connaissance leurs priorités.

\*

La commission a *adopté* trois amendements de précision de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 39 *quater* (*nouveau*) ainsi modifié.

*Après l'article 39 quater (nouveau)*

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer précisant que les personnes en situation d'exclusion, logées dans un habitat adapté, bénéficient d'un accompagnement social de longue durée organisé par l'Etat et mis en œuvre par les organismes ou associations susceptibles d'y contribuer.

**La rapporteure** a souligné que l'amendement est satisfait par la législation existante et vient par ailleurs en contradiction avec la loi relative aux responsabilités locales, qui a attribué aux départements des compétences en matière d'accompagnement des personnes en situation d'exclusion.

La commission a *rejeté* l'amendement.

*Article 40*

**Accès prioritaire aux logements locatifs sociaux pour les personnes hébergées dans des logements temporaires**

L'article 40 du projet de loi vise à modifier l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation pour instaurer une priorité d'accès aux logements locatifs sociaux pour les personnes hébergées dans des logements temporaires ; 30 % des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement d'insertion, principalement dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, présentent les conditions requises pour accéder à un logement social.

En l'état actuel du droit, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation dispose notamment qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les logements sociaux des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) sont attribués par ces organismes. Ce décret doit prévoir qu'il est notamment tenu compte de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

Le décret doit également fixer des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence.

L'article 40 du projet de loi vise à compléter cette phrase pour inclure les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition.

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

\*

La commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

*Avant l'article 41*

La commission a examiné deux amendements de Mme Martine Billard : le premier visant à ne pas comptabiliser comme logements locatifs sociaux les logements financés par des PLS dans le cadre du dispositif prévu dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains imposant aux communes d'avoir au moins 20 % de logements locatifs sociaux ; le second visant à doubler le montant du prélèvement opéré par logement manquant sur les communes soumises à l'obligation de réaliser 20 % de logements locatifs sociaux et qui ne respectent pas cette obligation.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les amendements.

La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Janine Jambu et Mme Martine Billard tendant à supprimer l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales concernant le transfert du contingent préfectoral d'attribution de logements locatifs sociaux aux maires.

**Mme Janine Jambu** a indiqué que plusieurs de ses amendements proposent de revenir sur certaines dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales contingentant les aides à la pierre et les FSL.

Le gouvernement se désengage et transfère l'effort sur les bailleurs et les collectivités locales. Les inquiétudes exprimées lors du congrès des maires démontrent bien que l'Etat aggrave la situation des communes.

**Mme Martine Billard** a souligné que son amendement vise à supprimer la délégation du contingent préfectoral aux maires. Le contingent préfectoral permet d'apporter des solutions aux personnes les plus en détresse et doit rester entre les mains du préfet.

**M. Maurice Giro** a considéré que si, en France, des logements sociaux ne sont pas construits, c'est en raison des critères d'attribution.

**M. Denis Jacquat** a relevé l'injustice de la gestion des files d'attente.

**La rapporteure** a répondu que la loi relative aux libertés et responsabilités locales ne prévoit pas une décentralisation de la politique du logement mais une gestion déléguée des aides à la pierre. Les maires ne peuvent pas faire le procès d'une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur.

Par ailleurs, dès à présent, dans le 17<sup>e</sup> arrondissement de Paris comme dans toutes les communes, le maire peut tout à fait donner son avis sur l'attribution d'un logement. Les fonctionnaires ne peuvent passer outre. Il vaut donc mieux responsabiliser les élus et promouvoir l'accompagnement social des situations les plus difficiles.

**Mme Muguette Jacquaint** n'a pas souhaité remettre en cause le fonctionnement des commissions d'attribution. Le problème est le manque de logements disponibles. Il y a près de 200 villes en France qui refusent de construire des logements sociaux. Cette position est irresponsable et empêche toute mixité sociale.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* cinq amendements de Mme Janine Jambu :

– le premier visant à abroger l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales concernant la possibilité de transfert de l'enveloppe budgétaire des aides à la pierre aux départements et établissements publics de coopération intercommunale ;

– le deuxième tendant à abroger l'article 63 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales concernant le conventionnement global ;

– le troisième tendant à abroger l'article 64 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales concernant la participation financière des communes à la réalisation de logements sociaux ;

– le quatrième tendant à abroger les dispositions du 5° et du 6° du I, du IV et du V de l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, afin de rétablir la responsabilité de l'Etat dans le financement du FSL et des fonds relatifs aux impayés d'eau, de téléphone et d'électricité ;

– le cinquième tendant à abroger l'article 66 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, afin de supprimer la possibilité pour les communes de construire et de rénover les logements étudiants.

## CHAPITRE II

### **Dispositions relatives au parc locatif social**

#### *Article 41*

#### **Programmation de la construction de logements locatifs sociaux hors zones urbaines sensibles**

L'article 41 du projet de loi est un article de programmation. Entre 2005 et 2009, il prévoit la construction de 500 000 logements locatifs sociaux. Il fixe par ailleurs le montant des engagements financiers de l'Etat pour les cinq prochaines années et en précise l'affectation.

Cette programmation est destinée, d'une part, à répondre aux retards de construction de logements locatifs sociaux cumulés depuis plusieurs années et, d'autre part, à permettre de faire face aux nouveaux besoins.

## **1. L'offre de logements locatifs sociaux : dispositifs existants et état des lieux**

En fonction des publics visés, les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux sont réalisées grâce à différents types de prêts « privilégiés », le plus souvent gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

Le financement des logements par ce type de prêt permet leur conventionnement et ouvre donc droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement pour le locataire. Par ailleurs, la délivrance de la subvention de l'Etat est liée à l'octroi de ce type de prêt.

Il ouvre également droit à certains aménagements fiscaux (application de la TVA au taux réduit de 5,5 %, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, *etc.*)

Il ouvre enfin droit au concours d'autres intervenants, nécessaire au bouclage des opérations. En complément de la subvention d'Etat et du prêt, d'autres types de financement sont ainsi mobilisés :

– la participation des employeurs à l'effort de construction (le « 1 % logement ») : les concours à long terme accordés par les collecteurs du 1 % logement ont représenté 553 millions d'euros en 2001 et 652 millions d'euros en 2002.

– les subventions des collectivités locales qui sont de plus en plus sollicitées, notamment pour faire face aux surcharges foncières ;

– les fonds propres des organismes.

### ***a) Les différents types de prêt***

Ces prêts sont régis par les articles L. 301-1 et R. 331-1 à R. 331-28 du code de la construction et de l'habitation. Leurs caractéristiques principales sont listées dans le tableau suivant :

**Prêts locatifs à usage social (PLUS), prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), et prêts locatifs sociaux (PLS)  
(taux de subvention et plafonds de ressources et loyers)**

| Catégories d'opérations | Taux de subvention Opérations de construction neuve (2° du R331-15 du CCH) | Taux de subvention Opérations d'acquisition amélioration (3° du R331-15 du CCH) | Montant moyen de subvention par logement hors surcharge foncière | Plafonds de ressources   | Plafonds de loyers (en € par m <sup>2</sup> de surface utile et par mois)  | Caractéristiques des prêts   |
|-------------------------|--|---|--|--|--|--|
| <b>PLUS</b>             | 5 %<br>(dérogation préfet : 6,5 %)   | 10 %<br>(dérogation préfet : 11,5 %)  | Neuf : 5 704 €<br>Acquisition : 7 183 €                          | 30 % de ménages avec revenu inférieur à 100 % des plafonds de ressources<br>10 % des ménages avec revenu inférieur à 120 % des plafonds de ressources<br>60 % des ménages avec revenu inférieur à 100 % des plafonds de ressources permettant l'accès aux logements sociaux <sup>(1)</sup> | Loyer PLUS<br><br>Zone I : 5,18<br>Zone I bis : 5,50<br>Zone II : 4,54<br>Zone III : 4,22  | 3,45 %<br>durée : 35 ans (50 ans pour le foncier)<br>convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour toute la durée du prêt   |
| <b>PLAI</b>             | 20 %   | 20%<br>(dérogation préfet : 25 %)   | Neuf : 13 288 €<br>Acquisition : 15 217 €                        | Ménages dont revenu < 60% des plafonds de ressources <sup>(2)</sup>  | L inférieur ou égal à 80 % du loyer PLUS<br><br>Zone I : 4,60<br>Zone I bis : 4,90<br>Zone II : 4,03<br>Zone III : 3,74                          | 2,95 %<br>durée : 35 ans (50 ans pour le foncier)<br>convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour toute la durée du prêt   |
| <b>PLS</b>              | Sans objet   | Sans objet  |  | Revenu < ou = 130 % du plafond <sup>(2)</sup>  | Loyer inférieur ou égal à 150 % du loyer PLUS hors marges locales<br><br>Zone I : 7,77<br>Zone I bis : 8,25<br>Zone II : 6,81<br>Zone III : 6,33 | 3,60 à 4,15 % selon les établissements et le type de garantie<br>durée : maximum 30 ans<br>quotité de 50 % minimum<br>au moins 10 % de fonds propres<br>pas de prêt complémentaire<br>convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement 15 ans minimum |

<sup>(1)</sup> Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLUS : Paris : 37 546 €, reste de l'Ile-de-France : 34 542 € en autres régions : 27 055 €

<sup>(2)</sup> Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLAI : Paris : 20 651 €, reste de l'Ile-de-France : 18 998 € en autres régions : 14 962 €

<sup>(3)</sup> Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLS : Paris : 48 810 €, reste de l'Ile-de-France : 44 905 € en autres régions : 35 172 €

Source : Ministère en charge du logement et de la ville

• *Les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)*

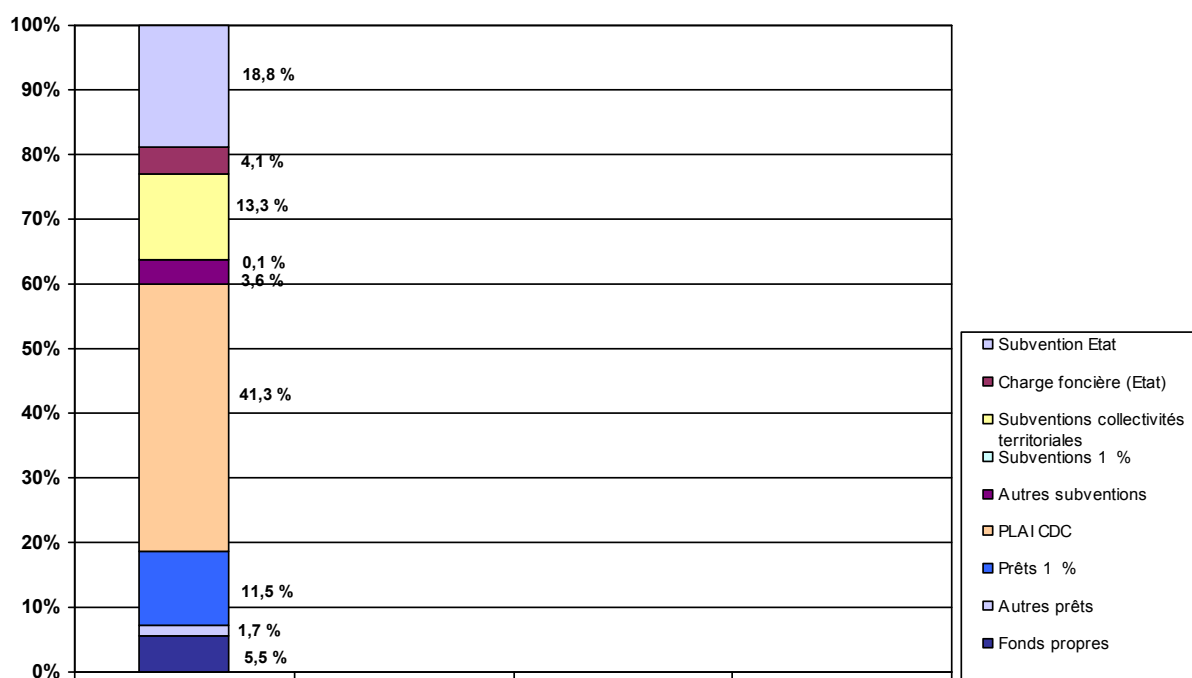
Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs très sociaux sont exclusivement réalisées à l'aide des prêts locatifs aidés très sociaux dits « d'intégration » (PLAI).

Les logements en PLAI sont destinés aux ménages cumulant difficultés économiques et difficultés sociales (problèmes comportementaux, compositions familiales particulières, difficultés sanitaires, *etc.*) et qui de ce fait se trouvent souvent exclus des filières classiques d'attribution de logement. Il s'agit de leur offrir une solution de logement pérenne, adaptée à leurs difficultés, avec si nécessaire un accompagnement social, de manière à favoriser leur intégration.

Ces prêts sont distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Adossé à la ressource du livret A, le PLAI est un prêt offert au taux de 2,95 %, sur une durée plafonnée à 35 ans. La circulaire n° 97-51 du 29 mai 1997 précise ses modalités d'attribution.

L'octroi de ce prêt s'accompagne d'une subvention de l'Etat de 20 % du montant de l'opération dans le neuf (20 % également en acquisition-amélioration).

**Plan de financement d'un logement PLAI en 2002**



Source : ministère délégué au logement et à la ville

• *Les prêts locatifs à usage social (PLUS)*

Ils ont été mis en place par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs



aidés, par regroupement des anciens prêts locatifs aidés (PLA) et des anciens prêts locatifs aidés à loyer minoré (PLA-LM), dans un double objectif :

– donner aux bailleurs sociaux les moyens, notamment juridiques, de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d’accueillir dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différenciées ;

– faire baisser les loyers des opérations neuves et des opérations d’acquisition amélioration. A ce titre, le loyer maximum des logements PLUS est inférieur à celui des anciens prêts locatifs aidés.

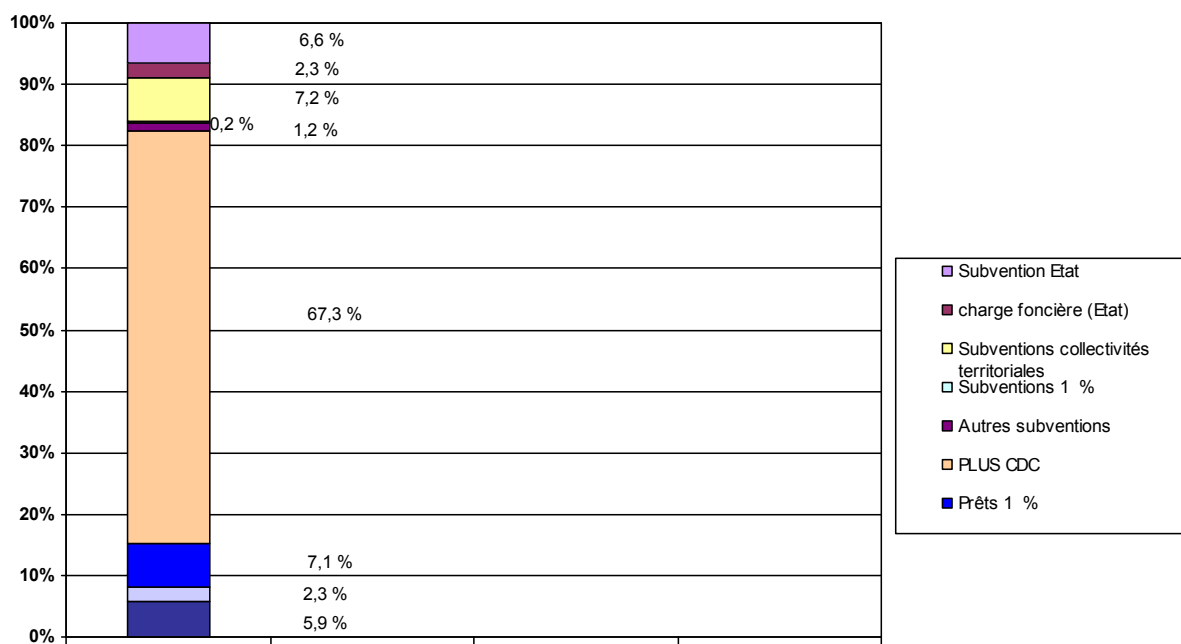
Ces prêts sont, comme les PLAI, distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d’économie mixte (SEM).

Adossé à la ressource du livret A, ils bénéficient d’un taux de 3,45 %, sur une durée plafonnée à 35 ans.

La circulaire n° 97-51 du 29 mai 1997 précise les modalités selon lesquelles ils doivent être octroyés.

L’octroi de ce prêt s’accompagne d’une subvention de l’Etat de 5 % du montant de l’opération dans le neuf (10 % en acquisition-amélioration).

**Plan de financement d’un logement PLUS en 2002**



Source : ministère délégué au logement et à la ville

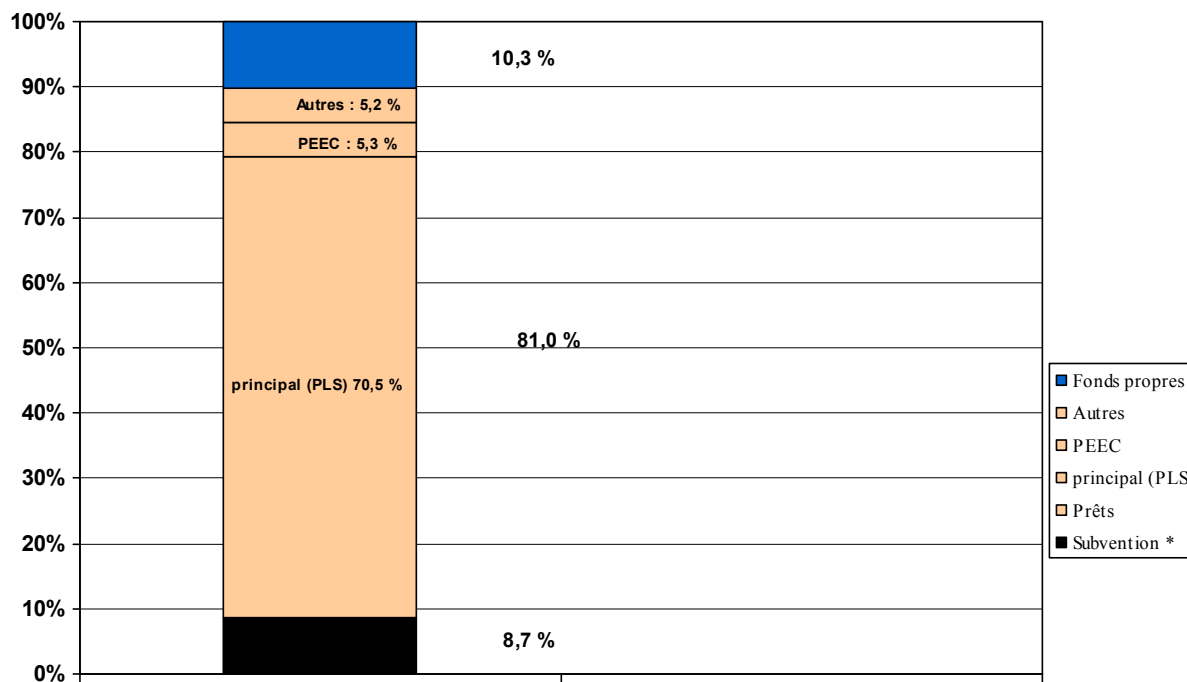
• *Le cas particulier des prêts locatifs sociaux (PLS)*

Les prêts locatifs sociaux ont été créés par le décret 2001-207 du 6 mars 2001. Ils financent la construction et l'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux, dits « intermédiaires ».

Ils ne donnent pas lieu à l'attribution d'une subvention de l'Etat, ni en acquisition, ni en construction, mais permettent de bénéficier du conventionnement et donc des mêmes avantages fiscaux que les autres prêts « privilégiés ».

Ils sont accessibles aux promoteurs privés dans les mêmes conditions que pour les organismes HLM.

*Plan de financement d'un logement PLS en 2002*



\* avantage fiscal

Source : ministère délégué au logement et à la ville

Les prêts locatifs sociaux sont distribués par la Caisse des dépôts et consignations, par le Crédit foncier de France et par Enténial<sup>(1)</sup>, ainsi que par les établissements ayant répondu aux adjudications organisées le 26 février 2003 et le 13 février 2004, par la Caisse des dépôts et consignations, sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(1) ex-Comptoir des entrepreneurs.

Les taux sont donc variables selon les organismes, comme le montre le tableau ci-après :

***Taux des prêts locatifs sociaux***

| Etablissements distributeurs       | Enveloppe<br><i>(en millions d'euros)</i> | Taux<br>2004 |
|------------------------------------|---|--------------|
| Caisse des dépôts et consignations | 185                                       | 3,8 à 3,98%  |
| Caisses d'Épargne                  | 286                                       | 3,8%         |
| Crédit agricole                    | 5   | 3,8%         |
| Crédit Foncier de France           | 433                                       | 3,8 à 4,00%  |
| Dexia                              | 81  | 3,8%         |
| Crédit coopératif                  | 10  | 3,8%         |

*Source : ministère délégué au logement et à la ville*

***b) Les crédits budgétaires alloués aux logements locatifs sociaux***

Les subventions allouées au logement locatif social se répartissent depuis 2003 entre une ligne budgétaire pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (chapitre 65-48/80), et une ligne (chapitre 65-48/10) pour les dispositifs hors zones urbaines sensibles (ZUS).

***• Les crédits en zones urbaines sensibles***

Ce chapitre abrite désormais les subventions consacrées aux opérations de logement locatif social situées dans les zones prioritaires de la politique de la ville. Les projets situés dans ces périmètres font en effet l'objet de modalités de financement particulières, distinctes de celles appliquées au reste du territoire.

Ce dispositif entièrement nouveau a été mis en place par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et prévoit la mise en commun de tous les moyens financiers pour susciter des projets de rénovation urbaine et restructurer en profondeur les quartiers.

Cette mise en commun est effectuée par le biais de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Établissement public à caractère industriel et commercial, l'agence collecte l'ensemble des crédits nationaux et les affecte aux projets proposés par les collectivités territoriales.

Ces crédits ne sont pas concernés par le présent projet de loi puisque leur programmation a fait l'objet de la loi n° 2003-710 précitée.

• *Les crédits hors zones urbaines sensibles*

Le chapitre 65-48/10 du budget du ministère en charge du logement abrite désormais l'ensemble des crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées hors zones prioritaires de la politique de la ville.

Il a été constitué en 2003 par regroupement des anciens articles du chapitre budgétaire, afin d'améliorer la fongibilité des crédits. Sont ainsi regroupés les articles :

- 02 : Amélioration de la qualité de service dans le logement social ;
- 10 : Construction et amélioration de l'habitat locatif social ;
- 20 : Subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France ;
- 50 : Aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat ;
- 60 : Opérations les plus sociales (démolitions, changements d'usage et réquisitions).

***Crédits budgétaires affectés aux PLAI et PLUS et montants des prêts PLS***

*(en millions d'euros)*

| <b>Crédits affectés</b>  | <b>2003</b>     | <b>2004 *</b> |
|--|-----------------|---------------|
| Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) | 305,54          | 80,96         |
| Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)  | 1 055,03        | 569,12        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1 360,57</b> | <b>650,08</b> |

*Source : ministère délégué au logement et à la ville*

*\* à début octobre 2004*

Enfin, globalement, au 1<sup>er</sup> octobre, selon les informations communiquées à votre rapporteure par le ministère, la consommation cumulée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 des crédits votés en loi de finances est la suivante :

*Consommation des crédits 2004*

| <b>Produits</b>           | <b>Crédits affectés aux différents produits sur la ligne 65-48-10</b> | <b>Nombre total de logements</b> |
|---------------------------|---|----------------------------------|
| PLUS                      | 47 024 033  | 19 984                           |
| PLUS-CD                   | 1 890 170   | 1 175                            |
| PLAI                      | 31 147 940  | 2 898                            |
| PALULOS communale         | 897 130   | 532                              |
| PLS                       | 0   | 7 552                            |
| PLS Foncière              | 0   | 1 384                            |
| Surcharge foncière        | 34 145 848  | 33 525                           |
| Prime d'insertion (IDF)   | 8 003 219   |                                  |
| Hébergement d'urgence     | 1 981 587   |                                  |
| PALULOS                   | 15 861 421  |                                  |
| Démolition                | 1 963 689   |                                  |
| Changement d'usage        | 72 332  |                                  |
| AQS                       | 2 288 577   |                                  |
| PSP                       | 812 059   |                                  |
| FILLS                     | 171 294   |                                  |
| Etudes habitat (PLH ...)  | 1 804 231   |                                  |
| OPAH (études & SA)        | 5 194 672   |                                  |
| MOUS & autres dispositifs | 6 123 562   |                                  |
| Mesures d'urgence         | 0   |                                  |

Source : ministère délégué au logement et à la ville

***c) Le nombre de logements locatifs sociaux financés***

L'enquête sur le parc locatif social réalisée par le ministère de l'équipement permet d'étudier annuellement l'offre du parc locatif social au sens large, puisque son champ couvre, outre l'ensemble des organismes HLM, les logements locatifs sociaux des sociétés d'économie mixte (SEM) et des organismes agréés qui assurent la gestion locative de logements sociaux. Cette enquête est réalisée directement auprès des organismes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le parc locatif social français comprenait 4 217 547 logements dont 4 113 540 en métropole (+ 0,9 % par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2002). La moitié de ces logements sont possédés par des organismes publics (offices publics d'aménagement et de construction – OPAC – ou offices publics d'HLM), 42 % par des sociétés anonymes, 8 % par des sociétés d'économie mixte et 1 % par d'autres types d'organismes.

Au cours des six dernières années, le parc social s'est accru de 43 610 logements par an en moyenne en France métropolitaine.

*Les flux dans le parc locatif social au cours de l'année*

|   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998                 | 1999                 | 2000                 | 2001                 | 2002                 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Nouvelles mises en location en métropole                  | 50 755 | 59 395 | 67 723 | 69 763 | 65 228 | 54 791 | 42 609               | 43 398               | 41 888               | 41 602               | 43 995               |
| <i>dont logements neufs</i>                               | 39 344 | 46 144 | 56 980 | 60 186 | 55 602 | 44 438 | 36 900               | 36 990               | 34 498               | 28 791               | 29 079               |
| Nouvelles mises en location France entière <sup>(1)</sup> |        |        |        |        |        |        |                      |                      | 46 987               | 44 905               | 47 464               |
| <i>dont logements neufs</i>                               |        |        |        |        |        |        |                      |                      | 39 579               | 32 094               | 32 548               |
| Logements sortis du parc en métropole                     | 9 319  | 6 375  | 7 719  | 12 896 | 12 549 | 10 926 | 7 310                | 12 058               | 9 959                | 9 422                | 11 356               |
| <i>dont :</i>   |        |        |        |        |        |        |                      |                      |                      |                      |                      |
| - <i>logements démolis</i>                                | 3 919  | 2 724  | 3 760  | 5 120  | 5 118  | 3 048  | 3 155                | 6 419                | 4 771                | 5 695                | 7 506                |
| - <i>logements vendus</i>                                 | 4 179  | 2 543  | 3 259  | 5 789  | 6 421  | 6 881  | 2 784 <sup>(2)</sup> | 3 887 <sup>(2)</sup> | 3 513 <sup>(2)</sup> | 2 871 <sup>(2)</sup> | 3 030 <sup>(2)</sup> |
| - <i>logements ayant changé d'usage</i>                   | 1 221  | 1 108  | 700    | 1 987  | 1 010  | 997    | 1 371                | 1 752                | 1 675                | 856                  | 820                  |

<sup>(1)</sup> l'enquête sur le parc locatif social est réalisée maintenant dans les départements d'outre-mer

<sup>(2)</sup> logements vendus à des particuliers

Source : Ministère délégué au logement et à la ville. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

La répartition est la suivante entre les différents types de logements locatifs sociaux :

*Nombre de logements financés par type*

|                                      | 1996          | 1997          | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total PLAI</b>                    | <b>8 617</b>  | <b>11 818</b> | <b>15 597</b> | <b>13 921</b> | <b>5 050</b>  | <b>5 427</b>  | <b>5 188</b>  | <b>5 034</b>  |
| <i>Dont neuf</i>                     | 2 945         | 5 755         | 9 913         | 8 708         | 1 859         | 2 493         | 2 176         | 2 517         |
| <i>Dont acquisition-amélioration</i> | 5 672         | 6 063         | 5 684         | 5 213         | 3 191         | 2 934         | 3 016         | 2 517         |
| <b>Total PLUS</b>                    | <b>43 219</b> | <b>43 583</b> | <b>30 463</b> | <b>28 336</b> | <b>31 325</b> | <b>39 513</b> | <b>36 412</b> | <b>39 622</b> |
| <i>Dont neuf</i>                     | 38 658        | 39 517        | 26 850        | 24 665        | 25 917        | 32 034        | 27 761        | 28 658        |
| <i>Dont acquisition-amélioration</i> | 4 561         | 4 066         | 3 613         | 3 671         | 5 408         | 7 479         | 8 651         | 10 964        |
| <b>Total PLS</b>                     | <b>5 225</b>  | <b>4 510</b>  | <b>4 966</b>  | <b>4 868</b>  | <b>4 081</b>  | <b>8 648</b>  | <b>11 834</b> | <b>12 659</b> |
| <i>Dont neuf</i>                     | 4 050         | 4 301         | 4 966         | 4 710         | 3 450         | 6 900         | 9 142         | 9 789         |
| <i>Dont acquisition-amélioration</i> | 1 175         | 209           | 0             | 158           | 631           | 1 748         | 2 692         | 2 870         |

Source : ministère délégué au logement et à la ville

## 2. Le projet de loi : développer l'offre et assainir la situation financière

### a) Le développement de l'offre

Selon les termes du projet de loi, 500 000 nouveaux logements locatifs sociaux seront réalisés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :

#### *Nombre de logements locatifs sociaux financés*

| Nombre de logements  | 2005          | Evolution<br>2005/2003<br>en % | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | Total          |
|--|---------------|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)     | 58 000        | + 32,52 %                      | 63 000         | 63 000         | 63 000         | 63 000         | 310 000        |
| Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)  | 22 000        | + 73,79 %                      | 27 000         | 27 000         | 32 000         | 32 000         | 140 000        |
| Logements construits par l'association créée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (Foncière Logement) | 10 000        | + 500,6 %                      | 10 000         | 10 000         | 10 000         | 10 000         | 50 000         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>90 000</b> | <b>+ 54,93 %</b>               | <b>100 000</b> | <b>100 000</b> | <b>105 000</b> | <b>105 000</b> | <b>500 000</b> |

\* les données relatives au nombre de logements financés en 2004 ne seront disponibles que fin 2004 (pour information, au 1<sup>er</sup> octobre 2004, 24 589 logements PLUS et PLAI financés, 7 552 logements PLS et 1 384 logements de la Foncière).

Ces objectifs sont fixés hors zones urbaines sensibles, couvertes par le programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui font l'objet d'une programmation et de modalités de financement différentes et prévues par la loi n° 2003-710 précitée.

L'objectif de cette programmation est double.

- *Comblent les retards de construction*

La production moyenne de logements locatifs sociaux a été, pendant la décennie écoulée, de 50 000 par an, alors que le besoin était de 80 000. Il convient donc de combler les retards de construction par une politique du logement volontariste. Selon les informations fournies à votre rapporteure par le ministère délégué au logement et à la ville, un tiers de la programmation prévue par l'article 41 du projet de loi (près de 170 000 logements) correspond au rattrapage de ce déficit de logements locatifs sociaux, qui peut être estimé à 175 000 logements locatifs sociaux, hors quartiers prioritaires de la politique de la ville, couverts par les crédits de l'Agence nationale de rénovation urbaine.

• *Assumer les nouveaux besoins*

L'étude réalisée par l'INSEE en 2002 <sup>(1)</sup> fournit un élément de cadrage intéressant sur les besoins quantitatifs globaux de construction neuve. Elle met notamment en évidence l'inflexion progressive du flux annuel de nouveaux ménages que le vieillissement de la population devrait entraîner à partir de 2005 dans l'hypothèse de comportements constants. Sous l'hypothèse d'un prolongement des tendances passées en matière de comportements de cohabitation-décohabitation et de renouvellement du parc, les niveaux annuels de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins quantitatifs nouveaux seraient de 320 000 entre 2000 et 2004, avant de commencer à s'infléchir à la baisse à 290 000 entre 2005 et 2009.

***Demande potentielle de logements neufs***

(en milliers)

|   |  | 1990-1999 | 2000-2004 | 2005-2009 | moyenne<br>2000-2009 |
|---|--|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| <b>Résidences principales</b>   | Accroissement annuel du nombre de ménages, issu de la projection tendancielle du nombre de ménages réalisée par l'INSEE après chaque recensement | 252       | 240       | 216       | 228                  |
| <b>Logements vacants</b>  | Hypothèse d'un taux de vacance stable à 7%   | 11        | 20        | 18        | 19                   |
| <b>Résidences secondaires et logements occasionnels</b>   | Hypothèses sur l'évolution du taux apparent de ces catégories par rapport au nombre de résidences principales                                    | 10        | 29        | 26        | 28                   |
| <b>Variations du parc</b>   |  | 273       | 290       | 260       | 275                  |
| <b>Renouvellement du parc (destructions, solde des pertes/gains de l'usage d'habitation, fusions/éclatements)</b> | Hypothèses de niveau   | 32        | 30        | 30        | 30                   |
| <b>= DEMANDE POTENTIELLE DE LOGEMENTS NEUFS</b>   |  | 304       | 320       | 290       | 305                  |

Source : INSEE Première – n°875 – décembre 2002 – La demande potentielle de logements – A. Jacquot

Hors quartiers prioritaires de la politique de la ville, 20 % des besoins doivent être couverts par le logement locatif social. Selon les informations fournies à votre rapporteure par le ministère délégué au logement et à la ville, les deux tiers de la programmation prévue par l'article 41 du projet de loi correspondent donc à un accompagnement de ces nouveaux besoins de construction. Ces 330 000 logements locatifs sociaux correspondent bien à 20 % des nouveaux besoins sur les cinq prochaines années

(1) « La demande potentielle de logements » par A. Jacquot ; INSEE Première n°875 décembre 2002.



***b) L'assainissement de la situation financière***

Selon les termes de l'article 41 du projet de loi, les crédits alloués par l'État « à ce programme et aux autres actions financées par la ligne budgétaire consacrée au logement locatif social hors politique de la ville » seront ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009 pour les montants suivants :

***Crédits affectés à la construction de logements locatifs sociaux***

*(en millions d'euros valeur 2004)*

| <b>Années</b>              | <b>2005</b> | <i>Evolution<br/>2005/2004 en<br/>%*</i> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>Total</b> |
|----------------------------|-------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Autorisations de programme | 442         | + 22,10 %                                | 482         | 482         | 482         | 482         | <b>2 370</b> |
| Crédits de paiement        | 465         | + 61,54 %                                | 594         | 610         | 610         | 482         | <b>2 761</b> |

*\* la comparaison est effectuée avec les crédits ouverts en loi de finances 2004.*

Il convient de se féliciter que les montants inscrits le soient en « valeur 2004 », ce qui permettra une réactualisation annuelle. Les montants inscrits pour 2005 correspondent à ceux prévus dans le projet de loi de finances 2005.

Les montants inscrits comprennent l'ensemble des actions financées par le chapitre 65-48/10 du budget du ministère en charge du logement, c'est-à-dire l'ensemble des crédits voués à la construction et à l'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux, mais également les crédits dédiés à la rénovation (PALULOS), les crédits relatifs à la surcharge foncière, à la démolition, à l'amélioration de la qualité de service aux locataires HLM, aux études habitat, au dispositif de suivi et d'animation des opérations programmées (OPAH, plan de sauvegarde des copropriétés) hors zones prioritaires de la politique de la ville.

Depuis trois ans maintenant, la progression de la PALULOS a pu être maîtrisée au profit du développement de l'offre de logements. Cela est dû non seulement au constat partagé d'une forte nécessité d'accroître cette offre, mais aussi au développement des plans stratégiques de patrimoine qui permettent au bailleur de disposer d'orientations claires sur le devenir de son parc : développement, réhabilitation, démolitions, vente, changement d'usage, amélioration de la qualité de service. Ce mouvement devrait se poursuivre. Par ailleurs, les crédits programmés tiennent également compte de la poursuite au rythme actuel des opérations de réhabilitation et de démolition hors du champ d'intervention de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Ces deux informations permettent donc d'affirmer que la hausse des moyens financiers prévue par l'article 41 du projet de loi sera entièrement affectée à la construction de nouveaux logements, les autres actions bénéficiant de dotations stables sur la période.

Les crédits de paiement inscrits sont supérieurs aux autorisations de programme de près de 400 millions d'euros afin de rembourser, à l'issue du plan de cohésion sociale, la majeure partie de la créance de l'Etat vis-à-vis des

organismes HLM qui se montera à environ 500 millions d'euros à fin décembre 2004.

Comme ce fut le cas pour le programme national de rénovation urbaine (PNRU), des conventions conclues entre l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et l'Union sociale pour l'habitat (USH) détermineront par ailleurs les modalités de contribution du « 1 % logement » et des organismes HLM à ce programme de construction de 500 000 logements.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté une modification rédactionnelle à l'article 41 du projet de loi en adoptant un amendement du gouvernement qui substitue, dans le premier alinéa de cet article, le terme de logements financés à celui de logements réalisés. Cette modification est utile puisque, dans le budget de l'Etat, la construction de logements locatifs sociaux est comptabilisée à partir du déblocage de la subvention, et non de leur réalisation.

\*

La commission a examiné un amendement de Mme Janine Jambu programmant la construction de 700 000 logements sociaux au cours des années 2005 à 2009 et augmentant en conséquence les crédits alloués par l'Etat à ce programme dans le cadre des futures lois de finances.

**Mme Janine Jambu** a expliqué que la programmation prévue par le gouvernement à cet article constitue en réalité, sous réserve de la levée effective des différents obstacles financiers, fonciers et politiques, un simple rattrapage, qui ne peut suffire à répondre à l'ampleur des besoins car la demande est aujourd'hui gigantesque.

Il est donc proposé de porter à environ 140 000 le nombre de logements sociaux construits chaque année et de modifier la répartition, en diminuant notamment la part des logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) afin de recentrer le dispositif sur les personnes les plus en difficultés et donc sur les logements les plus sociaux.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable, en rappelant tout d'abord que le projet de loi prévoit déjà de consacrer un effort à la construction de logements sociaux. En outre, il ne suffit pas d'être incantatoire dans ce domaine car, du fait notamment de la complexité de montage des dossiers, il faudra mobiliser tous les acteurs pour respecter cet objectif.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

*Article 42*

**Prise en compte de la programmation dans les conventions de délégation des aides à la pierre aux collectivités territoriales**

L'article 42 modifie deux articles du code de la construction et de l'habitation afin que les conventions de délégation des aides à la pierre prévues par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prennent en compte la programmation du présent projet de loi.

La loi n° 2004-809 précitée introduit en effet une réforme fondamentale dans la distribution des aides à la construction de logements locatifs sociaux, dites « aides à la pierre ». Les EPCI et les départements qui le souhaitent pourront passer une convention de délégation avec l'Etat, d'une durée de six ans, et auront en contrepartie en charge la gestion et la répartition des aides à la pierre nationales.

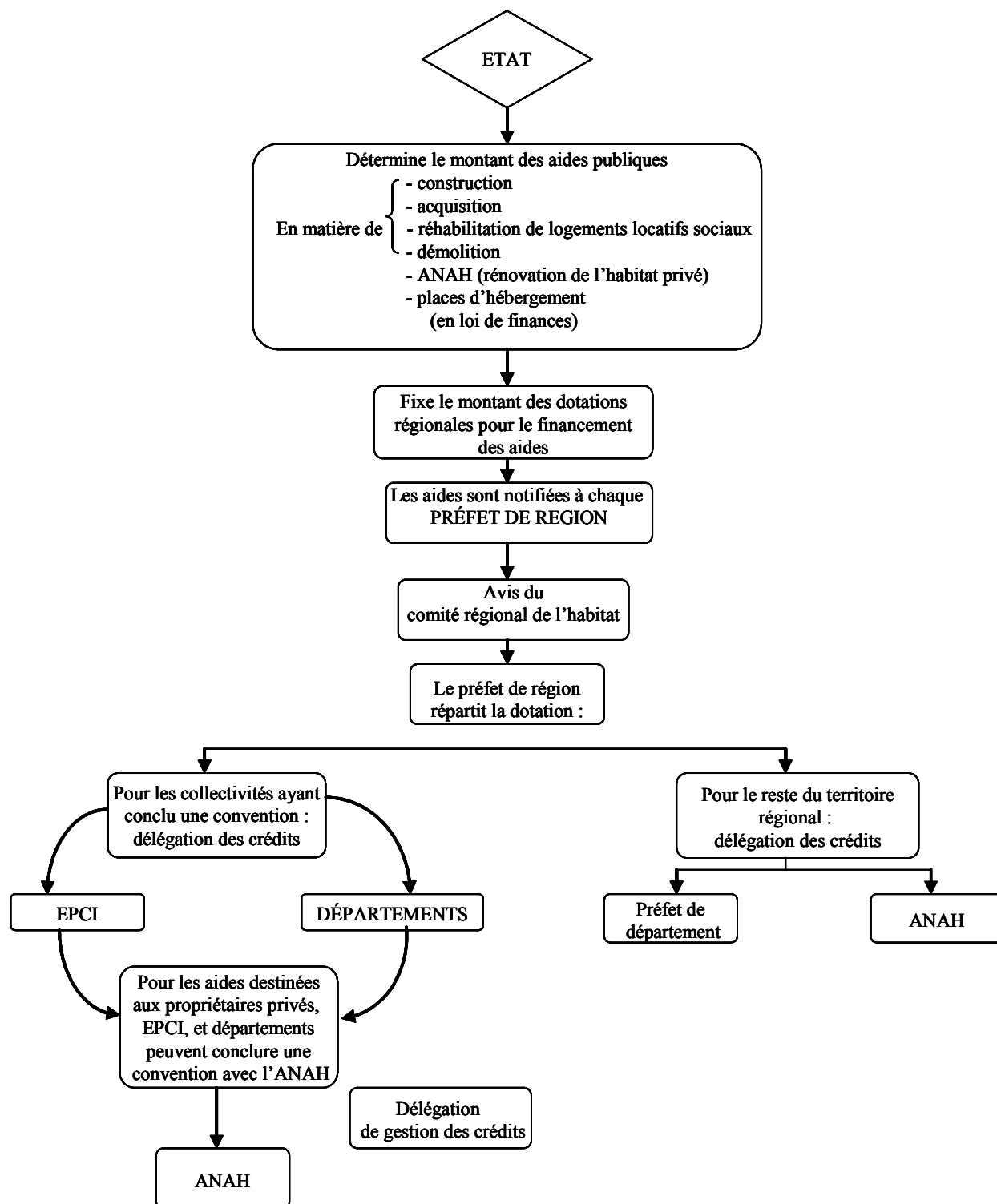
Les dispositions relatives aux conventions de délégation entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les premières conventions de délégation seront donc signées début 2005.

Selon les informations fournies par le ministre délégué au logement et à la ville à la rapporteure, un certain nombre de collectivités se sont déjà manifestées, mais il n'est pas encore possible de dire précisément combien de collectivités seront effectivement délégataires dès 2005, un grand nombre envisageant plutôt de solliciter la délégation de compétences à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

L'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par la loi n° 2004-809 précitée, dispose que, avant d'être délégués aux collectivités compétentes, les financements de l'Etat seront d'abord déconcentrés aux préfets de région, qui auront la charge de répartir les enveloppes régionales qui leur seront attribuées, entre les collectivités délégataires et les départements.

Un comité régional de l'habitat (CRH), doté des mêmes prérogatives que les anciens comités départementaux, sera entre autre chargé d'assister le préfet dans sa mission de répartition des crédits entre les départements et les EPCI.

Si le département n'a pas conclu de convention de délégation avec l'Etat, le préfet de région transfèrera les crédits correspondants au préfet de département qui les affectera à des opérations situées hors du territoire des EPCI ayant conclu une convention. Le préfet de département devra alors tenir compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des programmes locaux de l'habitat (PLH).



Source : avis n° 1423 de M. Serge Poignant, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, projet de loi relatif aux responsabilités locales, 11 février 2004.

Le deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et le troisième alinéa de l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, pour les départements, disposent que la convention avec la collectivité délégataire doit fixer le montant total des crédits alloués par l'Etat et par la collectivité, en distinguant les crédits en faveur de l'habitat privé et les crédits en faveur du logement social. Puis, le montant

des crédits « déléguables » est fixé chaque année, en fonction des engagements constatés les années passées et des engagements indiqués dans la convention.

L'article 42 du présent projet de loi vise à modifier ces deux alinéas afin de préciser que la répartition annuelle des crédits entre logement social et habitat privé doit tenir compte de la mise en œuvre de la programmation du présent projet de loi. Il n'est pas fait référence à la programmation de l'hébergement figurant à l'article 39 du projet de loi. Celle-ci est en effet d'une nature différente puisqu'il s'agit d'une part de dépenses de fonctionnement, qui ne sont pas prises en compte dans les conventions de délégation et que, d'autre part, la programmation de l'hébergement est exprimée en termes de capacité globale intégrant le stock, et non, contrairement aux conventions de délégations, de flux de places nouvelles.

• *Les modifications apportées par le Sénat*

Les sénateurs ont adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, procédant à une rédaction globale de l'article 42.

Cet amendement a trois objectifs :

– Il vise, en premier lieu, à corriger une erreur de référence dans le projet de loi initial afin que soient correctement visés les articles de programmation du projet de loi qui concernent le logement locatif social (article 41) et la rénovation de l'habitat privé (article 50).

– Il clarifie la rédaction de l'article 41 en déplaçant la modification prévue. L'amendement complète le deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et le troisième alinéa de l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, pour les départements, par une nouvelle phrase qui précise que la répartition annuelle, mais également la répartition totale, des crédits entre logement social et habitat privé doit tenir compte de la mise en œuvre de la programmation prévue aux articles 41, pour le logement locatif social, et 50, pour le logement privé.

– Enfin, l'amendement sénatorial complète l'article 42 par une disposition de coordination modifiant l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation relatif au principe de délégation aux collectivités territoriales des aides à la pierre, afin de prévoir que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements délégataires seront systématiquement associés à la définition et à la mise en œuvre locale des programmes en faveur de la construction sociale et de l'habitat privé prévus par le projet de loi.

Par ailleurs, comme l'a précisé M. Dominique Braye lors des débats au Sénat, la consultation systématique de ces partenaires, désormais essentielle pour la conduite des politiques locales de l'habitat, n'interdira en aucune manière l'association des autres collectivités locales qui ne seraient pas délégataires.

La commission a examiné trois amendements de M. Francis Vercamer :

– le premier posant l'obligation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants de conclure une convention de délégation des aides à la pierre avec l'Etat ;

– le deuxième prévoyant la signature obligatoire de conventions globales de patrimoine entre l'Etat et les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) dans un délai d'un an après la promulgation du présent texte ;

– le dernier prévoyant que ces conventions tiennent compte de l'exécution des programmes définis par le présent texte.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les amendements.

Elle a ensuite *adopté* l'article 42 sans modification.

*Article 42 bis (nouveau)*

**Aménagement des dispositions relatives à la délégation du contingent préfectoral d'attribution de logements sociaux**

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, visant à modifier le septième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la délégation du contingent préfectoral au maire ou, avec l'accord de ce dernier, au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent.

L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, modifiant l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, a donné au préfet la possibilité de déléguer, par convention, au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, tout ou partie du tout ou partie des réservations de logements locatifs sociaux dont il bénéficie pour le logement des personnes les plus défavorisées, ces réservations étant plus couramment désignées sous le nom de « contingent préfectoral ».

Ce dispositif donne malgré tout au préfet, représentant de l'Etat dans le département et garant du droit au logement, les moyens de s'assurer que ces dispositions ne peuvent donner lieu à des dérives locales ou s'appliquer au détriment des familles éprouvant des difficultés pour se loger.

Le septième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 précitée, prévoit en effet que la délégation du contingent donne lieu à une évaluation annuelle. Au bout

d'un an, si le préfet constate que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ne sont pas respectés, il peut se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) défaillant, dans un délai de six mois, et reprendre la main sur son contingent d'attribution de logements locatifs sociaux.

Les sénateurs estimant les deux délais cumulés (un an puis six mois) trop longs, ils ont ramené le second délai de six mois à trois mois. Cette modification permettra de réduire le temps de réaction du préfet lorsqu'un maire ou un président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) délégataire du contingent préfectoral ne respectera pas les règles établies pour l'attribution des logements en faveur des populations les plus défavorisées dans le département. Elle répond par ailleurs aux craintes que cette délégation du contingent préfectoral avait fait naître au sein des associations œuvrant en faveur des personnes les plus défavorisées et des services sociaux

En second lieu, les sénateurs avaient initialement estimé que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par ailleurs potentiellement délégataires de la gestion des aides à la pierre et gestionnaires des programmes locaux de l'habitat dans le cadre de la loi n° 2004-809 précitée, n'étaient pas suffisamment associés à ce dispositif de délégation du contingent, puisque, dans le cas où le maire refuserait la sub-délégation, ils ne peuvent disposer d'un outil pourtant essentiel à la conduite de la politique du logement.

Pour cette raison, ils avaient inséré un nouvel alinéa après le septième alinéa de l'article L. 441-1, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 précitée, afin de prévoir que la délégation du contingent est effectuée au bénéfice de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dès lors qu'il a conclu une convention en application de l'article L. 301-5-1 du même code, c'est-à-dire une convention de délégation des aides à la pierre. Dans ce cas, la convention de délégation du contingent prévoit les modalités d'association des communes membres à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire. En l'absence de convention de délégation des aides à la pierre à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la commune pouvait toujours demander la délégation de ce contingent, dans les conditions précédemment énumérées.

Mais, après une seconde délibération, sur proposition du gouvernement, les sénateurs ont supprimé ce deuxième volet de l'amendement de M. Dominique Braye.

\*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 42 *bis* (nouveau) ainsi modifié.

*Article 42 ter (nouveau)*

**Modification de la durée et des objectifs du programme national de rénovation urbaine**

Le Sénat a adopté un amendement du gouvernement portant article additionnel après l'article 42 et visant à modifier les articles 6 et 7 de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. La prolongation de trois ans du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et une programmation complémentaire de 1,5 milliard d'euros de crédit de l'Etat étaient prévues dans le plan de cohésion sociale. Or le projet de loi initial ne comportait aucune disposition transposant cette décision.

Pourtant, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a permis de relancer la dynamique de rénovation urbaine des quartiers les plus défavorisés. Comme le rappelait M. Patrice Gélard, sénateur, lors des débats en séance publique, *« les élus locaux se sont mobilisés autour de projets urbains pour transformer leurs quartiers en difficulté dans les 150 à 200 sites les plus grands, les plus difficiles et jugés prioritaires dans la politique de la ville. Ces territoires représentaient le cœur du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Cependant, la pertinence du programme national de rénovation urbaine, qui correspond à un véritable enjeu national, et la réponse appropriée apportée par le dispositif de guichet unique dédié créé au travers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ont mobilisé bien au-delà des quartiers prioritaires et suscité de véritables projets de transformation en profondeur des autres quartiers en ZUS moins prioritaires mais justifiant néanmoins d'une action forte ».*

En l'état actuel du droit, pour la période 2004-2008, l'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée prévoit une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements.

L'amendement adopté par le Sénat modifie cet article, afin de prolonger le programme national de rénovation urbaine jusqu'en 2011 et de prévoir :

- la mise sur le marché de 250 000 logements locatifs sociaux, par construction ou remise sur le marché de logements vacants ;
- la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux ;
- la démolition de 250 000 logements locatifs sociaux.



Les objectifs quantitatifs du programme national de rénovation urbaine sont modifiés en tenant compte à la fois des ambitions des projets déjà présentés et approuvés par l'Agence au cours de ses premiers mois de fonctionnement et des moyens de traitement des dossiers par l'Agence et de mise en œuvre des projets par les collectivités.

Parallèlement, en l'état actuel du droit, pour la période 2004-2008, l'article 7 de la loi n° 2003-710 précitée dispose que les crédits consacrés par l'Etat à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine et ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros.

La modification de cet article adoptée par le Sénat prolonge la programmation budgétaire jusqu'en 2011 et prévoit que le budget de l'Etat apportera au total 4 milliards d'euros de dotations à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, soit une hausse de 60 % des crédits.

Selon M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, « *ce complément de programmation permettra, avec la prolongation concomitante de la convention avec le 1 % logement, de disposer d'une enveloppe de crédits supérieure à 8,2 milliards d'euros pour permettre la prise en compte, au delà des 160 à 200 quartiers prioritaires, de l'ensemble des projets de rénovation urbaine* ».

\*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure, après que **Mme Janine Jambu** a souligné l'intérêt de l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 42 *ter* (*nouveau*) ainsi modifié.

#### *Article 43*

#### **Augmentation de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre de la programmation**

L'article 43 du projet de loi vise à étendre les dispositions relatives aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements d'outre-mer et à allonger de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre de la programmation prévue par l'article 41 du projet de loi.

Le coût pour l'Etat est estimé à 60 millions d'euros en 2021 et à 300 millions d'euros de 2026 à 2031.

## 1. L'état actuel du droit

En application des articles 1384 A (logements neufs) et 1384 C (logements acquis) du code général des impôts, les organismes constructeurs et gestionnaires de logements locatifs sociaux, plus communément appelés « bailleurs sociaux », bénéficient à l'heure actuelle d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans, à compter de l'année qui suit l'achèvement ou l'acquisition de logements locatifs affectés à l'habitation principale et financés à plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'Etat prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. La « condition de financement » s'apprécie en tenant compte des prêts aidés, mais également des subventions versées par l'Etat, par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

En 2002, les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ont acquitté 1,2 milliard d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; 3,1 millions de logements sociaux y sont assujettis et ce montant représente 9,6 % des loyers perçus par les organismes. En 2001, 74 % des logements étaient taxés, alors qu'ils n'étaient que 39 % en 1990. En 1991, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne se montait qu'à 0,4 milliard d'euros, recouverts pour 1,45 million de logements, et correspondait à seulement 5,1 % de la masse des loyers. Ainsi, jusqu'en 2000, on a constaté un alourdissement important de la taxe foncière dans les comptes des bailleurs sociaux pour deux motifs principaux :

– le premier, et le plus déterminant, est lié, entre 1989 et 1998, à la sortie simultanée du champ de l'exonération de deux générations de bâtiments bénéficiant de deux régimes d'exemption (vingt-cinq ans pour les logements construits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1973, quinze pour ceux construits après cette date). De ce fait, la part du parc assujetti a doublé en huit ans et la plus grande partie du patrimoine des bailleurs sociaux est maintenant dans le champ d'application de la taxe foncière ;

– le deuxième motif de l'augmentation de la taxe acquittée par les organismes tient à la hausse des taux de la taxe foncière plus importante que l'inflation et les loyers, la taxe pesant chaque année davantage sur chaque logement assujetti.

L'infléchissement constaté en 2001 provient de différentes mesures prises depuis cette date afin de réduire le poids de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à la charge des bailleurs sociaux. Deux mesures ont notamment été prises dans le cadre de l'article 42 de la loi de finances n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 :

– de 2001 à 2006, un abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties est appliqué aux logements à usage locatif aidés

par l'Etat situés en zone urbaine sensible (ZUS). Cette mesure, d'un montant d'environ 106 millions d'euros, réduit en moyenne de 10 % la charge supportée par les organismes HLM ;

– un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties est par ailleurs prévu pour les logements vacants depuis plus de trois mois et situés dans un immeuble destiné, soit à être démoli, soit à faire l'objet de travaux de réhabilitation visant à remettre les logements en conformité avec les normes minimales d'habitabilité.

Par ailleurs, l'article 90 de la loi de finances n°2001-1275 du 28 décembre 2001 prévoit une prolongation à vingt ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements sociaux satisfaisants aux normes de « haute qualité environnementale » (HQE) <sup>(1)</sup>.

## **2. Les modifications apportées par le projet de loi initial**

Dans le cadre de l'article 43 du présent projet de loi, la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties sera portée de quinze à vingt-cinq ans pour les logements financés au titre du programme prévu à l'article 41 du projet, ainsi que pour les logements financés dans les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, les dispositions des articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts, ainsi que l'allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties sont étendus aux départements d'outre-mer.

### **Article 1384 A du code général des impôts**

Le **I** modifie l'article 1384 A du code général des impôts relatif aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements construits par les bailleurs sociaux.

Le **1°** de ce paragraphe étend le bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à la construction aux logements neufs en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à la Réunion. Ces logements à usage locatif doivent, comme en métropole, être affectés à l'habitation principale et être financés à plus de 50 % au moyen d'un des prêts prévus à l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation. Les prêts visés sont les prêts aidés par l'Etat accordés dans les départements d'outre-mer pour financer la construction de logements à usage locatif, l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation en vue de leur amélioration, ainsi que les travaux d'amélioration correspondants, l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements, l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements à usage locatif et la construction de ces

---

(1) Le décret précisant les conditions d'application de cette mesure fait actuellement l'objet de consultations officielles.

logements ou les opérations de démolition et de reconstruction de logements à usage locatif.

Le 2° est une disposition de coordination puisqu'il intègre la modification apportée par le 1° dans le calcul de la condition de financement. En métropole, pour les constructions financées dans les conditions prévues aux articles R. 331-14 à R. 331-16 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire pour les logements conventionnés, la condition de financement s'apprécie en tenant compte des subventions versées par l'Etat, par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Il en sera de même dans les départements d'outre-mer pour les constructions financées dans les conditions prévues aux articles R. 372-9 à R. 372-12 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat.

Le 3° vise à allonger de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de l'ensemble des logements financés au titre de la programmation prévue par l'article 41 du projet de loi, en métropole et outre-mer. Pour bénéficier de la subvention, la décision d'octroi de la subvention ou du prêt aidé devra être prise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009. La date du 1<sup>er</sup> juillet 2004 a été retenue afin d'éviter toute rupture de charge. En effet, si la programmation doit être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le montage de dossiers prend un certain temps et les délais entre les décisions de financement et le début de la construction sont souvent importants. Enfin, les bailleurs sociaux auraient sans doute décalé le montage des projets pour pouvoir bénéficier de la mesure, ce qui aurait amplifié la crise actuelle. Il est donc apparu préférable de faire bénéficier de cette mesure les projets financés à partir de juillet 2004.

#### Article 1384 C du code général des impôts

Le II procède aux mêmes modifications que le I pour l'article 1384 C du code général des impôts. Cet article est relatif aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour deux types de logements :

– les logements acquis par les bailleurs sociaux en vue de leur location, avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

– les logements qui sont rénovés au moyen d'une aide financière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en vue de leur location ou destinés à l'hébergement de personnes défavorisées, par des organismes sociaux agréés par le représentant de l'Etat dans le département.

Les organismes visés ne doivent pas se livrer à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif et doivent avoir pour objet, notamment, de contribuer au logement des personnes défavorisées. Le caractère non lucratif s'apprécie au regard des conditions définies par les instructions administratives de la direction générale des impôts du ministère des Finances. Les organismes concernés sont principalement des associations relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Le 1<sup>o</sup> étend le bénéfice de l'exonération à l'acquisition de logements neufs en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à la Réunion.

Le 2<sup>o</sup> allonge de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'acquisition de l'ensemble des logements financés au titre de la programmation prévue par l'article 41 du projet de loi, en métropole et outre-mer. Pour bénéficier de la subvention, la décision d'octroi de la subvention ou du prêt aidé devra être prise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont salué cet allongement, indispensable pour garantir l'équilibre financier des opérations de construction. Mais ils ont aussi, d'une part, précisé les conditions de compensation des pertes de recettes résultant de l'allongement de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, dans une rédaction ensuite modifiée par le gouvernement et, d'autre part, complété l'article 43 du projet de loi par trois importantes dispositions.

#### ***a) La compensation des pertes de recettes***

Contre l'avis du gouvernement, qui estimait que les modifications proposées excèdent le champ du présent projet de loi, les sénateurs avaient initialement adopté deux amendements de M. Jean-Marie Vanlerenberghe complétant le 3<sup>o</sup> du I et le 2<sup>o</sup> du II de l'article 43 afin de prévoir que, pour les logements construits ou acquis et améliorés dans le cadre du programme prévu par le projet de loi entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009, les pertes de recettes générées par l'allongement à vingt-cinq ans de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties devront être compensées pendant les dix premières années par le versement d'une allocation de l'Etat égale à ces pertes de recettes.

Mme Françoise Férat, sénatrice, s'était également inquiétée de la nouvelle perte importante de ressources fiscales que constituera cet allongement de la durée de l'exonération pour les collectivités territoriales, alors même que le Président de la République a récemment annoncé, lors d'une visite dans le Cantal, qu'une réflexion était engagée afin d'exonérer les agriculteurs de taxe foncière sur les propriétés non bâties et que les collectivités territoriales voient leurs compétences et leurs responsabilités s'accroître considérablement. Il semble paradoxal que cette exonération, décidée par l'Etat, soit en grande partie supportée par les communes.

La compensation de perte prévue sur dix ans par les deux amendements initiaux visait donc à rendre l'allongement neutre financièrement.

Après une seconde délibération, les sénateurs ont adopté un amendement du gouvernement juridiquement plus encadré puisqu'il prévoit que « *les dispositions de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales sont applicables aux pertes de recettes résultant de l'allongement de quinze à vingt-cinq ans* » pour l'intégralité des pertes résultant de cet allongement et quelle que soit la collectivité concernée. L'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales dispose que, lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties entraînent pour les communes une perte de recettes substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'Etat.

***b) L'application de l'allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à la rénovation des logements à usage social de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA)***

Avec l'avis favorable du gouvernement compte tenu des spécificités du logement minier, le Sénat a ensuite adopté à l'unanimité un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, qui ajoute un 3<sup>o</sup> au II de l'article 43. Cet amendement insère un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts afin d'étendre l'allongement d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue à l'article 1384 C du code général des impôts aux logements conventionnés de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA) lorsqu'ils sont réhabilités avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

L'article 191 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a créé cet établissement public régional à caractère industriel et commercial afin qu'il acquière et gère, directement ou indirectement, les immeubles à usage locatif social détenus par Charbonnages de France. Il peut également contribuer au financement de toutes actions en faveur de l'habitat social et du renouvellement urbain dans la région Nord-Pas-de-Calais. Pour financer ses travaux d'amélioration de l'habitat, cet établissement public bénéficie des subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

L'EPINORPA n'étant ni un organisme HLM, ni une société d'économie mixte, il était exclu de fait du bénéfice des dispositions de l'article 43 du projet de loi. Or, cet établissement a largement contribué à la mise aux normes des logements dont il avait la charge dans l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Il y a encore vingt ans, les trois quarts des 70 000 logements miniers n'avaient ni salle de bains ni chauffage central. A ce jour, il reste encore à réhabiliter plus de 11 000 logements, et quelque 27 000 autres sont concernés par une rénovation complémentaire ou partielle. Ce parc ancien est aussi celui qui

pratique les loyers les plus bas. Comme le rappelait Mme Michèle San Vicente lors des débats au Sénat, « *près de la moitié de ce patrimoine immobilier est toujours occupée gratuitement par les anciens mineurs ou leurs veuves, et leur pension fait parfois vivre toute la famille, petits-enfants compris* ».

***c) L'application de l'allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties aux logements ayant bénéficié d'une subvention de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009 et loués par des associations à des personnes très défavorisées***

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a également adopté à l'unanimité un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, sous-amendé par le gouvernement<sup>(1)</sup>, qui ajoute un 4° au II de l'article 43. Cet amendement complète le troisième alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts.

En l'état actuel du droit, le deuxième alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts dispose que, sous certaines conditions, les logements réhabilités grâce à une aide de l'ANAH et loués par une association à des personnes très défavorisées sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans. L'amendement sénatorial permet, pendant la durée du plan de cohésion sociale<sup>(2)</sup>, de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour ces logements.

***d) L'allongement de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones urbaines sensibles jusqu'en 2009***

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a également adopté un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, qui crée un III au sein de l'article 43.

Ce nouveau paragraphe vise à modifier l'article 1388 *bis* du code général des impôts, en insérant un paragraphe II *bis* au sein de cet article, afin d'accorder aux bailleurs sociaux qui concluent avec l'Etat des conventions globales de patrimoine le bénéfice de l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'en 2009, pour leurs logements situés en zones urbaines sensibles.

En l'état actuel du droit, l'article 1388 *bis* du code général des impôts dispose qu'un abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties est appliqué pour une période de six ans (2001 à 2006) aux logements locatifs sociaux des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte situés en zone urbaine sensible (ZUS). Le bénéfice de cette disposition a été

---

(1) Précision rédactionnelle.

(2) La décision de subvention de l'Agence doit intervenir entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

accordé en 2001 aux organismes HLM à la condition, soit qu'ils fassent l'objet d'un plan de redressement auprès de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), soit qu'ils aient pris un engagement de gel des loyers. Pour les années suivantes, l'abattement est subordonné à la signature d'une convention de gestion urbaine de proximité entre l'organisme HLM, ou la société d'économie mixte, et le représentant de l'Etat. Cette mesure réduit de 10 % en moyenne la charge de taxe foncière sur les propriétés bâties supportée par les organismes HLM.

La modification adoptée par le Sénat vise à éviter de ne favoriser que la construction de nouveaux logements sociaux pendant la période de mise en œuvre du plan de cohésion sociale, en offrant un soutien financier substantiel aux organismes dont le parc est vieillissant et sur lesquels pèsent de lourdes charges d'entretien.

Enfin, contre l'avis du gouvernement, les sénateurs avaient initialement adopté un amendement de coordination avec les dispositions précédemment votées au paragraphe III de cet article. Ce nouveau paragraphe IV disposait que la perte de recettes pour les collectivités territoriales résultant de l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 2006 à 2009 était compensée par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Suite à la seconde délibération sur cet article, et par cohérence avec les dispositions finalement votées aux paragraphes I et II de l'article 43, le paragraphe IV dispose finalement que les pertes de recettes résultant du paragraphe II *bis* de l'article 1388 *bis* du code général des impôts sont compensées selon les modalités fixées par le paragraphe IV de l'article 42 de la loi de finances n° 2000-1352 du 30 décembre 2000, quelle que soit la collectivité concernée.

Ce paragraphe IV dispose qu'il est institué une dotation budgétaire destinée à compenser ces pertes de ressources pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.

Le calcul de la compensation est le suivant : pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale avec fiscalité propre, « *la compensation versée est égale, chaque année, au produit du montant de l'abattement mentionné au I de l'article 1388 bis par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par la collectivité ou l'établissement public au titre de l'année précédant celle de l'imposition* ». Pour les communes qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre « *le taux voté par la commune au titre de l'année précédente est majoré du taux appliqué la même année au profit de l'établissement public de coopération intercommunale* ».



La commission a examiné un amendement de M. Bertho Audifax visant à exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties les logements sociaux construits, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 31 décembre 2009, dans les régions d'outre-mer,.

**M. Bertho Audifax** a expliqué que le parc social réunionnais est relativement jeune, compte tenu notamment de la dégradation importante des logements en raison des conditions climatiques. En contrepartie de cette exonération rétroactive, les bailleurs sociaux auraient l'obligation de réinvestir des sommes équivalentes dans la rénovation du parc. Ces dispositions sont nécessaires pour permettre aux régions d'outre-mer de rattraper leur retard par rapport à la métropole.

Tout en comprenant ses motivations, **la rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'amendement, jugeant peu opportun d'instituer ainsi un régime dérogatoire au moment où l'on veut faire rentrer l'outre-mer dans le droit commun. La commission a malgré tout *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* l'article 43 ainsi modifié.

#### *Après l'article 43*

La commission a examiné deux amendements de M. Francis Vercamer :

– le premier visant à prendre en compte les logements attribués par l'Etat aux harkis à leur arrivée en France dans le calcul des 20 % de logements locatifs sociaux visés par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ;

– le second visant à prendre également en compte comme logements locatifs sociaux les emplacements dans les aires permanentes d'accueil des gens du voyage aménagées en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* les amendements.

#### *Article 44*

#### **Régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

L'article 44 du projet de loi modifie l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine afin de clarifier le régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il s'agit d'une modification purement technique, destinée à renforcer la sécurité juridique de ce dispositif.

A l'heure actuelle, l'article 14 de la loi n° 2003-710 précitée prévoit deux régimes différents en fonction du type de subventions versées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine :

– Les montants, les taux et les modalités d'attribution des subventions destinées au financement de la construction de nouveaux logements sociaux, de l'acquisition, de la reconversion, de la réhabilitation ou de la démolition de logements existant, sont soumis aux mêmes conditions que les aides de l'Etat, notamment celles prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation, A ce titre, elles peuvent prétendre au conventionnement prévu par le même code, afin de permettre aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL).

Les dispositions prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation permettent également aux destinataires de ces subventions de bénéficier du régime fiscal favorable auquel sont soumises les aides de l'Etat prévues par le code de la construction et de l'habitation : taux de TVA à 5,5 % et exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.

– Les montants, les taux et les modalités d'attribution des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour d'autres objets que ceux mentionnés ci-dessus sont fixés par son conseil d'administration, dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat <sup>(1)</sup>.

Pour le premier type de subventions, deux problèmes se posent :

– Si les dispositions générales relatives à la construction et à la réhabilitation de logements locatifs sociaux sont aujourd'hui régies par des décrets, celles relatives aux reconversions et aux démolitions le sont par le biais d'une circulaire<sup>(2)</sup>. Il apparaît donc juridiquement peu sûr de déroger à une circulaire par décret.

– L'agence peut aujourd'hui uniquement accorder des majorations de subventions, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret est paru le 24 septembre 2004<sup>(3)</sup>.

Pour résoudre ces difficultés, l'article 44 du présent projet de loi modifie le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 2003-710 avec un double objectif :

---

(1) Ces aides peuvent toucher l'ensemble des problématiques de la rénovation urbaine (les actions de restructuration urbaine par exemple) dès lors que le conseil d'administration estime qu'elles sont indispensables à la réussite du projet de rénovation urbaine.

(2) Circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux.

(3) Décret n° 2004-1005 du 24 septembre 2004 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et relatif aux majorations des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Il prévoit par exemple la possibilité d'augmenter les taux des subventions destinées à l'amélioration des logements locatifs sociaux.

– seules les subventions à la réalisation et la réhabilitation de logements locatifs sociaux seront soumises aux mêmes conditions que les aides de l’Etat, les montants, les taux et les modalités d’attribution des aides de l’Agence à la démolition de logements sociaux ou privés ou aux reconversions de logements étant quant à elles à l’avenir décidées par délibération de son conseil d’administration ;

– l’agence pourra non seulement accorder des majorations de subventions dans des conditions définies par décret en Conseil d’Etat, mais également modifier l’assiette ou les conditions de versement de ces subventions dans les mêmes conditions. Cela lui permettra par exemple d’augmenter la liste des travaux qui sont susceptibles d’être subventionnés ou de verser des acomptes aux opérateurs les plus fragiles.

Enfin, les subventions accordées par l’Agence à ce titre resteront assimilées aux aides de l’Etat pour l’octroi des prêts et pour l’application de l’article L. 351-2 du même code, c’est-à-dire pour la mise en œuvre du conventionnement qui permet au locataire de ce type de logement de toucher l’aide personnalisée au logement (APL).

• *Les modifications apportées par le Sénat*

Avec l’avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté à l’unanimité un amendement de précision rédactionnelle de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, visant à remplacer, dans le premier alinéa de l’article 14 de la loi n° 2003-710 précitée tel que modifié par le présent article du projet de loi, le terme de « *réalisation* » de logements locatifs sociaux par une expression plus complète et plus correcte juridiquement, puisque le code de la construction et de l’habitation parle de « *construction et d’acquisition, suivie ou non de travaux* ».

Avec l’avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont ensuite adopté trois amendements modifiant l’article 11 de la loi n° 2003-710 précitée, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui doit entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ces modifications figurant dans le **I nouveau** au sein de l’article 44 du projet de loi.

Le premier amendement, de M. Jean-Paul Alduy, vise à modifier le deuxième alinéa de l’article 11 (1<sup>o</sup>) qui dispose que le représentant de l’Etat dans le département est le délégué territorial de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine. Les sénateurs entendent préciser que le délégué territorial de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine pourra subdéléguer ses compétences ou sa signature, par exemple au directeur départemental de l’équipement, dans des conditions définies par décret.

Le deuxième amendement, de M. Jean-Paul Alduy, vise à modifier le troisième alinéa de l’article 11 (2<sup>o</sup>) qui prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements qui ont conclu une

convention de délégation des aides à la pierre avec l'Etat, telle que prévue aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, ont la possibilité de conclure également une convention avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Dans le cadre de cette dernière convention, l'Agence leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte au titre des projets qu'elle subventionne.

Les sénateurs entendent préciser que cette délégation de gestion des concours financiers peut être subdéléguée à des organismes publics ayant vocation à conduire des projets de rénovation urbaine et dotés d'un comptable public, dans des conditions définies par décret. Les organismes visés sont notamment les groupements d'intérêt public (GIP) qui se sont constitués en vue de mutualiser les moyens des collectivités publiques qui mènent des projets de rénovation urbaine. Ces organismes existent par exemple à Rouen ou Rennes. Dans ces deux villes, l'ensemble des partenaires financiers locaux transfère les crédits qu'ils octroient aux projets de rénovation urbaine à un groupement d'intérêt public. En l'état actuel du droit, si les collectivités deviennent délégataires de la gestion des aides de l'agence, elles ne pourront transférer ces crédits au groupement.

Le troisième amendement, de M. Jean-Paul Alduy, vise à modifier le dernier alinéa de l'article 11 (3<sup>o</sup>) qui dispose que le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine signe, au nom de l'Agence, les conventions avec les collectivités.

Les sénateurs entendent préciser que le préfet, même s'il a subdélégué sa compétence de délégué territorial de l'agence, est cosignataire des conventions en tant que représentant de l'Etat.

\*

La commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 44 ainsi modifié.

#### *Article 45*

#### **Statut et financement des établissements publics fonciers d'Etat**

L'article 45 du présent projet de loi vise à clarifier le statut des établissements publics fonciers d'Etat, en les distinguant clairement des établissements publics d'aménagement d'Etat. Ces deux types d'établissements sont aujourd'hui régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Le code de l'urbanisme liste d'autres types d'établissements publics d'aménagement ou fonciers : les établissements publics fonciers locaux, régis par les articles L. 324-1 à L. 324-10, les établissements publics fonciers d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, régis

par les articles L. 325-1 à L. 325-4 et, enfin, les établissements publics locaux d'aménagement, régis par les articles L. 326-1 à L. 326-7.

Les établissements publics d'aménagement et fonciers d'Etat sont les seuls concernés par le projet de loi. Initialement, le code de l'urbanisme ne prévoyait qu'un seul type d'établissement public, l'établissement public d'aménagement, compétent en matière d'intervention foncière et d'aménagement. Or deux types d'établissements se sont mis en place. D'une part, les établissements publics d'aménagement (Euroméditerranée, Plaine de France, Nanterre-Seine Arche, Le Mantois-Seine Aval, *etc.*) réalisent essentiellement des opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. D'autre part, des établissements publics fonciers, ne réalisant quasiment que des interventions foncières, ont été créés, à une échelle régionale ou interdépartementale.

Ces derniers ont été créés par décret, sur la base des dispositions régissant les établissements publics d'aménagement d'Etat. Cet état de fait pose deux difficultés juridiques :

– Les pouvoirs publics ont créé par décret une catégorie spécifique d'établissement. Or les compétences des établissements publics fonciers listées dans les décrets de création de chaque établissement sont plus restreintes que celles initialement prévues par les articles L. 321-1 à L. 321-9, puisqu'elles concernent uniquement l'aménagement foncier, ce qui permet d'ailleurs à ces établissements de percevoir une taxe pour financer leurs compétences foncières, la taxe spéciale d'équipement.

– Par ailleurs, les aménageurs privés ne pouvant percevoir cette taxe, il existe, selon la Commission européenne, une distorsion de concurrence.

D'où la nécessité de distinguer clairement dans la loi les établissements publics fonciers, qui auront une compétence limitée, réduite à la réalisation d'opérations foncières. La ressource principale de ces établissements publics fonciers sera une taxe spéciale d'équipement.

### **1. Les différents types d'établissements publics fonciers existants**

Même si seuls les établissements publics fonciers d'Etat sont concernés par l'article 45 du projet de loi, il convient de rappeler pour information qu'il existe également des établissements publics fonciers locaux. Les établissements publics fonciers d'Etat ont été créés là où les enjeux fonciers sont forts pour l'Etat, au titre de l'aménagement du territoire, tels que l'aménagement de l'estuaire de la Seine, la reconversion du bassin minier au nord de la Lorraine, la reconversion du Nord-Pas-de-Calais, de la Loire, ou encore la forte croissance démographique et la nécessité d'une politique de renouvellement urbain en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. D'ailleurs, une directive territoriale d'aménagement (DTA) est en cours d'élaboration sur plusieurs de ces territoires et ces établissements publics

fonciers participent activement à la mise en œuvre des actions prioritaires inscrites au contrat de plan de ces régions.

D'un autre côté, les établissements publics fonciers locaux ont été créés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. Ils avaient pour principal objet la diversification de l'habitat. Ils ont vocation à réaliser des interventions foncières sur des périmètres plus restreints, le plus souvent à l'échelle des aires urbaines, et à l'initiative des collectivités territoriales.

La pénurie d'acteurs dédiés au foncier plaide en faveur du maintien de ces deux catégories d'établissements publics fonciers, un établissement public foncier à l'échelle régionale n'ayant pas vocation à traiter la totalité de la politique foncière des collectivités territoriales et, inversement, un établissement public foncier local pouvant être plus à même de gérer, par exemple, le volet foncier d'un programme local de l'habitat d'agglomération.

#### ***a) Les établissements publics d'Etat***

En l'état actuel du droit, les établissements publics fonciers d'Etat sont une sous-catégorie issue des établissements publics d'aménagements, régis par les dispositions des articles L. 321-1 à L0. 321-9 du code de l'urbanisme. A ce titre, et comme les établissements publics d'aménagement, ce sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Ils disposent d'une autonomie juridique et financière, sous le contrôle de l'Etat.

Selon les termes de l'article L. 321-3 du code précité, l'établissement est créé par décret en Conseil d'Etat, après avis des conseils généraux et des conseils municipaux des collectivités incluses dans sa zone d'activité territoriale. Le décret qui crée l'établissement détermine son objet et sa zone d'activité territoriale. Il fixe ses statuts et notamment la composition du conseil d'administration, la désignation du président, celle du directeur, les pouvoirs du conseil d'administration, du président et du directeur.

Toujours selon les termes de l'article L. 321-1 précité, les établissements publics fonciers d'Etat sont aujourd'hui compétents pour réaliser, pour son compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou pour faire réaliser, des interventions foncières, mais également des opérations d'aménagement.

L'intervention de l'établissement sur ces deux grands domaines se réalise sous forme d'études, d'action foncière et de travaux :

– Les *études* visent à préparer les décisions opérationnelles de l'établissement public foncier.

– L'*action foncière* constitue le noyau dur des compétences d'un établissement public foncier. Il peut acquérir des biens pour son compte propre, ou pour le compte des collectivités qui le mandatent, par voie amiable ou par voie

d'expropriation. Il peut se voir confier la gestion de zones d'aménagement différé (ZAD), ou se voir déléguer le droit de préemption urbain par les communes. Le montant des acquisitions doit respecter systématiquement l'évaluation des services fiscaux.

– Les *travaux* mis en œuvre par un établissement public foncier peuvent recouvrir plusieurs objectifs : mettre en sécurité les sites dégradés, en améliorer l'image, préparer les terrains à des nouveaux usages.

Dans la chaîne de travail de l'aménagement public, la place de l'établissement public foncier se situe donc entre d'une part, les organismes de planification et d'études (services d'Etat, agence d'urbanisme, services d'urbanisme des villes), qui définissent les orientations stratégiques et élaborent les documents de programmation et de planification, et, d'autre part, les aménageurs, qui viabilisent les sites, aménagent les bâtiments, et les commercialisent, dans le cadre de procédures d'aménagement.

L'établissement public foncier d'Etat ne peut réaliser des opérations d'aménagement que s'il a reçu au préalable une autorisation ministérielle.

Le rôle de l'établissement public foncier d'Etat est donc de faciliter le « passage à l'acte » du projet d'aménagement, qu'il s'agisse d'un projet ponctuel ou d'un projet urbain ou économique de plus grande ampleur, en prenant en charge l'étape essentielle que constitue la maîtrise du foncier support du projet et, si nécessaire, sa remise en état.

Un établissement public foncier dispose aujourd'hui de quatre principales sources de financement :

– les subventions, avances, fonds de concours, participations apportés essentiellement par l'Etat et les collectivités territoriales et la communauté européenne ;

– une ressource fiscale spécifique (la taxe spéciale d'équipement) ; cette taxe est une taxe additionnelle aux impôts locaux, arrêtée par le conseil d'administration, dont le plafond est fixé chaque année en loi de finances ;

– les emprunts ;

– le produit de la vente et de la gestion des biens.

Les établissements publics fonciers d'Etat existants ont été créés dans des zones où les enjeux fonciers sont forts pour l'Etat :

– Les perspectives d'aménagement de l'estuaire de la Seine ont conduit, en 1968, à la création de l'établissement public de la Basse-Seine (EBPS) qui est aujourd'hui compétent sur toute la Normandie.

– La constitution de la métropole lorraine a conduit à la création, en 1973, de l'établissement public de la Métropole Lorraine (EPML) devenu, en décembre 2001, établissement public foncier de Lorraine, son périmètre de compétence ayant été étendu à la totalité des cantons concernés par la directive territoriale d'aménagement (DTA) sur le bassin minier nord-lorrain, ainsi qu'aux vallées industrielles vosgiennes.

– La reconversion industrielle et urbaine du Nord-Pas-de-Calais a conduit à la création, en 1990, de l'établissement public Nord-Pas-de-Calais (EPF NPC), compétent sur l'ensemble de la région.

– Les enjeux de reconversion de la Loire et la fermeture des sites de GIAT Industries ont conduit à la création de l'établissement public de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) en 1998 (Loire et la partie Est du Rhône).

– Un cinquième établissement public foncier d'Etat a été créé en décembre 2001 l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA) qui contribue, dans cette région ayant une forte croissance démographique, à la maîtrise de l'extension urbaine, au développement des politiques de renouvellement urbain et à la construction de logements, notamment de logements sociaux.

### ***b) Les établissements publics fonciers locaux***

Créés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ne se sont pas développés comme escompté en raison, notamment, des conditions requises pour leur création. C'est pourquoi l'article 28 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné aux établissements publics fonciers locaux un nouveau cadre juridique.

Ce nouveau dispositif s'articule autour de quatre principes constitutifs :

– *l'unanimité au moment de la création de l'établissement* (par le biais de délibérations concordantes), qui permet aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux communes d'accepter librement leur adhésion ;

– *l'adhésion obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) simultanément compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de zone d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH) ; les communes membres de ces intercommunalités, qui se sont dessaisies des trois compétences précitées, ne peuvent en revanche adhérer à l'établissement public foncier local ;

– *la possibilité pour la région et le département* de s'inscrire dès le départ dans le dispositif et de jouer un rôle fédérateur ;



– le respect des règles démocratiques grâce à *la constitution d'une assemblée générale* où tous les membres de l'établissement sont représentés et qui est compétente pour voter la taxe spéciale d'équipement (TSE) et élire le conseil d'administration.

Le régime de ces établissements publics fonciers locaux s'inspire de celui des établissements d'Etat, mais leur création est plus facile puisqu'elle peut être effective après décision du représentant de l'Etat dans le département.

La compétence de ces établissements est, contrairement aux établissements publics fonciers d'Etat, clairement limitée à la réalisation d'opérations foncières, leur financement étant assuré, entre autres, par une taxe spéciale d'équipement dont le plafond est, depuis l'entrée en application de l'article 193 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, fixé, pour tous, à 20 euros par habitant.

A ce jour, six établissements publics fonciers locaux ont été créés, dont quatre depuis 2000 : l'établissement public foncier – syndicat mixte d'action foncière du Puy-de-Dôme (EPF-SMAC), l'établissement public foncier d'Argenteuil-Bezons, l'établissement public foncier local de la Réunion, l'établissement public foncier local de la région grenobloise, l'établissement public foncier local des collectivités de la Côte d'Or, et, enfin, l'établissement public foncier local de la Haute Savoie

## **2. Le projet de loi : une base légale pour les établissements publics fonciers d'Etat, des missions et un financement clarifiés**

L'article 45 du projet de loi modifie à la fois l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre III du code de l'urbanisme et plusieurs articles de ce chapitre, afin de clairement distinguer établissements publics fonciers et d'aménagement. Sa rédaction initiale imprécise a conduit les sénateurs à adopter différents amendements de précision, d'harmonisation et de simplification.

Le **I** modifie l'intitulé du chapitre pour faire apparaître, à côté des établissements publics d'aménagement, les établissements publics fonciers.

### Article L. 321-1 du code de l'urbanisme

Le **II** complète l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme déterminant les modalités de création et les compétences de ces établissements publics par un nouvel alinéa, afin de prévoir que certains de ces établissements publics, c'est-à-dire les établissements publics fonciers, pourront avoir une compétence limitée à la réalisation d'interventions foncières. Cette rédaction semble quelque peu imprécise.

### Article L. 321-3 du code de l'urbanisme

Le **III** modifie le deuxième alinéa de l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme. Actuellement, cet alinéa prévoit que le décret de création d'un

établissement public foncier ou d'aménagement est pris en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres lorsque leur zone d'activité territoriale s'étend sur plus de 100 communes.

L'objet de la modification est de supprimer cette formalité qui oblige à la prise d'un décret en conseil des ministres à chaque modification, même mineure, des statuts. Il s'agit d'une mesure de simplification importante dans la perspective de création de nouveaux établissements publics fonciers.

La rédaction retenue ne correspond par contre pas à l'objectif que s'est fixé le gouvernement de simplifier et d'harmoniser les dispositions relatives aux deux types d'établissements publics puisqu'elle prévoit que les établissements publics fonciers seront créés par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil régional et des conseils généraux intéressés, c'est-à-dire situés dans sa zone d'activité territoriale, et non après avis des conseils généraux et des conseils municipaux intéressés, comme le premier alinéa de l'article L. 321-3 le prévoit pour les établissements publics d'aménagement.

#### Article L. 321-7-1 (nouveau) du code de l'urbanisme

Le **IV** crée un nouvel article L. 321-7-1 après l'article L. 321-7 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit la création d'une taxe spéciale d'équipement destinée au financement des interventions foncières de ces établissements. Cette taxe sera régie par les dispositions de l'article 1607 ter du code général des impôts, article créé par l'article 46 du présent projet de loi.

La création d'un régime unique de taxe spéciale d'équipement constitue une avancée importante par rapport au système en vigueur pour les établissements existants, puisque le plafond de la taxe spéciale d'équipement de chaque établissement public foncier d'Etat aujourd'hui existant est fixé chaque année en loi de finances.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a très largement précisé la rédaction de l'article 45 du projet de loi, sans fondamentalement modifier le fond du texte. Avec l'avis favorable du gouvernement, il a adopté 3 amendements visant principalement à :

– clarifier la rédaction de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme tel que modifié par le projet de loi ;

– simplifier en les harmonisant les procédures de création des établissements publics prévues à l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme tel que modifié par le projet de loi ;

– permettre la consultation des collectivités locales avant la création de ces établissements publics ;

– supprimer une disposition redondante avec l'article 46 du projet de loi.

Article L. 321-1 du code de l'urbanisme

Les sénateurs ont adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, sous-amendé par Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, visant à clarifier la rédaction du paragraphe II du projet de loi initial relatif aux compétences respectives des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers.

La rédaction retenue, qui fait l'objet du 2° de l'article 45 du projet de loi adopté par le Sénat, distingue plus clairement ces compétences, en remplaçant le premier alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme par quatre nouveaux alinéas afin de préciser que, désormais, les établissements publics seront compétents, soit en matière d'aménagement, soit en matière foncière.

Plus précisément, dans ce nouveau cadre, les établissements publics d'aménagement seront compétents pour réaliser, pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou faire réaliser, toutes les opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et les acquisitions foncières nécessaires aux opérations qu'ils réalisent (*deuxième alinéa*).

Les établissements publics fonciers seront quant à eux compétents pour réaliser, pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou pour faire réaliser des acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières (*troisième alinéa*). Ces acquisitions et opérations visent à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains.

Le *troisième alinéa*, qui a fait l'objet du sous-amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, précise que les acquisitions et les opérations immobilières et foncières réalisées par les établissements publics fonciers le seront dans le cadre de programmes pluriannuels adoptés par leur conseil d'administration.

Les modifications rédactionnelles adoptées par le Sénat soulignent par ailleurs combien la redéfinition des compétences des établissements publics fonciers s'inscrit dans un contexte de pénurie de terrains destinés à la construction de logements locatifs sociaux. Le *troisième alinéa* vise donc également à affirmer la priorité que devront accorder les futurs établissements aux opérations destinées à construire de nouveaux logements locatifs sociaux, en lien avec les besoins évalués et définis par les collectivités territoriales.

Ainsi, ces programmes pluriannuels devront tenir compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat (PLH), qui eux-mêmes devront tenir compte des objectifs de construction fixés par l'article 41 du présent projet de loi. Les programmes pluriannuels des établissements publics fonciers devront également spécifiquement lister les objectifs d'acquisitions destinées à la

réalisation de logements locatifs sociaux. Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Dominique Braye lors des débats au Sénat, il reviendra également au décret constitutif de chaque nouvel établissement « *de fixer les missions et d'établir clairement la priorité à accorder au logement* ».

L'inscription de la priorité accordée au logement locatif social dans le décret constitutif de chaque établissement public foncier est préférable à son inscription dans la loi. Ce dernier choix aurait conduit à se lier les mains pour l'avenir. Or dans quelques années, quand les tensions actuellement observées sur le secteur du logement locatif social auront disparu, ces établissements doivent pouvoir se consacrer à d'autres missions foncières, tel que, par exemple, le développement économique. Il suffira alors uniquement de modifier le décret constitutif.

Enfin, comblant une lacune du projet de loi initial, le *quatrième alinéa* précise que les établissements publics créés avant la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale restent soumis aux dispositions de l'article L. 321-1 dans sa rédaction antérieure, sauf si leur statut est modifié pour clarifier leurs compétences et les faire ainsi entrer dans le champ d'application du *deuxième* ou du *troisième alinéa*. Un régime particulier est donc clairement prévu pour les cinq établissements publics fonciers d'Etat existants : ils peuvent, soit conserver leur statut d'établissement public foncier et d'aménagement, soit d'opter pour le statut de l'une ou l'autre catégorie d'établissement.

Par coordination, les sénateurs ont modifié l'*avant-dernier alinéa* de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme relatif aux opérations de restructurations urbaines, pour préciser que seuls les établissements publics d'aménagement sont compétents en ce domaine.

#### Article L. 321-3 du code de l'urbanisme

Les sénateurs ont ensuite adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, sous-amendé par le gouvernement. La rédaction retenue, qui fait l'objet du nouveau 3° simplifie la rédaction de l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme relatif à la création des établissements publics d'aménagement et fonciers, tout en tenant compte des modifications introduites à l'article L. 321-1. Elle précise également les conditions d'association des collectivités territoriales à cette création.

Les nouveaux établissements publics d'aménagement et fonciers devront être créés par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil régional et des conseils généraux.

L'avis des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sera également requis lorsqu'ils sont compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique. Cette consultation apparaît indispensable au regard du rôle désormais majeur que jouent ces établissements publics dans l'aménagement local.

Enfin, l'avis des conseils municipaux des communes non-membres de ces établissements sera demandé, à la condition qu'elles aient plus de 20 000 habitants. En effet, comme l'a fait remarqué M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, « *un établissement public foncier peut être compétent sur un territoire comportant parfois 600 ou 700 communes. Prévoir la consultation systématique de l'ensemble de ces communes serait extrêmement lourd. Or il ne faudrait pas que ce processus ralentisse la création des établissements publics fonciers* ». La limitation de la consultation aux communes de plus de 20 000 habitants semble effectivement pertinente, ce seuil correspondant à celui qui a été retenu dans les directives territoriales d'aménagement (DTA).

#### Article L. 321-7-1 (*nouveau*) du code de l'urbanisme

Par un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, les sénateurs ont adopté un amendement de suppression du paragraphe IV de l'article 45 du projet de loi, qui créait un nouvel article L. 321-7-1 au sein du code de l'urbanisme relatif à la taxe spéciale d'équipement affectée aux nouveaux établissements publics fonciers créés. Ce nouvel article était effectivement redondant avec l'article 1697 *ter* du code général des impôts, créé par l'article 46 du présent projet de loi. Par ailleurs, l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme ne faisant pas mention des recettes de ces établissements publics, il n'est pas nécessaire d'apporter de précision sur cette taxe dans le code de l'urbanisme.

#### Article L. 321-8 du code de l'urbanisme

L'amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, modifiant l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme, procède également, par coordination, à un ajustement à l'article L. 321-8 du code de l'urbanisme.

En l'état actuel du droit, l'article L. 321-8 du code de l'urbanisme dispose que dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 321-3, c'est-à-dire lorsque la zone d'activité territoriale de l'établissement public s'étend sur plus de cent communes, les modalités de constitution et de fonctionnement de l'établissement peuvent être dérogatoires. Le deuxième alinéa de l'article L. 321-3 étant remplacé par de nouvelles dispositions dans le cadre du projet de loi, il convient effectivement de faire directement référence aux établissements publics dont la zone d'activité territoriale s'étend sur plus de cent communes.

\*

La commission a *adopté* trois amendements de la rapporteure :

– le premier rédactionnel ;

– le deuxième de précision afin d'ouvrir la possibilité de consulter plusieurs régions dans le cas d'un établissement public foncier d'Etat compétent sur un périmètre comprenant plusieurs régions ;

– le dernier proposant que seules les collectivités locales dans le périmètre du futur établissement public foncier ou d'aménagement puissent donner un avis sur sa création et que celui-ci soit réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

La commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

#### *Article 45 bis (nouveau)*

### **Rapport annuel sur la politique de cession foncière et immobilière de l'Etat**

Avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, sous-amendé par le gouvernement, visant à la production annuelle par le gouvernement d'un rapport indiquant les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat partiellement ou totalement destinées à la création de nouveaux logements.

Le sous-amendement du gouvernement vise à préciser que le premier rapport sera remis à compter de 2005, une remise avant fin 2004, année de promulgation de la loi, étant impossible compte tenu de l'importance des informations à rechercher et à collecter.

Comme l'indique M. Dominique Braye dans son avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, si l'Etat est, directement ou indirectement, l'un des premiers propriétaires de France, « *jusqu'ici, il n'a pas encore réalisé d'inventaire complet de l'immobilier public* ».

Le rapport de M. Olivier Debains, remis au Premier ministre en décembre 2003 et relatif à la gestion du patrimoine de l'Etat, rappelle que le recensement de l'immobilier public, la connaissance de son affectation et de sa valeur sont loin d'être exhaustifs, en l'absence d'un registre des biens publics. Il constate que la France est en retard par rapport à la majorité des pays de l'Union européenne en matière de gestion de patrimoine immobilier public. Il préconise une véritable politique de valorisation, et, entre autres propositions, la création d'une Agence des propriétés immobilières de l'Etat (APIE), propriétaire unique de l'ensemble des immeubles.

On peut malgré tout souligner la création récente et bienvenue d'une délégation à l'action foncière, sous l'impulsion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003, qui avait chargé le ministre de l'équipement de mener une politique de valorisation des actifs de l'Etat. De même, en octobre 2003, un premier inventaire des terrains a été réalisé, uniquement en Ile-de-France par M. Pierre Pommellet, ingénieur général

des Ponts et chaussées. Il liste environ 300 hectares de terrains qui pourraient être vendus, et ainsi permettre la construction de nouveaux logements.

\*

La commission a examiné en discussion commune un amendement de la rapporteure visant à préciser que le gouvernement rend compte annuellement des opérations de cession de ses actifs fonciers et immobiliers en vue de construire des logements, notamment sociaux, et un amendement de Mme Martine Billard limitant le champ du rapport annuel aux opérations destinées à la construction des seuls logements sociaux.

**La rapporteure** a expliqué que l'amendement reprend pour partie l'objectif de Mme Billard tout en conservant une vision globale des opérations de cession.

**Mme Martine Billard** a estimé au contraire nécessaire de limiter les opérations de cession des actifs financiers et mobiliers à la construction de logements sociaux, à défaut de quoi, dans une ville comme Paris, qui bénéficie par exemple des terrains de la SNCF, il serait quasiment impossible de construire de nouveaux logements sociaux.

**La rapporteure** a répondu qu'à Paris, dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques en 2012, la construction de près de 4 000 logements est prévue dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement, parmi lesquels il y aura à la fois des logements privés et sociaux, afin d'éviter toute ghettoïsation.

**M. Denis Jacquat** a rappelé qu'en tout état de cause les directions départementales de l'équipement ne donnent aujourd'hui leur accord à la construction de logements sociaux que si des garanties en terme de mixité sociale sont apportées.

Après que **la rapporteure** a rappelé que cet article ne porte que sur le champ du rapport annuel au Parlement, la commission a *adopté* son amendement. En conséquence, l'amendement de Mme Martine Billard est devenu *sans objet*.

La commission a *adopté* l'article 45 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

#### *Article 46*

#### **Création d'une taxe spéciale d'équipement affectée aux établissements publics fonciers**

L'article 46 crée un nouvel article 1607 *ter* au sein du code général des impôts, afin d'instituer une taxe spéciale d'équipement unique pour les établissements publics fonciers d'Etat dont la création est prévue à l'article 45 du présent projet de loi.

Article 1607 *ter* (nouveau) du code général des impôts

Cette taxe sera destinée au financement des interventions foncières des établissements publics fonciers d'Etat (*premier alinéa*).

Selon les termes du *deuxième alinéa*, son produit sera arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public. Elle ne pourra pas dépasser 20 euros par habitant. Les habitants taxables sont ceux résidant sur le territoire relevant de la compétence de l'établissement public foncier, à la date du dernier recensement publié.

La délibération du conseil d'administration arrêtant le produit de la taxe devra être notifiée au ministre de l'économie et des finances.

Le *troisième alinéa* dispose que son montant sera réparti entre les personnes assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle, « *dans les conditions définies au II de l'article 1636 B octies du code général des impôts* », c'est-à-dire proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de l'établissement public foncier d'Etat.

Cet alinéa est important puisqu'il définit les modalités de fixation et de recouvrement de la taxe spéciale d'équipement, modalités identiques à celles fixées à l'article 1607 *bis* du code général des impôts pour les établissements publics fonciers locaux.

Enfin, les derniers alinéas précisent que les cotisations de chaque assujetti sont établies et recouvrées comme les impôts directs. De même, les réclamations sont présentées et jugées comme pour les impôts directs. Par ailleurs, les conditions d'application de cet article seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

• *Les modifications apportées par le Sénat*

Les sénateurs ont adopté trois amendements à cet article, les deux premiers modifiant l'article 1607 *ter* du code général des impôts et le dernier procédant à deux modifications de coordination aux articles 1636 B *octies* et 1636 C du code général des impôts.

Le nouveau paragraphe I reprend les dispositions initiales de l'article 46 en procédant à deux modifications de l'article 1607 *ter* du code général des impôts :

– une modification rédactionnelle au premier alinéa, de coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 45, introduite par le biais d'un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, avec l'avis favorable du gouvernement ;



– une précision relative aux organismes HLM et des sociétés d'économie mixte, afin de les exonérer de cette taxe additionnelle pour les logements sociaux dont ils sont propriétaires, ainsi que leurs dépendances.

L'emploi du terme de « *taxe additionnelle* » pour évoquer la taxe spéciale d'équipement vise à bien distinguer cette exonération spécifique de taxe spéciale d'équipement de celle qui peut résulter d'une exonération de la base principale d'assujettissement. La taxe spéciale d'équipement étant une taxe additionnelle aux quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties et taxe professionnelle), ne la paient que les personnes qui paient le montant principal. Inversement, les exonérations éventuelles de l'une des quatre taxes locales induisent une exonération de taxe spéciale d'équipement. En ce qui concerne les logements sociaux, par exemple, les organismes HLM qui bénéficient de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, au titre de leurs logements bâtis depuis moins de 15 ans, bénéficient de fait de l'exonération de taxe spéciale d'équipement. Il s'agit donc ici de viser les autres logements, plus anciens, de ces organismes HLM et sociétés d'économie mixte.

Cette exonération vise également les locataires des organismes HLM, qui seraient normalement redevables de cette taxe additionnelle au titre de la taxe d'habitation.

Cette précision permet par ailleurs de rétablir le parallélisme des formes entre la taxe spéciale d'équipement des établissements publics fonciers locaux, régie par l'article 1607 *bis* du code général des impôts, et cette nouvelle taxe. Avec l'avis favorable du gouvernement, cette précision a été adoptée par le biais d'un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales insérant un nouvel alinéa après le troisième alinéa de l'article 1607 *ter* du code général des impôts.

Afin d'étendre cette exonération, dans les mêmes conditions, aux sociétés d'économie mixte, les sénateurs ont adopté, contre l'avis du gouvernement, un sous-amendement de M. Jean-Léonce Dupont. Il est vrai que les sociétés d'économie mixte sont exclues du bénéfice de cette disposition à l'article 1607 *bis* du code général des impôts.

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont par ailleurs adopté un amendement de M. Paul Girod, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, sous-amendé par le gouvernement, créant un nouveau paragraphe **II** au sein de l'article 46 du projet de loi. Ce paragraphe modifie l'article 1636 B *octies* du code général des impôts, par coordination avec les modifications apportées à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme

L'article 1636 B *octies* du code général des impôts prévoit actuellement que les produits des taxes spéciales d'équipement perçues au profit des différents types d'établissements publics fonciers et d'aménagement existants sont répartis entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle

proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de ces établissements. L'amendement vise à inclure les nouveaux types d'établissements publics fonciers d'Etat, créés au *b* de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

Ce même amendement crée également un nouveau paragraphe **III** au sein de l'article 46 du présent projet de loi. Ce paragraphe modifie l'article 1636 C du code général des impôts relatif à la fixation des taux des taxes spéciales d'équipement des établissements publics d'aménagement et fonciers d'Etat existants, afin d'inclure les nouveaux établissements publics fonciers créés dans le cadre du projet de loi et régis par le *b* de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

\*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

Puis la commission a *adopté* l'article 46 ainsi modifié.

#### *Avant l'article 47*

La commission a examiné deux amendements de Mme Janine Jambu :

– le premier prévoyant l'intégration des charges locatives réelles, et non plus d'un forfait, dans le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) ;

– le second précisant que l'APL est due à partir du premier jour de l'occupation, et non plus à partir du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies, ce délai de carence pénalisant les ménages les plus fragiles.

**Mme Janine Jambu** a jugé essentiel de mieux prendre en compte les charges locatives effectives dans le calcul du montant de l'APL.

**Mme Muguette Jacquaint** a également souligné la nécessité de tenir compte de ces charges, qui tendent à augmenter, s'agissant en particulier du chauffage, dans le contexte actuel d'augmentation du prix des ressources énergétiques. Il convient également de répondre à une injustice criante, qui tient à ce que l'APL n'est pas versée lorsque son montant est inférieur à 24 euros, alors même qu'il s'agit là d'un droit, et ce en raison de charges administratives de gestion jugées trop importantes. En réalité, c'est un vol ! En effet, si le versement de l'aide se heurte à des difficultés de gestion, il pourrait par exemple être envisageable de ne la verser qu'une fois par an et non mensuellement. Il y a donc là un signe fort à donner dans ce texte de cohésion sociale.

**M. Denis Jacquat** a souligné que si la somme de 24 euros peut sembler modeste, il s'agit d'une aide importante pour certaines familles.

**M. Francis Vercamer** a également estimé que, dans la mesure où il s'agit d'un droit, il est nécessaire de mettre en œuvre des modalités adaptées de versement, car la situation actuelle n'est pas logique.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, au motif notamment qu'ils constitueraient une charge supplémentaire pour l'Etat estimée à 200 millions d'euros, la commission a *rejeté* les amendements.

Elle a par contre indiqué être favorable à la proposition de Mme Muguette Jacquaint concernant les APL dont le montant est inférieur à 24 euros, un amendement en ce sens étant proposé après l'article 47.

### *Article 47*

#### **Protocole d'accord entre le bailleur et l'occupant en vue du rétablissement du bail**

L'article 47 du projet de loi crée deux 2 nouveaux articles (L. 353-15-2 et L. 442-6-5) et en modifie deux autres (L. 353-19 et L. 472-1-2) afin de permettre aux occupants de bonne foi d'un logement locatif social, dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges, de bénéficier du maintien du versement de l'aide personnalisée au logement (APL) grâce à la signature d'un protocole d'accord avec l'organisme bailleur.

#### **1. Le dispositif de prévention des expulsions existant**

Le dispositif législatif de prévention des expulsions actuellement applicable date de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi a permis de passer d'un traitement « policier » de l'expulsion, alors considérée comme un problème d'ordre public, à un traitement social et préventif, le plus en amont possible, afin d'éviter la phase contentieuse et de limiter, dans les faits, l'expulsion locative pour dettes de loyer aux seuls locataires de mauvaise foi.

Dans le parc social, cette loi a permis la mise en place d'une procédure précontentieuse spécifique avant la saisine du juge, mais également l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse pour tous les locataires de l'ensemble du parc et l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions, afin que l'ensemble des partenaires se mobilise pour réduire sensiblement le nombre des expulsions.

##### ***a) La procédure précontentieuse***

L'article 115 de la loi n° 98-657 précitée, aujourd'hui codifié aux articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation, met en place une procédure précontentieuse spécifique : les bailleurs sociaux (à savoir les organismes HLM pour l'ensemble de leur parc et les sociétés d'économie mixte

pour leur parc conventionné) ne peuvent faire délivrer une assignation visant à la résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de 3 mois après la saisine de la commission de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL), pour les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, ou de l'organisme payeur (caisse d'allocations familiales, mutuelle sociale agricole), pour les bénéficiaires d'une aide au logement.

Les procédures de maintien de l'aide personnalisée au logement en cas d'impayés sont définies aux articles R. 351-30 et R. 351-31 du code de la construction et de l'habitation et précisées par les circulaires n° 92-77 du 21 octobre 1992 et n° 95-51 du 31 juillet 1995. L'article R. 351-30 prévoit que dans un délai de trois mois après la constitution de l'impayé le bailleur doit saisir la section départementale des aides publiques au logement. Cet article définit également le rôle de celle-ci en matière de recherche de solutions afin de résorber la dette. C'est dans le cadre de ce dispositif qu'elle intervient pour approuver les plans d'apurement qui peuvent être contractés entre le bailleur et le locataire, qu'elle décide de maintenir le versement de l'aide personnalisée au logement sous réserve de la reprise du paiement du loyer et de la bonne exécution du plan d'apurement.

Selon les termes de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, la section départementale des aides publiques au logement peut prendre la décision de maintenir l'aide personnalisée au logement pour une période de trois mois. Les organismes payeurs peuvent faire de même pour les aides au logement.

Des dispositions similaires existent en effet pour les allocations de logement. Dans ce cas, c'est la caisse d'allocations familiales (ou la caisse de mutualité sociale agricole) qui intervient en cas d'impayés, en application des articles D. 542-17 et R 831-21-1 du code de la sécurité sociale, portant respectivement sur l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et sur l'allocation de logement à caractère social (ALS). Le dispositif prévu au présent article du projet de loi s'inspire de ces dispositions à la différence qu'il s'applique après la résiliation du bail.

Il convient de préciser que cette répartition entre différents organismes découle de la création distincte dans le temps des différents types d'aides personnelles au logement, correspondant à des logiques autrefois différentes. Les travaux menés par le gouvernement depuis plusieurs années, qui tendent à l'unification de ces trois aides, n'excluent pas une unification, à terme, des compétences de ces instances en matière de prévention des expulsions.

Cette période doit ainsi être mise à profit pour trouver une solution amiable afin d'éviter la saisine du juge.

### ***b) L'information du préfet***

L'article 114 de la loi n° 98-657 précitée a modifié l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, afin d'instituer l'obligation pour l'huissier de justice en charge de l'expulsion de notifier au préfet l'assignation visant à la résiliation de bail au moins deux mois avant l'audience, afin que le préfet saisisse les organismes dont relèvent les aides au logement, le fonds de solidarité logement ou les services sociaux compétents et transmette au juge les informations dont il dispose. Cette phase doit également permettre de diligenter une enquête sociale d'urgence et, si nécessaire, d'élaborer un plan d'apurement de la dette ou rechercher une solution de relogement plus adaptée aux ressources du ménage.

### ***c) Une charte de prévention de l'expulsion dans chaque département***

L'article 121 de la loi du 29 juillet 1998 prévoit qu'une charte pour la prévention de l'expulsion doit être élaborée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de cette loi. Au 31 décembre 2003, 66 chartes étaient signées.

### ***d) Des résultats mitigés***

Les statistiques relatives à la procédure d'expulsion des ministères de la justice et de l'intérieur donnent quelques éléments de résultats :

|   | 1997    | 1998    | 1999   | 2000              | 2001              | 2002              | 2003   |
|---|---------|---------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| Contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire | 113 432 | 100 554 | 97 575 | 104 433           | 107 639           | 111 395           | nd     |
| Décisions de justice prononçant l'expulsion                         | 87 717  | 75 125  | 71 323 | 79 614            | 81 080            | 84 138            | nd     |
| Nombre de commandements de quitter les lieux                        | 47 821* | 47 623* | 43 017 | 50 858<br>45 828* | 52 345<br>47 473* | 52 351<br>47 605* | nd     |
| Nombre de demandes de concours de la force publique                 | 32 294  | 33 285  | 29 823 | 33 872            | 36 400            | 38 151            | 39 924 |
| Nombre de décisions accordant le concours de la force publique      | 14 473  | 13 256  | 13 915 | 16 275            | 16 844            | 20 087            | 23 089 |
| Nombre d'interventions effectives de la force publique              | 4 753   | 4 359   | 4 866  | 5 936             | 6 337             | 7 534             | 9 717  |

Source : ministère de la justice - ministère de l'intérieur

\* hors Paris

La diminution du nombre des contentieux locatifs, des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes et décisions d'octroi du concours de la force publique est sensible de 1998 à 1999, mais la remontée est nette depuis 2000. De même, le nombre d'interventions effectives de la force publique, après une petite baisse en 1998, remonte

régulièrement depuis 1999. Si, dans l'absolu, les jugements d'expulsion ont augmenté depuis 2000, leur pourcentage par rapport aux assignations est resté stable (75 %). Par contre, depuis 2000, et de manière sensible en 2003, on constate une augmentation du nombre de décisions accordant le concours de la force publique ainsi que celui des interventions effectives de la force publique.

On constate que le dispositif de prévention des expulsions n'a pas atteint ses objectifs. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation. Les bilans d'application et une évaluation menée en 2000 sur le dispositif ont permis de faire quelques constats :

– Certains volets du dispositif de prévention ont été lentement et inégalement mis en place selon les départements. Ainsi, les chartes pour la prévention des expulsions ont pris du retard et sont souvent de simples accords formels, sans réel dispositif de suivi.

– Certaines sections départementales des aides publiques au logement fonctionnent encore comme de simples chambres d'enregistrement, au détriment de leur rôle de prévention.

– L'enquête sociale que doit demander le préfet dès réception de l'assignation est menée de façon très inégale selon les départements. De ce fait, alors même que le juge a désormais la possibilité d'accorder des délais de paiement à tout moment, voire d'office, lorsque le cas du locataire le nécessite, ne dispose pas toujours à temps des informations nécessaires.

– L'insuffisance de suivi des locataires, notamment après le jugement, est patente alors qu'ils sont dans une situation d'extrême fragilité. Cette lacune a conduit à l'échec un nombre important de plans d'apurement prononcés par les juges.

– L'information et l'implication des locataires sont très insuffisantes. Les ménages en difficulté ont besoin d'une information claire et explicite, d'un réel accompagnement social et d'une assistance juridique, ce dont ils ne disposent pas toujours. Par ailleurs, ce défaut d'information et d'accompagnement conduit souvent les locataires à ne pas être présents lors de l'audience. Or, leur présence est un des facteurs essentiels de réussite de la prévention.

#### ***e) Des mesures d'amélioration récentes***

Dans le parc HLM, la circulaire du 13 mai 2004 met en place un dispositif de rétablissement de l'aide personnelle au logement (APL) après résiliation de bail. Cette mesure permet au locataire, devenu « occupant sans titre » puisqu'il n'a pas quitté les lieux après la décision judiciaire d'expulsion, d'éviter l'expulsion par la force publique, lorsqu'il n'est pas de mauvaise foi et s'engage à reprendre le paiement de son loyer.

C'est ce dispositif qui est consolidé dans le présent article du projet de loi.

Par ailleurs, à l'issue du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) du 6 juillet 2004, et afin de réaffirmer l'importance de la prévention des expulsions, une circulaire interministérielle complétée par un document pédagogique est en cours de finalisation. Ces documents rappelleront et préciseront le rôle et le contenu de l'enquête sociale.

Le dispositif Loca-Pass contribue également à réduire les expulsions des ménages en difficulté. Ce dispositif, géré par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL, gestionnaire du 1 % Logement) permet aux jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle, en recherche ou en situation de premier emploi et aux salariés d'une entreprise privée non agricole qui éprouvent des difficultés à payer leur loyer et leurs charges d'être épaulés pendant 3 ans.

Enfin, dans le cadre de la mise en place de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF), un programme « aide à l'accès au logement » est mis en place au sein du budget du ministère en charge du logement. Un des objectifs retenus pour ce programme est la diminution du nombre des expulsions des locataires de bonne foi. Deux indicateurs de performance permettront de mesurer si l'objectif est atteint : le nombre de jugements d'expulsion rendus pour impayés de loyer et le nombre de demandes de concours de la force publique.

## **2. Le dispositif prévu par le projet de loi**

L'article 47 du projet de loi vise à « légaliser » le dispositif de prévention des expulsions initié par la circulaire du 13 mai 2004. Il s'agit de permettre aux « *occupants de bonne foi* », c'est-à-dire aux locataires dont le bail a été résilié par décision judiciaire pour impayés de loyer et de charges, de bénéficier du maintien du versement de l'aide personnalisée au logement (APL) grâce à la signature d'un protocole d'accord avec l'organisme bailleur.

### **Article L. 353-15-2 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation**

Le **I** de cet article insère un nouvel article L. 353-15-2 dans la section II du chapitre III, relatif au régime juridique des logements locatifs sociaux conventionnés, du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation. Il s'applique uniquement aux logements locatifs sociaux des organismes HLM conventionnés, c'est-à-dire permettant aux locataires de percevoir l'aide personnalisée au logement (APL).

Le *premier alinéa* du nouvel article L. 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation couvre deux cas :

– l'occupant de bonne foi, dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges, qui n'est plus juridiquement locataire mais s'est maintenu dans les lieux après cette décision : il pourra à nouveau bénéficier du versement de l'aide personnalisée au logement (APL) après la signature d'un protocole d'accord avec l'organisme bailleur, propriétaire ou gestionnaire du logement. L'objectif de ce protocole est de

permettre le rétablissement du bail après apurement de la dette locative. La signature du protocole vaut titre d'occupation, ce qui permet à l'occupant de bénéficier à nouveau de l'aide personnalisée au logement.

– Après la résiliation du bail intervenue par décision judiciaire, mais avant la conclusion du protocole, l'occupant de bonne foi pourra également être autorisé à percevoir l'aide personnalisée au logement dans des conditions prévues par décret.

Dans le protocole, le *deuxième alinéa* de cet article précise que l'occupant devra s'engager à payer régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges qui avaient été fixées dans la décision judiciaire de résiliation du bail.

La décision par laquelle le juge constate la résiliation du bail et prononce l'expulsion fixe en effet toujours le montant de l'indemnité d'occupation due par l'occupant jusqu'à la libération effective des lieux. Son montant correspond, dans la grande majorité des cas, au montant du loyer versé avant la résiliation. Il est regrettable que les pouvoirs publics ne disposent pas de statistiques sur la proportion des occupants qui la paient.

Le locataire devra par ailleurs s'engager à respecter le plan d'apurement de sa dette locative, tel qu'approuvé par la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL). Ce plan devra être joint au protocole.

Parallèlement, l'organisme bailleur s'engagera à renoncer à « *la poursuite de la procédure d'expulsion* », c'est-à-dire à demander un commandement à vider les lieux, puis, en l'absence de résultat, à demander un recours à la force publique et, enfin, lorsque le locataire refuse malgré tout de quitter les lieux, l'intervention effective de la force publique. Il s'engagera également à consentir un bail au terme du protocole, sous réserve que l'occupant ait respecté ses engagements.

En effet, selon les termes du *cinquième alinéa*, s'il ne respecte pas ses engagements, l'organisme retrouve le droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail, c'est-à-dire le droit de réaliser l'expulsion sans avoir à repasser devant le juge, en passant par les différentes étapes listées ci-dessus. Par ailleurs, dans ce cas, la fin du protocole implique l'interruption du versement de l'aide personnalisée au logement, puisqu'aucun nouveau bail n'est conclu.

Le *quatrième alinéa* prévoit que le protocole dure deux ans au maximum, mais que, en cas de nouvelle négociation du plan d'apurement, il peut être prolongé d'une année au plus. La renégociation du plan d'apurement concernera les personnes et les familles de bonne foi ayant des difficultés à apurer leurs dettes dans le délai initialement prévu.



Article L. 353-19 du code de la construction et de l'habitation

Le **II** de cet article procède à une modification de coordination à l'article L. 353-19 du code de la construction et de l'habitation relatif aux logements conventionnés des sociétés d'économie mixte, afin de prendre en compte la nouvelle procédure instituée par l'article L. 353-15-2, dans les mêmes conditions que pour les organismes HLM.

Article L. 442-6-5 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation

Le **III** de cet article insère un nouvel article L. 442-6-5 dans le chapitre II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin de permettre la signature du protocole, dans les conditions prévues par le nouvel article L. 353-15-2, pour les logements non conventionnés des organismes HLM.

La procédure est exactement identique à celle prévue à l'article L. 353-15-2, à l'exception de deux différences :

– étant donné qu'il s'agit de logements non conventionnés, c'est-à-dire n'ouvrant pas droit à l'aide personnalisée au logement (APL), ce sont les allocations de logement telles prévues aux articles L. 542-1, L. 755-21 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale qui seront à nouveau versées à l'occupant de bonne foi.

– la commission de la section départementale des aides publiques au logement n'étant compétente que pour les logements conventionnés, c'est le représentant de l'organisme payeur de l'allocation (caisse d'allocations familiales ou caisse mutualiste agricole) qui approuve le plan d'apurement de la dette locative joint au protocole.

Article L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation

Le **IV** modifie l'article L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'application de certaines dispositions du code aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, afin que les dispositions prévues par le nouvel article L. 442-6-5 soient applicables à leurs logements, par essence non conventionnés (l'aide personnalisée au logement n'existant pas dans les DOM) et qu'ils puissent, dans les mêmes conditions que les organismes HLM, signer un protocole avec leurs occupants en instance d'expulsion.

Le **V** vise à régulariser par un bail la situation du « stock » des ménages à jour du paiement de leur dépense de logement. Il concerne donc les occupants qui, à la date de publication de la loi, auront déjà apuré leur dette locative et paieront régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges prévues par la décision judiciaire d'expulsion, sans avoir pourtant signé de nouveau bail avec l'organisme HLM ou la société d'économie mixte auquel appartient le logement. Les logements concernés sont à la fois les logements conventionnés (permettant de toucher l'aide personnalisée au logement) et les logements non conventionnés

(permettant de bénéficier des aides au logement), en métropole et outre-mer. Le champ est donc légèrement plus large que celui des paragraphes I à IV, la différence se limitant aux logements non conventionnés des sociétés d'économie mixte de métropole.

Ce paragraphe prévoit que les occupants dans cette situation seront réputés titulaire d'un bail, ce qui leur permettra de percevoir à nouveau l'aide personnalisée au logement ou les allocations de logement.

Enfin, la signature d'un nouveau bail entre l'occupant et le bailleur devra intervenir dans les meilleurs délais.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont modifié les paragraphes I, III V de l'article 47 et inséré deux nouveaux paragraphes.

#### **Article L. 353-15-2 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté à l'unanimité un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, sous-amendé par le gouvernement et visant à permettre le versement rétroactif de l'aide personnalisée au logement (APL), y compris lorsque le bail a été résilié plus de deux ans avant la signature du protocole.

En effet, en l'état actuel du droit, l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *l'action pour le paiement de l'aide personnalisée au logement se prescrit par deux ans* ». Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Cet amendement modifie le *premier alinéa* du nouvel article L. 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation afin de préciser que cette prescription n'est pas applicable, mais uniquement pour le paiement de l'aide personnalisée au logement, afin que la non-application de la prescription ne s'applique pas également à son recouvrement, ce qui serait catastrophique pour l'allocataire.

Les sénateurs ont ensuite inséré un nouvel alinéa après le *deuxième alinéa* de cet article, sur proposition de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales et avec l'avis favorable du gouvernement, afin d'associer, en cas de besoin, le fonds de solidarité logement compétent au plan d'apurement.

La commission de la section départementale des aides publiques au logement sera chargée de la saisine de ce fonds de solidarité pour le logement (FSL), comme le prévoit l'article 6-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dans sa rédaction issue de la loi

n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'article 6-2 précise par ailleurs que toute décision de refus du fonds doit être motivée.

#### **Les fonds de solidarité pour le logement (FSL)**

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (LCE), a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL). La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré la gestion de ces fonds aux départements et leur a adjoint des compétences en matière de paiement des impayés d'eau, d'électricité et de téléphone.

Les FSL accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés :

- pour aider les ménages à se maintenir dans le logement (impayés locatifs ou impayés de charges dans les copropriétés en difficultés),

- pour les aider à entrer dans un logement locatif (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation...).

Les FSL financent également l'accompagnement social lié au logement (ASLL) assuré par les associations ou d'autres organismes. Les FSL peuvent en outre garantir les associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées (par exemple, dans le cadre d'une sous-location ou d'une convention ALT).

**Organisation** - Les FSL sont soit constitués en groupement d'intérêt public, soit constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire (CAF ou association agréée par le préfet).

Les aides du FSL sont octroyées par une commission (ayant reçu délégation du conseil d'administration du GIP-FSL ou du comité directeur du FSL), après instruction des dossiers par un secrétariat.

**Moyens de fonctionnement** - Les FSL ne peuvent pas recruter de personnel propre. Ils fonctionnent donc avec les moyens humains et matériels des conseils généraux et de l'État mais aussi grâce à des prestataires.

Le gouvernement, qui avait proposé une modification alternative, s'étant remis à la sagesse du Sénat, les sénateurs ont apporté une précision au troisième alinéa, devenu *quatrième alinéa* dans la rédaction de l'article L. 353-15-2 issue du Sénat, sur proposition de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, afin de préciser que le bail doit être conclu sans délai au terme du protocole si le locataire a respecté ses engagements.

Le gouvernement s'étant remis à la sagesse du Sénat, les sénateurs ont également adopté un amendement de M. Jean-Marie Vanlerenberghe visant à prévoir un accompagnement social du locataire qui s'engage dans un protocole d'accord avec le bailleur.

Cette nouvelle disposition, au *cinquième alinéa* de l'article L. 353-15-2 dans sa rédaction issue du Sénat, précise que l'accompagnement social doit être prévu par le protocole et doit concerner :

- la gestion d’un budget,
- l’ouverture de l’ensemble des droits aux prestations sociales et à l’aide au logement,
- la mobilisation des différents dispositifs d’aide.

L’objectif des sénateurs est de compléter le dispositif de prévention prévu par le présent article du projet de loi, afin d’assurer aux locataires qui font l’effort de s’engager dans cette démarche contractuelle un suivi social et pédagogique et de créer ainsi un environnement favorable au succès du plan d’apurement et donc du protocole d’accord.

Comme le soulignait Mme Françoise Férat lors des débats au Sénat, *« l’accompagnement social d’un ménage confronté à une procédure d’expulsion contribue à lui faire prendre conscience des enjeux auxquels il est confronté lorsqu’une telle procédure est enclenchée. La circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en place d’un dispositif d’urgence visant à la prévention des expulsions faisait référence à cet engagement. L’inscription dans la loi d’une telle démarche paraît donc opportune »*. La rapporteure partage cet avis.

Les sénateurs ont également modifié le quatrième alinéa, devenu *sixième alinéa* de l’article L. 353-15-2 dans sa rédaction issue du Sénat, sur proposition de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, avec l’avis favorable du gouvernement, afin de prévoir que le protocole peut être prolongé de trois ans au plus, contre une année initialement prévue, en cas de nouvelle négociation du plan d’apurement.

Cela permet donc de porter la durée potentielle du protocole d’accord à cinq ans, ce qui correspond par ailleurs à celle du plan de rétablissement personnel approuvé par la commission de surendettement.

Même si peu de familles seront concernées par ces renégociations, la durée de prolongation d’un an, initialement prévue, était effectivement sans doute trop courte pour permettre à ces familles en grande difficulté d’apurer leurs dettes. En mettant si rapidement fin aux effets du protocole, on risquait donc de se retrouver dans une situation de blocage.

Il convient de rappeler que, dans ce nouveau cadre également, à l’échéance du protocole, c’est-à-dire dans un délai maximum de cinq ans, le bailleur doit signer un nouveau bail avec l’occupant de bonne foi qui a respecté les termes du protocole. Pendant toute la durée du protocole, y compris sa prolongation, l’occupant bénéficie de l’aide personnalisée au logement et le protocole vaut titre d’occupation du logement.

Article L. 442-6-5 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation

Par parallélisme avec les modifications adoptées au nouvel article L. 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation pour les occupants touchant les aides personnalisées au logement, les sénateurs ont procédé aux mêmes modifications au nouvel article L. 442-6-5 relatif aux logements non conventionnés des organismes HLM. Ils ont donc adopté cinq amendements.

Les sénateurs ont adopté un amendement rédactionnel de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, afin de corriger une erreur matérielle dans la première phrase du **V** de l'article 47.

Sur proposition de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, ils ont ensuite créé un nouveau **VI** au sein de l'article 47. Ce nouveau paragraphe insère un nouvel alinéa après le sixième alinéa de l'article L. 442-8-2 du code de la construction et de l'habitation, afin de prévoir la possibilité de signature d'un protocole d'accord entre le bailleur, le locataire et l'occupant dans les cas d'impayés de loyers relatifs aux sous-locations consenties par une association à un ménage défavorisé.

En l'état actuel du droit l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que les organismes HLM peuvent louer des logements à des associations déclarées « *ayant pour objet de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion et aux autres organismes ayant la même mission et agréés par l'autorité administrative* ».

Les organismes HLM peuvent également louer des logements :

– à des centres communaux d'action sociale, dans le cadre de leurs attributions, afin que ceux-ci les sous-louent à titre temporaire à des personnes physiques ;

– à des associations déclarées qui les sous-louent à titre temporaire à des personnes âgées ou à des personnes handicapées ;

– à des centres communaux d'action sociale ou à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer meublés pour une durée inférieure à six mois à des travailleurs saisonniers.

Les locataires des organismes HLM peuvent également, après en avoir informé leur bailleur et dans des conditions précisément définies, sous-louer une partie de leur logement à des personnes âgées ou des personnes handicapées adultes.

L'article L. 442-8-2 prévoit quant à lui notamment que les sous-locataires sont juridiquement assimilés aux locataires, notamment pour bénéficier des allocations de logement et de l'aide personnalisée au logement.

La nouvelle disposition s'insère dans cet article et précise que, lorsque le bail de sous-location est résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement de loyers et de charges, un protocole d'accord peut être signé entre le bailleur, propriétaire du logement, l'association locataire du bien et l'occupant en situation d'impayé. La signature du protocole emporte les mêmes droits pour l'occupant qu'en cas de location directe : le protocole vaut titre d'occupation, il donne droit au versement de l'aide personnalisée au logement ou des autres aides au logement.

Le gouvernement a émis un avis défavorable sur cette nouvelle disposition, les sénateurs n'ayant pas adopté son sous-amendement visant à exclure le bailleur de la signature du protocole. Le gouvernement estimait que ce dernier n'étant pas signataire du contrat de sous-location, il ne devait pas être partie à la signature du protocole d'accord. Les sénateurs ont estimé que le bailleur devait rester responsable de l'occupation de son parc et qu'il était normal qu'il soit associé au protocole au même titre que les autres parties.

Enfin, sur proposition de Mme Michèle San Vicente, et avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont également créé un paragraphe **VII** au sein de l'article 47. Ce nouveau paragraphe vise à rendre l'ensemble des dispositions de l'article 47 applicables aux baux des logements appartenant à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA) et donc à permettre à cet organisme de conclure des protocoles d'accord avec les occupants de bonne foi de son parc en rupture de paiement de leur loyer et charges.

\*

**Mme Martine Billard** a indiqué qu'elle déposera plusieurs amendements à cet article d'ici la séance publique car les dispositions de l'article 47 ne vont pas suffisamment loin pour ce qui concerne le secteur privé.

La commission a examiné un amendement de Mme Janine Jambu prévoyant que le représentant de l'Etat est également signataire du protocole d'accord conclu entre le bailleur et l'occupant en vue du rétablissement du bail.

**La rapporteure** a fait observer que le préfet participe au dispositif de prévention des expulsions mais qu'il n'y a plus lieu qu'il cosigne le contrat avec le bailleur, l'objectif du projet de loi étant de légaliser ce dispositif contractuel.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements de clarification rédactionnelle de la rapporteure.

La commission a examiné un amendement de Mme Janine Jambu visant à réintroduire le représentant de l'Etat dans le dispositif de prévention.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* cinq amendements rédactionnels et de précision de la rapporteure.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu visant à réintroduire le représentant de l'Etat dans le dispositif de prévention, afin qu'il veille au maintien et au rétablissement de l'APL pour les signataires de protocoles, **la rapporteure** ayant précisé qu'il était satisfait par la rédaction actuelle.

La commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 47 ainsi modifié.

#### *Après l'article 47*

La commission a examiné en discussion commune deux amendements présentés respectivement par M. Gaëtan Gorce et Mme Martine Billard visant à supprimer le délai de carence d'un mois pour le versement des aides personnelles au logement.

Suivant l'avis de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* ces amendements.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à indexer les loyers plafonds de référence sur l'indice du coût de la construction.

#### *Article additionnel après l'article 47*

##### **Versement trimestriel de l'APL**

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à ce que l'aide personnalisée au logement puisse donner lieu à un versement trimestriel lorsque son montant mensuel est inférieur aux frais de gestion occasionnés par son traitement administratif.

Tout en relevant l'irrecevabilité probable de cet amendement, la rapporteure s'est déclarée favorable à son adoption car la perte de 288 euros par an pour des ménages modestes n'est pas acceptable. Il faut interpeller le gouvernement afin qu'il étudie cette question.

Suivant l'avis de **la rapporteure**, la commission a *adopté* cet amendement.

Article 48

**Respect du délai entre la saisine de la commission  
de la section départementale des aides publiques au logement  
et l'assignation en vue de l'expulsion**

L'article 48 du projet de loi modifie les articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation afin de garantir le respect du délai de trois mois prévu par ces articles avant l'assignation en vue de l'expulsion.

En l'état actuel du droit, ces articles prévoient que l'organisme bailleur – organisme HLM ou société d'économie mixte<sup>(1)</sup> – qui veut engager une procédure d'expulsion à l'encontre d'un locataire pour défaut de paiement du loyer et des charges doit préalablement saisir la commission de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) ou l'organisme payeur des aides au logement. La commission de la SDAPL est compétente pour les logements conventionnés (article L. 353-15-1), c'est-à-dire permettant au locataire de percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) et les organismes payeurs sont compétents pour les logements non conventionnés (article L. 442-6-1), c'est-à-dire dans lesquels le locataire perçoit une aide au logement.

Aux termes de ces articles, l'organisme bailleur ne pourra se faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail<sup>(2)</sup>, c'est-à-dire débiter la procédure judiciaire d'expulsion, avant l'expiration d'un délai de trois mois après la saisine de la commission de la SDAPL ou de l'organisme payeur, sauf si leur décision intervient avant ce délai.

Or ces deux articles ne prévoient ni contrôle ni sanction en cas d'absence de saisine ou de non-respect du délai prescrit. On constate aujourd'hui sur les organismes bailleurs ne respectent pas tous ce délai. Dans ce cadre, la phase précontentieuse de prévention de l'expulsion se trouve automatiquement réduite. L'article 48 du projet de loi vise à rendre la demande d'assignation aux fins de constat de résiliation du bail irrecevable si l'organisme bailleur la formule avant l'expiration de ce délai de trois mois. Le respect de ce délai devient ainsi une véritable formalité substantielle.

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

\*

La commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

---

(1) Les dispositions prévues à l'article L. 353-15-1 s'appliquent en effet aux logements conventionnés appartenant à un organisme HLM ou gérés par lui ainsi qu'aux logements conventionnés des sociétés d'économie mixte, par le biais de l'article L. 353-19 qui étend l'application des dispositions du L. 353-15-1 à ces logements. Les dispositions de l'article L. 442-6-1 s'appliquent aux logements non conventionnés appartenant à un organisme HLM ainsi qu'aux logements des sociétés d'économie mixte dans les départements d'outre-mer, par le biais de l'article L. 472-1-2 qui étend l'application des dispositions du L. 442-6-1 à ces logements.

(2) Un acte établi par un huissier qui informe le destinataire qu'un procès est engagé contre lui et qui l'invite à se présenter devant le tribunal.



Article 49

**Notification au préfet des assignations au titre des demandes reconventionnelles**

L'article 49 du projet de loi vise à compléter le dernier alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin de prévoir la notification au préfet des assignations aux fins de constat de résiliation du bail, dans le cas des demandes reconventionnelles, c'est-à-dire des demandes de résiliation de bail faites par le bailleur dans le cadre d'une procédure judiciaire engagée à son encontre par le locataire.

En l'état actuel du droit, le deuxième alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 précitée prévoit que l'huissier de justice mandaté par le bailleur doit notifier au représentant de l'Etat toute demande d'assignation aux fins de constat de résiliation du bail en raison d'une dette locative au moins deux mois avant l'audience, par lettre recommandée, dans une démarche de prévention de l'expulsion du locataire de bonne foi. Ce délai permet au préfet de saisir les organismes dont relèvent les aides au logement, le fonds de solidarité logement ou les services sociaux compétents et de transmettre au juge les informations dont il dispose. Cette phase doit également permettre de diligenter une enquête sociale d'urgence et, si nécessaire, d'élaborer un plan d'apurement de la dette ou rechercher une solution de relogement plus adaptée aux ressources du ménage.

L'information du préfet par l'huissier n'est aujourd'hui pas prévue lorsque la demande de résiliation est faite par le bailleur sous forme reconventionnelle, c'est-à-dire, selon les termes de l'article 64 du nouveau code de procédure civile, une demande « *par laquelle le défendeur originaire [le bailleur] prétend obtenir un avantage autre que le simple rejet de la prétention de son adversaire* ». Ce cas couvre les situations où un bailleur, assigné devant les tribunaux par son locataire, saisit cette occasion pour demander la résiliation du bail pour dette locative.

L'article 49 du présent projet de loi complète le dernier alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin de préciser que l'obligation de respect du délai de deux mois est applicable dans les mêmes conditions aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation, lorsqu'elles sont motivées par l'existence d'une dette locative.

La demande d'assignation aux fins de constat de résiliation de bail s'appuie exclusivement sur la mise en jeu de la clause résolutoire de plein droit contenue dans le bail, devant le juge des référés, alors que la demande d'assignation aux fins du prononcé de la résiliation du bail repose sur l'inexécution d'une obligation du contrat, en l'occurrence le paiement du loyer, et est soumise au juge du fond.

La notification au représentant de l'Etat incombe au bailleur auteur de la demande reconventionnelle.

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

\*

La commission a *adopté* l'article 49 sans modification.

*Après l'article 49*

La commission a *examiné* un amendement de la rapporteure visant à ce que les bailleurs HLM et les bailleurs des sociétés d'économie mixte puissent donner congé à un locataire n'occupant pas effectivement lui-même, ou ne faisant pas occuper par les membres de son foyer fiscal, le logement loué et qui serait absent de son logement plus de quatre mois par an.

**Mme Martine Billard** a indiqué que certaines personnes âgées disposent en effet de plusieurs lieux de résidence dans l'année et n'occupent en conséquence pas leur logement HLM continuellement.

Il est toutefois nécessaire de les consulter afin qu'elles soient à même d'opérer un choix, d'autant plus qu'elles peuvent opter *in fine* pour un logement urbain en raison de la disparition progressive des services publics en milieu rural.

**La rapporteure** a fait observer que le taux de rotation au sein des logements sociaux n'est que de 3 % et qu'il est en conséquence difficile de satisfaire l'ensemble des demandes. Bien entendu une telle procédure ne sera appliquée qu'après avoir convoqué la personne intéressée et recueillie son consentement éclairé.

**Mme Mugette Jacquaint** a relevé l'intérêt que peut revêtir ce dispositif mais a mis en garde contre les risques de dérapages à l'encontre de personnes souvent âgées dont l'absence est motivée par le désir de se rapprocher de leurs enfants.

**M. Francis Vercamer** s'est inquiété de la mention des membres du foyer fiscal du locataire, qui peut poser problème en pratique en raison de la déstructuration des familles qui conduit parfois à ce que plusieurs foyers fiscaux cohabitent sous le même toit.

A la suite de cette discussion, **la rapporteure** a *retiré* cet amendement en vue d'en proposer une rédaction affinée pour la séance publique.

*Article 49 bis (nouveau)*

**Mise en cohérence de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1974 définissant la location-accession avec le nouveau prêt social de location-accession**

Les sénateurs ont adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques visant à modifier la

loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière et l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre une mise en œuvre juridiquement encadrée du prêt social de location-accession (PSLA), créé dans le cadre du projet de loi de finances n° 2003-1311 pour 2004, mais qui n'a pas encore été proposé à des locataires, faute de ce cadre juridique. La modification de la loi n° 84-595 précitée devait en effet intervenir dans le cadre du projet de loi « Un logement pour tous » qu'avait annoncé M. Gilles de Robien, alors ministre en charge du logement.

Ce prêt social « location-accession » (PSLA) est un prêt conventionné destiné aux ménages les plus modestes, dont le revenu est inférieur ou égal à 2 SMIC. Ce nouveau prêt bénéficie des mêmes avantages fiscaux que le prêt locatif social (PLS), c'est-à-dire d'une TVA à taux réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, ce qui représente, selon les informations fournies par le ministère délégué au logement et à la ville, une aide de plus de 15 000 euros par ménage. Ce régime s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs publics, mais également privés. Pour en bénéficier, les promoteurs doivent conclure une convention avec l'Etat.

Le contrat de location-accession comporte deux phases.

*La première phase est locative.* Dans ce cadre, le logement appartient au bailleur. Le ménage lui verse une « redevance », qui se divise en une fraction locative et une fraction « acquisitive », c'est-à-dire en une forme de loyer, qui permet au ménage de jouir du logement, et une forme d'épargne, qui représente un paiement anticipé du prix du logement. Pendant cette phase, le ménage a la faculté de « lever l'option » sur son logement, c'est-à-dire de l'acquérir.

*Si le ménage décide de se porter acquéreur,* il devient accédant et rembourse un emprunt, qui couvre le prix de vente du logement, déduction faite de la fraction « acquisitive » accumulée pendant la phase locative. Les ménages pourront accéder à la propriété en général après une phase locative de l'ordre de quatre ans. Le prêt social de location-accession, initialement consenti au promoteur, est transféré à l'acquéreur, avec maintien des avantages fiscaux qui lui sont associés.

Si le ménage ne veut ou ne peut plus se porter acquéreur, du fait de changements intervenus dans sa situation personnelle par exemple – mariage, divorce, décès, période de chômage – ils doivent pouvoir rester dans le logement en tant que locataires, ce qui n'est pas possible en l'état actuel du droit.

Les logements faisant l'objet du prêt social de location-accession (PSLA) sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds du prêt à l'accession sociale (PAS), au moment de la signature du contrat de location-accession. En outre, la redevance est plafonnée en fonction des zones qui

caractérisent le dispositif d'amortissement fiscal « Robien » <sup>(1)</sup> en matière de plafond de loyer (zones A, B, C). Les niveaux de loyer correspondent à ceux appliqués au prêt locatif social (PLS). La part acquisitive est, quant à elle, fixée dans le cadre du contrat de location-accession en fonction des capacités financières du locataire-accédant et en accord avec le vendeur.

Un premier contingent de 5 000 logements devait être ouvert en 2004. Pour promouvoir ce nouveau régime, le mouvement HLM s'était déclaré prêt à s'engager sur une garantie de rachat en cas d'accident de la vie. M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, a obtenu à la fin du mois de juin 2004 un arbitrage fiscal important puisque 10 000 prêts de location-accession pourront être débloqués chaque année. Mais cela implique que la sécurisation du risque soit bien prévue dans la loi n° 84-595 précitée, afin que, en cas de changement de situation familiale ou de situation financière, le locataire-accédant ne soit pas pénalisé et puisse notamment conserver le bénéfice de son logement.

Le nouvel article 49 bis procède à ces adaptations en modifiant la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière (paragraphe I) et, par coordination, l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation (paragraphe II) afin de donner un statut spécifique au locataire-accédant d'un logement financé par le PSLA : il complète le contenu du contrat de location-accession afin de prévoir un droit au relogement du locataire-accédant en cas de résolution du contrat, ou s'il ne souhaite pas devenir accédant et précise que l'appréciation des ressources du locataire accédant se fait à la date d'entrée dans les lieux. Enfin, il prévoit que, lorsque la garantie de relogement est mise en oeuvre, les offres de relogement ne sont pas soumises à la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Le **I** modifie les articles 5, 9, 11 et 24 crée un nouvel article 27-1 au sein de la loi n° 84-595 précitée.

#### Article 5 de la loi du 12 juillet 1984

Selon les termes de cet article, le contrat de location-accession est passé entre le bailleur-vendeur et le locataire-accédant par acte authentique. Le contrat fixe notamment le prix de vente du bien et la durée maximale de la phase locative. Le 10° de cet article précise que le contrat doit clairement indiquer qu'en cas de résolution du contrat ou de non-levée de l'option, il n'existe pas de droit au maintien dans les lieux. La modification de cet article par les sénateurs permet d'exclure les contrats de location-accession passés dans le cadre de PSLA de cette disposition.

---

(1) Voir article 51 du projet de loi pour explications sur le dispositif d'amortissement Robien.

#### Article 9 de la loi du 12 juillet 1984

Dans le même objectif, les sénateurs ont également modifié le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 84-595 précitée afin de prévoir le droit au maintien dans les lieux du locataire-accédant qui ne lève pas l'option d'achat du logement qu'il occupe.

Actuellement, cet alinéa prévoit que, « *lorsque le contrat de location-accession est résilié ou lorsque le transfert de propriété n'a pas lieu au terme convenu, l'occupant ne bénéficie, sauf convention contraire et sous réserve des dispositions figurant à l'article 13, d'aucun droit au maintien dans les lieux* ».

La modification adoptée prévoit que cette disposition s'applique, sauf stipulations contraires du contrat de location-accession et « *sous réserve des dispositions figurant à l'article 13* », c'est-à-dire du droit au maintien dans les lieux lorsque le contrat est résilié par le vendeur pour inexécution de ses obligations.

Par ailleurs, la modification adoptée précise également que, lorsque le contrat de location-accession porte sur un logement conventionné, le vendeur est tenu de proposer trois offres de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de l'occupant. Ces offres doivent intervenir au plus tard dans un délai de six mois à partir de la date limite fixée pour la levée d'option. Chaque offre doit être formulée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et fait l'objet d'un examen successif par l'occupant, qui dispose alors d'un délai d'un mois pour répondre.

S'il n'accepte pas ces offres de relogement, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la troisième offre, il est déchu de tout titre d'occupation sur le logement et doit donc quitter le logement. S'il accepte une offre et si le vendeur est un organisme HLM, le relogement ne fait pas l'objet de la procédure d'attribution habituelle, par le biais de la commission d'attribution.

A compter de la date limite fixée pour la levée d'option et jusqu'au départ des lieux, l'occupant verse une indemnité d'occupation. Cette indemnité ne peut être supérieure au montant de la « redevance », diminué de la fraction « acquisitive ».

#### Article 11 de la loi du 12 juillet 1984

Les sénateurs ont également complété le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 84-595 précitée qui concerne le versement d'une indemnité par l'accédant en cas de non-transfert de propriété du bien.

En l'état actuel du droit, les deux premiers alinéas de cet article disposent que, « *lorsque le contrat est résilié pour inexécution par l'accédant de ses obligations, le vendeur peut obtenir une indemnité* » qui ne peut dépasser 2% du prix du logement. Lorsque le transfert de propriété n'a pas lieu au terme convenu

pour une cause autre que l'inexécution de contrat par l'accédant, le vendeur peut également obtenir une indemnité qui ne peut dépasser 1 % du prix du logement.

Les sénateurs ont précisé que cette indemnité n'était pas due lorsque le contrat portait sur un logement conventionné. Cela vise uniquement le cas d'un logement financé à l'aide d'un PSLA, seul mode de financement de logement en location-accession faisant l'objet d'une décision d'agrément par le représentant de l'Etat, et non celui d'un logement conventionné classique.

#### Article 24 de la loi du 12 juillet 1984

Les sénateurs ont ensuite supprimé le deuxième alinéa de l'article 24 de la loi n° 84-595 précitée relatif aux conditions de prise en compte de la situation financière de l'accédant par le ou les organismes prêteurs. Cette suppression a pour objet de répondre aux difficultés d'application posées jusqu'à présent par cet alinéa, concernant notamment l'appréciation des conditions de ressources des locataires-accédants.

Pour l'obtention d'un prêt à taux zéro ou d'un prêt à l'accession sociale, les conditions de ressources découlent actuellement du revenu fiscal de référence de l'année N-1 (excepté les deux premiers mois de l'année, où c'est l'avis d'imposition N-2 qui est pris en compte). Par conséquent, il n'est pas possible de prendre au moment de la signature du contrat de location-accession un engagement sur le bénéfice de l'un de ces prêts, puisqu'il n'est éventuellement mobilisé que plusieurs années plus tard.

Par ailleurs, les établissements de crédit examinent toujours la situation des demandeurs au moment de la demande de prêt et prennent donc en compte les ressources les plus récentes. Le 2<sup>ème</sup> alinéa était donc de nature à introduire une inégalité vis à vis des autres accédants à la propriété.

Par coordination, les sénateurs ont modifié le dernier alinéa de ce même article.

#### Article 27-1 (*nouveau*) de la loi du 12 juillet 1984

Enfin, après l'article 27 de la loi n° 84-595 précitée concernant les conditions du transfert de propriété de l'organisme vendeur vers l'accédant, ils ont inséré un article 27-1 visant à préciser que, après le transfert de propriété d'un logement qui appartenait initialement à un organisme HLM et a bénéficié d'un prêt social à la location-accession, si l'accédant éprouve des difficultés à rembourser son prêt et revend son logement, il peut demander à être relogé. Dans ce cas, les offres de relogement ne font pas l'objet de la procédure d'attribution classique, notamment par le biais de la commission d'attribution.

Le II de l'article 49 bis procède, par coordination, à la suppression des trois derniers alinéas de l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation relatif à la vente d'immeubles à construire.

L'article 1601-1 du code civil définit la vente d'immeuble à construire comme « *celle par laquelle le vendeur s'oblige à édifier un immeuble dans un délai déterminé par le contrat* ».

Les trois derniers alinéas de l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation concernent les dispositions dérogatoires applicables aux contrats de vente à terme ou en l'état futur d'achèvement conclus entre un ou plusieurs organismes HLM ou une société d'économie mixte et un locataire-accédant.

L'article 1601-2 du code civil stipule en effet que la vente à terme est « *le contrat par lequel le vendeur s'engage à livrer l'immeuble à son achèvement, l'acheteur s'engage à en prendre livraison et à en payer le prix à la date de livraison* ». Le transfert de propriété s'opère alors « *de plein droit par la constatation par acte authentique de l'achèvement de l'immeuble ; il produit ses effets rétroactivement au jour de la vente* ».

Dans le cas de contrats de location-accession, une dérogation s'applique puisque le contrat de vente d'immeuble à construire peut :

– stipuler que le transfert de propriété est opéré seulement après le paiement intégral du prix ;

– prévoir que le paiement peut être effectué par fractions échelonnées, avant et après achèvement de la construction.

Si les dispositions relatives à l'accession à la propriété doivent faire l'objet du projet de loi « Habitat pour tous », compte tenu de l'urgence du sujet, il convenait d'insérer ces dispositions dans le présent projet de loi.

\*

La commission a *adopté* l'article 49 *bis* (*nouveau*) sans modification.

### CHAPITRE III

#### **Mobilisation du parc privé**

La pénurie de logements locatifs sociaux entraîne une tension sur l'ensemble du marché du logement, et donc sur le marché privé. Les mesures mises en œuvre par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ont également pour objectif de détendre le marché privé. C'est en grande partie l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), établissement public à caractère administratif, qui sera chargée de mettre en œuvre ces mesures. Il s'agit de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants.

En conséquence, le budget de l'ANAH sera augmenté de 70 millions d'euros en autorisations de programme en 2005 et de 140 M€ à compter de 2006.

En outre, afin d'inciter les propriétaires privés à remettre sur le marché leurs logements vacants, le projet de loi prévoit en outre d'exonérer de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) pendant 3 ans les logements vacants depuis plus de 12 mois qui sont remis sur le marché par leurs propriétaires, dès lors qu'ils s'engagent à le louer par le biais d'un conventionnement avec l'ANAH à des personnes bénéficiant de revenus modestes.

#### *Article additionnel avant l'article 50*

##### **Protocole d'accord d'apurement des dettes locatives**

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu visant à mettre en place dans un secteur locatif privé un dispositif similaire à celui existant dans le parc social et permettant aux bailleurs qui le souhaitent de signer un protocole d'apurement des dettes locatives avec leur locataire.

**La rapporteure** a précisé qu'il ne s'agirait pas d'une obligation pour le bailleur mais simplement d'une faculté, lorsqu'il estime que son locataire est de bonne foi mais qu'un « accident de la vie » l'a conduit à ne plus payer son loyer pendant un certain temps. Ce dispositif permettra aux bailleurs de récupérer leur créance plus sûrement que par le biais d'une expulsion.

#### *Article 50*

##### **Programmation financière des aides supplémentaires de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH)**

L'article 50 du projet de loi est un article de programmation. Entre 2005 et 2009, il prévoit la réhabilitation de 200 000 logements à loyer réglementé (intermédiaire) ou conventionné et la poursuite de la remise sur le marché de logements vacants. Il fixe pour ce faire le montant des engagements financiers de l'Etat pour les cinq prochaines années et en précise l'affectation.

##### **1. Le parc privé a encore de gros besoins de réhabilitation**

Malgré une importante amélioration au cours des 20 dernières années, le parc privé a encore de gros besoins d'amélioration de logements inconfortables. Sur ce sujet, les données les plus récentes sont celles de l'enquête nationale logement de 2002.

Une analyse par tranche urbaine montre que l'inconfort de base, c'est-à-dire n'ayant à la fois ni eau, ni WC, ni installations sanitaires, se situe pour plus de 50% en milieu rural ou dans une ville inférieure à 5 000 habitants. Ce parc représentait 26,9 % des résidences principales en 1978, 15 % en 1984, 9,6 % en 1988, 6,2 % en 1992 et 4 % en 1996 et 2,5 % en 2002.



Les logements confortables et possédant le chauffage central sont moins de 82 % en secteur rural, alors qu'en moyenne ce pourcentage est de plus de 90,5 %.

Le maintien en bon état des immeubles collectifs en copropriété est un enjeu essentiel : 70 % des logements collectifs privés sont en copropriété.

De nombreux ensembles immobiliers relativement récents, soumis au régime de la copropriété, rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants).

Ces copropriétés, dites « dégradées », nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes. Il en va de même dans les centres anciens où des copropriétés souvent très vétustes nécessitent de gros travaux d'amélioration des parties communes.

## **2. Le rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**

L'action de l'Etat en faveur de la réhabilitation du parc privé social se traduit, entre autres, par les subventions accordées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) aux propriétaires bailleurs et, depuis le 3 janvier 2002, aux propriétaires-occupants, sous conditions de ressources.

L'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, établissement public administratif créé initialement par la loi de finances rectificative pour 1970, a fait l'objet d'une importante réforme dans le cadre du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

Cette réforme a conduit à des modifications importantes du régime des aides, tant sur le plan des procédures que sur le plan des conditions de financement. Les nouvelles orientations définies par l'Etat en matière de politique d'amélioration de l'habitat privé ont été prises en compte dans les interventions de l'agence, qui a déterminé, depuis 2002, trois domaines d'action prioritaires :

– le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les secteurs où le marché locatif est tendu ;

– l'éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées ;

– la promotion de la qualité de vie par l’habitat dans le cadre d’un développement durable.

La montée en puissance des demandes des propriétaires rend inéluctable l’accroissement de la sélectivité des aides et leur ciblage financier.

***a) Le financement de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat***

Depuis 1988, date de la budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail, les ressources de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat proviennent d’une subvention de l’Etat financée sur les crédits budgétaires votés par le Parlement et du produit de la taxe sur la vacance (10,67 millions d’euros en 2000 ; 11,79 millions d’euros en 2001, 16,89 millions d’euros en 2002 et 24,28 millions d’euros en 2003).

***Budget de l’Agence***

| <b>Année</b> | <b>Fonctionnement</b><br><i>(en euros)</i> | <b>Investissement</b><br><i>(en millions d’euros)</i>      |        |
|--------------|--|--|--------|
|              |  | <i>(autorisations de programme et crédits de paiement)</i> |        |
| 1996         | 3 129 778                                  | 444,39   | 431,43 |
| 1997         | 3 201 429                                  | 463,44   | 461,62 |
| 1998         | 3 201 429                                  | 445,92   | 429,71 |
| 1999         | 2 972 756                                  | 444,47   | 444,95 |
| 2000         | 2 972 756                                  | 423,65   | 367,86 |
| 2001         | 5 335 716                                  | 379,11   | 353,33 |
| 2002         | 5 180 000                                  | 404,00   | 346,00 |
| 2003         | 5 765 200                                  | 304,51   | 363,35 |
| 2004 (LFI)   | 6 099 010                                  | 392,00   | 376,00 |
| 2005 (PLF)   | 5 700 000                                  | 462,00   | 395,00 |

*Source : ministère délégué au logement et à la ville*

En 2003, grâce à ce budget, le montant total des subventions attribuées a été de 415,16 millions d’euros. L’attribution des subventions de l’ANAH a généré, en 2003, 2 685 millions d’euros de travaux et permis l’amélioration de 158 069 logements.

**Logements subventionnés dans l'ensemble du parc**

|                                   | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002*   | 2003*   |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Subventions engagées (en M€)      | 351,85  | 381,88  | 384,78  | 353,99  | 456,19  | 415,16  |
| Nombre de logements subventionnés | 111 200 | 118 414 | 135 500 | 127 700 | 178 400 | 158 069 |

\* *propriétaires bailleurs et propriétaires occupants*

Source : *ministère délégué au logement et à la ville*

Par ailleurs, 17 150 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer abondée, pour 1 090 d'entre eux, de la majoration forfaitaire pour la remise sur le marché de logements vacants. La répartition est donnée dans le tableau suivant :

**Logements subventionnés avec modération des loyers (propriétaires bailleurs)**

|  | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Logements conventionnés à l'APL                                    | 9 100         | 9 950         | 9 650         | 7 400         | 7 800         | 7 700         |
| <i>dont dans le cadre de PST</i>                                   | <i>3 100</i>  | <i>3 430</i>  | <i>2 950</i>  | <i>2 500</i>  | <i>2 060</i>  | <i>1 777</i>  |
| Logements à loyer intermédiaire                                    | 2 800         | 4 000         | 6 500         | 6 800         | 4 100         | 8 270         |
| Logements maintenus sous le régime de la loi du 1er septembre 1948 | 3 300         | 2 680         | 2 430         | 2 440         | 1 870         | 1 180         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>15 200</b> | <b>16 630</b> | <b>18 580</b> | <b>16 640</b> | <b>13 770</b> | <b>17 150</b> |

Source : *ministère délégué au logement et à la ville*

Enfin, les logements subventionnés sont majoritairement situés dans les zones urbaines, au sens de l'INSEE, comme le montre le tableau suivant :

**Nombre de logements subventionnés**

|                                | Propriétaires bailleurs | Propriétaires occupants | Total          | En % du total |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------|---------------|
| <b>Pôle urbain</b>             | 67 618                  | 26 344                  | 93 962         | 59,4 %        |
| <b>Couronne périurbaine</b>    | 5 784                   | 11 869                  | 17 653         | 11,2 %        |
| <b>Multipolarisée</b>          | 2 386                   | 5 048                   | 7 434          | 4,7 %         |
| <b>Pôle rural</b>              | 4 125                   | 4 684                   | 8 809          | 5,6 %         |
| <b>Couronne pôle rural</b>     | 144                     | 647                     | 791            | 0,5 %         |
| <b>Espace dominante rurale</b> | 7 234                   | 22 186                  | 29 420         | 18,6 %        |
| <b>Total</b>                   | <b>87 291</b>           | <b>70 778</b>           | <b>158 069</b> | <b>100 %</b>  |

Source : *ministère délégué au logement et à la ville*

***b) Les bénéficiaires des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat***

Les aides de l'ANAH s'adressent aux personnes dont la liste est fixée par les articles R 321-12 et R 321-13 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit :

– des propriétaires-bailleurs ou de tout autre titulaire d'un droit réel qui loue le logement ;

– des propriétaires-occupants ou de tout autre titulaire d'un droit réel occupant le logement ;

– des personnes qui assurent la charge effective des travaux dans des logements occupés par leurs ascendants ou descendants, leur conjoint ou leur concubin, lorsque ces derniers ont la qualité de propriétaires ou de titulaires d'un droit réel ;

– des organismes HLM, des établissements publics d'aménagement et de certaines sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils réhabilitent, en vue de leur revente des logements acquis dans des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ;

– des syndicats de copropriétaires pour les travaux réalisés sur les parties communes et équipements communs d'un immeuble situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) visant à la requalification de copropriétés (« OPAH copropriété ») ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ;

– des communes (ou leurs groupements) lorsqu'elles se substituent aux propriétaires défaillants dans leur obligation de réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité ;

– des locataires pour les travaux qu'ils peuvent réaliser en substitution du propriétaire ;

– des organismes agréés pour prendre en charge le logement des personnes défavorisées.

L'attribution des subventions aux propriétaires-occupants est soumise à des conditions de ressources conformément aux dispositions des articles L 301-2 3° du code de la construction et de l'habitation.

***c) Le régime financier des subventions***

***• Pour les propriétaires-bailleurs***

Le montant de la subvention varie notamment en fonction des engagements de modération des loyers souscrits par le propriétaire. Actuellement, le taux de base de la subvention est de 20 % du coût des travaux subventionnables

hors taxes, dans la limite d'un plafond. Dans les zones à loyers tendus, le taux de subvention peut être porté à 50 % lorsque le logement fait l'objet d'une convention APL (aide personnalisée au logement) conclue au titre du 4<sup>o</sup> de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation entre l'Etat et le bailleur. Cette convention implique impérativement un plafonnement des ressources du locataire et un plafonnement de loyer.

Le taux varie de 50 à 70 % lorsque le logement conventionné APL est destiné à des personnes défavorisées telles que définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST), ou pour les logements d'insertion privés (LIP).

La remise sur le marché de logements vacants constituant un moyen d'augmenter l'offre disponible, à condition que les logements remis en location le soient à un niveau abordable pour la grande majorité des locataires, en particulier dans les secteurs où les besoins en logement sociaux sont les plus importants, une prime complémentaire à la subvention de droit commun existe. Elle est de 3 000 euros par logement pour les logements situés dans les zones A et B (les plus tendues) sous réserve que la vacance soit supérieure à 12 mois consécutifs avant le dépôt du dossier, qu'un minimum de 15 000 euros de travaux subventionnables soit nécessaire et que le loyer soit obligatoirement « maîtrisé », c'est-à-dire soit conventionné soit intermédiaire.

La remise sur le marché de logements vacants constitue une part importante de l'activité de l'Agence puisqu'elle a aidé à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, près de 405 800 logements vacants depuis 1992, dont 20 600 en 2003.

• *Pour les propriétaires-occupants*

Le taux de base de la subvention est fixé à 20 %, avec un plafond de travaux de 11 000 euros. Les interventions en faveur des propriétaires-occupants les plus modestes sont plus élevées, puisque le taux est fixé à 35 % pour 13 000 euros de travaux.

• *Les dispositifs ciblés sur la lutte contre le logement indigne et les copropriétés dégradées*

Les actions et les moyens financiers de l'ANAH constituent une pièce maîtresse du dispositif de lutte contre le logement indigne, c'est pourquoi un dispositif financier spécifique est mis en œuvre dans les conditions suivantes :

– pour les travaux effectués sur les parties communes des immeubles en copropriété dans le cadre d'une procédure de sortie d'insalubrité ou de péril, le taux de subvention est fixé à 50 % ; les communes qui se substituent aux propriétaires défailants dans le cadre de ces procédures bénéficiant également systématiquement du taux de 50 %, sans plafond de travaux ;

– pour les travaux réalisés sur les parties communes des immeubles en copropriété, le taux de subvention est de 50 % dans le périmètre des plans de sauvegarde et de 35 % dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (« OPAH copropriété ») ;

– les travaux effectués sur les parties privatives des immeubles soumis à une procédure d'insalubrité ou de péril, ou pour les immeubles situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (« OPAH copropriété ») font également l'objet de taux majorés variables selon le statut du propriétaire.

• *Les interventions spécifiques à caractère social*

Les travaux d'adaptation du logement ou de l'immeuble aux besoins des personnes âgées et handicapées, les travaux liés à l'éradication du saturnisme, les travaux réalisés par des propriétaires-bailleurs non assujettis à l'impôt sur le revenu ou par des locataires défavorisés au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, les travaux réalisés par des organismes agréés pour gérer le logement des personnes défavorisées font l'objet d'une subvention de 70 %, pour un montant de travaux maximal de 8 000 euros.

• *Les mesures spécifiques en faveur des économies d'énergie*

Dans le cadre du plan gouvernemental en faveur des économies d'énergie et de lutte contre l'effet de serre, des primes pour économie d'énergie peuvent être attribuées aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs, sous réserve du respect d'un certain nombre de critères techniques. Elles sont de :

- 80 euros pour les fenêtres répondant à des critères de qualité,
- 900 euros pour l'installation de chaudières à condensation,
- 1 800 euros pour les systèmes de chauffage à énergies nouvelles ou renouvelables.

**d) *Les loyers liés aux subventions de l'Agence***

La plupart des subventions octroyées par l'Agence aux propriétaires bailleurs le sont à l'heure actuelle dans le cadre d'un engagement de maîtrise des loyers, voire d'un conventionnement APL. Ce type d'engagement permet par ailleurs de bénéficier de subventions majorées.

• *Les loyers conventionnés*

Dans ce cadre, le propriétaire bailleur passe toujours un conventionnement avec l'Etat, ce qui permet à son locataire de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL). L'Etat fixe les règles d'attribution du logement, les plafonds de ressources et de loyers.

– Dans le cadre de programmes sociaux thématiques (PST) :

Ces programmes sont destinés à favoriser le logement des personnes défavorisées. Le propriétaire bailleur passe alors une convention avec l'Etat, la collectivité locale et l'ANAH. L'Etat fixe les règles d'attribution, comme en matière de logements locatifs sociaux.

– Dans le cadre de logements d'insertion privés (LIP) :

Ces logements sont destinés aux personnes défavorisées en dehors de PST. Le propriétaire bailleur passe également une convention. Les plafonds de loyers et de ressources sont définis par l'Etat.

– Dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou de programmes d'intérêt général (PIG) :

Les OPAH visent à améliorer l'habitat dans des secteurs déterminés de communes. Les PIG sont décidés par le préfet pour accroître l'offre de logements sur un département. Le propriétaire bailleur passe également une convention. Les plafonds de loyers et de ressources sont définis par l'Etat.

• *Les loyers intermédiaires (ou maîtrisés)*

Dans ce cadre, le propriétaire bailleur ne passe pas de conventionnement avec l'Etat. Il doit malgré tout s'engager à plafonner les loyers qu'il pratique. C'est la commission d'amélioration de l'habitat, émanation locale de l'ANAH, qui fixe ces plafonds, en fonction des besoins locaux, le plus souvent par référence aux plafonds des prêts locatifs sociaux (PLS).

• *Les loyers réglementés*

Il s'agit des loyers pratiqués dans les logements régis par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Les propriétaires bailleurs de ce type de logements bénéficient également de subventions majorées pour les réhabiliter. En effet, ce parc, souvent très ancien et en très mauvais état, doit faire l'objet de rénovations lourdes et hors de portée des propriétaires qui perçoivent des loyers très faibles.

La subvention majorée doit leur permettre de compenser ces faibles revenus. Les logements restent régis par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 après réhabilitation.

### **3. La programmation prévue par le projet de loi : doubler les objectifs de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le président du conseil d'administration de l'Agence, M. Philippe Pelletier, les objectifs et les moyens financiers pour les atteindre, tels qu'ils figurent à l'article 50 du projet de loi, sont le fruit d'une réflexion commune entre le gouvernement et l'Agence. Ils sont donc à sa portée.

**a) Les objectifs de réhabilitation et de remise sur le marché de logements vacants**

L'article 50 du présent projet de loi fixe des objectifs de réhabilitation et de remise sur le marché de logements vacants à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Entre 2005 et 2009, elle devra :

– financer, en plus de son programme actuel, 200 000 logements à loyers maîtrisés, qu'ils soient conventionnés ou réglementés, ce qui correspond, en moyenne, à un doublement de son rythme actuel d'activité ;

– contribuer à la remise sur le marché de logements vacants. Les possibilités de retour sur le marché sont estimées à 100 000 sur les 5 prochaines années.

**b) Le budget de l'Agence entre 2005 et 2009**

L'article 50 du projet de loi donne par ailleurs à l'Agence les moyens financiers de réaliser ses objectifs, en la dotant de crédits supplémentaires conséquents, comme le montre le tableau suivant. Par ailleurs, les montants inscrits dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale le sont en « valeur 2004 », ce qui permet une revalorisation annuelle des montants en fonction de l'inflation :

***Subvention d'investissement additionnelle octroyée à l'Agence dans le cadre du programme***

*En  
millions d'euros valeur 2004*

|      | <b>Autorisations de programme</b> | <b>Crédits de paiements</b> |
|------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 2005 | 70                                | 70                          |
| 2006 | 140                               | 140                         |
| 2007 | 140                               | 140                         |
| 2008 | 140                               | 140                         |
| 2009 | 140                               | 140                         |

Selon le gouvernement, cette augmentation du budget de l'ANAH permettra à son conseil d'administration de porter la prime liée à la remise sur le marché de logements vacants à 5 000 euros en zone tendue, soit une hausse de 67 % et à 2 000 euros sur le reste du territoire, soit une hausse de 33 %.

**4. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a tenu à préciser que les crédits supplémentaires ouverts en loi de finances au cours des 5 prochaines années le sont « *en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière* », afin de ne pas obérer la poursuite des



actions engagées par l'Agence sur d'autres problématiques, comme le développement durable, par exemple.

\*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, estimant que cet amendement n'est pas réaliste, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu augmentant les crédits supplémentaires pour l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) afin qu'elle puisse mener à bien la réhabilitation de 250 000 logements.

Puis la commission a *adopté* l'article 50 sans modification.

#### *Article 50 bis (nouveau)*

#### **Disposition relative au versement direct de l'aide au logement au bailleur**

Contre l'avis du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Claude Biwer visant à compléter l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation par un nouvel alinéa afin de prévoir le versement direct de l'aide au logement au bailleur après trois mois d'impayés du locataire.

En l'état actuel du droit, l'article L. 351-9 dispose que l'aide personnalisée au logement est versée au bailleur du logement en cas de location. Cet article précise que, dans des cas précisés par décret, elle peut être directement versée au locataire ou au propriétaire du logement.

L'amendement adopté par le Sénat vise à préciser que, lorsque « *l'aide au logement* » est versée au locataire, après trois mois de défaut de paiement du loyer, le bailleur peut demander à l'organisme payeur de lui verser cette aide. Dans ce cas, elle est déduite du montant du loyer dû par le locataire.

L'objectif de cet amendement était de rassurer les bailleurs privés les plus modestes et d'éviter le gonflement de la dette locative.

Mais cet amendement pose un problème de cohérence :

– les aides visées sont les « *aides au logement* » alors que l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation est relatif à l'aide personnalisée au logement ;

– par ailleurs, les dispositions qui permettent le versement des aides personnelles au logement directement au bailleur en cas d'impayé existent déjà.

Le principe général posé par l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation est en effet le versement direct au bailleur et, uniquement dans quelques cas prévus par décret, le versement au locataire. Par ailleurs, en cas d'impayés, le bailleur peut obtenir de l'organisme payeur le versement de cette aide au lieu et place du bénéficiaire. L'article R. 351-31 du même code prévoit

que, dans le cas où le bénéficiaire perçoit directement l'APL et se trouve en situation d'impayé, le bailleur peut obtenir de l'organisme payeur le versement entre ses mains de cette aide en lieu et place du bénéficiaire. Ce versement en tiers payant est de droit dès que le bailleur le demande : il ne nécessite par l'accord du locataire.

– enfin, pour l'allocation de logement, les articles L. 553-4, pour l'allocation de logement familiale, et L. 835-2, pour l'allocation de logement sociale, du code de la sécurité sociale prévoient aussi la possibilité du versement au bailleur en cas d'impayé.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de la rapporteure.

**La rapporteure** a indiqué que l'article pose un problème de cohérence : d'une part, les aides visées sont les aides au logement alors que l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation est relatif à l'aide personnalisée au logement, d'autre part, des dispositions permettant le versement direct des aides au logement au bailleur en cas d'impayés existent déjà.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a donc *supprimé* l'article 50 bis (nouveau).

*Après l'article 50 bis (nouveau)*

**M. Bertho Audifax** a *retiré* un amendement visant à revaloriser le forfait charges de 50 % dans les régions d'outre-mer, après avoir indiqué qu'il évoquerait plus longuement cette problématique en séance publique.

*Avant l'article 51*

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu proposant de supprimer le dispositif de l'amortissement Robien, jugé immoral car il favorise les investissements spéculatifs.

*Article 51*

### **Dispositif d'amortissement fiscal en faveur des investissements très sociaux**

L'article 51 du projet de loi modifie les *e*, *g* et *h* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts, relatifs aux dispositifs d'amortissement fiscal en faveur de l'investissement locatif, dits « amortissement Besson », pour les logements acquis entre 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 2 avril 2003, et « amortissement

Robien », pour les logements acquis à compter du 3 avril 2003, ce dernier dispositif ayant été créé par l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat.

Les propriétaires hésitent aujourd'hui à louer les appartements dont ils disposent, car ils sont à la fois incertains de la rentabilité de cette décision et inquiets quant au recouvrement des loyers. Comme le souligne le Conseil économique et social dans son avis sur le projet de loi, l'article 51 du projet de loi consistera une « *incitation puissante* » : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, le taux de la déduction forfaitaire accordée dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé est porté de 6 % à 40 %, en remplacement de l'amortissement « Lienemann ». Cet avantage n'est accordé que si la location est consentie à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale et uniquement si la location est effectuée aux conditions de loyer et de ressources identiques à celles fixées par décret en faveur des locations très sociales.

### **1. Les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif**

Le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, dit « amortissement Robien », créé par l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, visait à augmenter l'offre de logements locatifs privés, en assouplissant l'amortissement « Besson », précédemment applicable.

#### ***a) Les dispositifs antérieurs***

La loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait créé un système d'amortissement fiscal pour les investissements locatifs (dit « Périssol ») assez large. Cet amortissement avait une durée de vie limitée et expirait le 31 décembre 1998.

A la date d'expiration de ce mécanisme, l'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un nouveau dispositif d'incitation fiscale à la location connu sous le nom de « statut du bailleur privé », ou « amortissement Besson », codifié à l'article 31 du code général des impôts. Ce mécanisme permettait aux bailleurs qui s'engageaient à louer le logement pendant 9 ans, sous certaines conditions notamment de loyer et de ressources des locataires, de bénéficier :

– pour un logement neuf, selon les termes du g du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts, d'un amortissement de l'investissement permettant au bailleur de déduire de ses revenus fonciers 8 % du prix d'acquisition du logement les cinq premières années et 2,5 % de ce prix les quatre années suivantes. A l'issue des neuf ans, le bailleur avait la possibilité de continuer à déduire 2,5 % de ce prix si les conditions de loyer et de ressources étaient maintenues. Au total, le dispositif permettait à l'investisseur de bénéficier en quinze ans d'un amortissement de 65 % du prix d'achat du logement.

– pour un logement ancien, selon les termes du *e* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts, d'un relèvement de 14 à 25 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers pendant six ans, puis par période renouvelable de trois ans, si les conditions relatives au locataire étaient maintenues.

Au total, on estime que cet amortissement fiscal a permis la construction de 3 000 investissements dans le neuf en 1999, 19 000 en 2000, 25 000 en 2001 et 28 000 en 2002. Ce mécanisme a donc eu une certaine efficacité et a contribué à relancer l'offre locative, dans des proportions néanmoins insuffisantes pour faire face à la demande de logements, notamment dans les zones où le marché tendu, du fait de plafonds de loyer trop faibles. Ces plafonds ne garantissaient pas une rentabilité suffisante de l'investissement, ce qui décourageait les investisseurs.

### ***b) L'amortissement « Robien »***

L'article 91 de la loi n° 2003-590 précitée créé, en remplacement de l'amortissement Besson, à compter du 3 avril 2003, un dispositif plus attractif pour les bailleurs privés qui investissent dans le locatif neuf, mais également ancien. Les principales modifications par rapport au régime « Besson », codifiées au *h* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts, sont les suivantes :

– les plafonds de ressources à respecter pour que le dispositif ouvre droit au bénéfice de l'amortissement fiscal sont supprimés ;

– les plafonds de loyers, prévus à l'article 2 *terdecies* de l'annexe III du code général des impôts, sont augmentés et relevés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier.

– à compter du 3 avril 2003, le bénéfice de l'amortissement est étendu aux acquisitions de certains types de logements anciens, qui ne satisfont pas aux critères de décence, prévus à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et qui font l'objet d'une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf.

Dans ce cas, selon les termes du *e* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts, une déduction forfaitaire de 6 % des revenus fonciers est prévue, contre 14 % dans le cas où le propriétaire qui déclare ses revenus fonciers n'opte pour aucun dispositif d'amortissement.

### ***c) L'amortissement « Lienemann »***

Les personnes qui louent à des locataires très modestes peuvent choisir d'opter pour le dispositif « Lienemann », codifié au quatrième alinéa du *e* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts. Les plafonds de ressources du locataire doivent être inférieurs à ceux du dispositif « Besson » et les plafonds de loyers sont très faibles.

La location du logement consentie à un organisme sans but lucratif qui le met à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement permet également de bénéficier de ce dispositif.

Dans ces deux cas, la déduction forfaitaire est de 40 % des revenus fonciers, mais le dispositif d'amortissement « Robien » ou « Besson » ne peut être cumulé avec cette majoration.

## **2. Les améliorations du dispositif proposées par le projet de loi**

Le A du I l'article 51 du projet de loi insère un alinéa après le troisième alinéa du e du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts afin de relever le taux de la déduction forfaitaire de 6 à 40 %, sous un certain nombre de conditions.

En effet, pour bénéficier de cette disposition, le propriétaire bailleur devra :

– louer son bien par le biais d'un « *organisme sans but lucratif* », en pratique une association d'insertion ou de logement des personnes défavorisées, ou d'une « *union d'économie sociale* ». Dans le dispositif « Lienemann », la location intermédiée était une faculté, et non une obligation. Elle le devient dans le nouveau dispositif.

Les articles 19 *bis* et suivants de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définissent le statut des unions d'économie sociale.

Celles-ci sont « *des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités* ». L'article 19 *bis* de la loi précitée dispose : « *Dans ces unions, 65 % au moins des droits de vote doivent être détenus par des sociétés coopératives, des mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes de mutualité agricole, des sociétés d'assurance à forme mutuelle, des sociétés d'assurances mutuelles et unions de mutuelles régies par le code des assurances, des associations déclarées régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ou par les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des unions ou fédérations de ces sociétés ou associations* ».

Ainsi, on peut considérer que les unions d'économie sociale sont des formes de groupements d'intérêt économique constitués entre entreprises de l'économie sociale. Il s'agira en pratique des unions d'économie sociale « d'insertion », et par exemple d'un certain nombre de PACT (programmes d'aménagement concerté du territoire) qui ont le statut d'unions d'économie sociale.

Ces organismes devront avoir préalablement été agréés par le préfet pour pouvoir effectuer ce type de prestation. Ils devront mettre le logement à la

disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, c'est-à-dire « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* ».

– louer son bien aux conditions de loyers et de ressources du dispositif actuel en faveur des locations très sociales, les revenus du locataire étant appréciés à la date de conclusion du bail.

– ne pas louer ce bien à un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant.

Le périmètre d'application de ce nouveau dispositif est plus large que l'ancien dispositif « Lienemann », puisqu'il s'applique à tout type de logements, et non uniquement les logements anciens. Les logements concernés par cette nouvelle disposition sont ceux acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, qu'ils soient :

– acquis neufs ou en état futur d'achèvement ;

– mis en construction, une déclaration d'ouverture de chantier devant avoir été déposée après le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

– affectés à un usage autre que l'habitation et que le propriétaire transforme en logement ;

– anciens et que le propriétaire réhabilite en vue de leur conférer des « *caractéristiques techniques voisines de celles des logements neufs* ». Il s'agit dans ce dernier cas des logements anciens qui ne satisfont pas aux critères de décence prévus à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs déjà inclus dans le dispositif « Robien » classique.

Le **B** du **I** de cet article vise à modifier le quatrième alinéa du *e* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts afin de clore le dispositif de majoration du taux de la déduction forfaitaire à 60 % prévu par le dispositif Lienemann, à compter du 31 décembre 2004, le dispositif « Robien très social » entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Il vise également à organiser la sortie de ce dispositif, en complétant le cinquième alinéa du *e* du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 31 du code général des impôts.

Une sortie « en sifflet » est organisée puisque, à l'issue de la période de trois ans en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le propriétaire qui avait opté pour le dispositif antérieur, peut bénéficier, qu'il y ait ou non changement de titulaire du bail, d'une déduction forfaitaire majorée de 40 %, à la condition de respecter des plafonds de loyer et de ressources.

Il s'agit donc de faire bénéficier le bailleur du régime « Besson-ancien », défini au deuxième alinéa du *e*. Ce dispositif n'est pas fondé sur un amortissement fiscal du logement.

Les plafonds de ressources et de loyers du régime « Besson-ancien » sont définis aux articles 2 *duodecies* et 2 *duodecies* A de l'annexe III au code général des impôts.

Ces plafonds correspondent à des niveaux intermédiaires, par rapport aux plafonds sociaux du dispositif « Lienemann » et aux plafonds de loyers du dispositif « Robien », plus proches du marché.

Le **C** du **I** comporte des dispositions de coordination rédactionnelle.

– Le **II** comporte également des dispositions de coordination. Il intègre le relèvement du taux de la déduction forfaitaire prévu au paragraphe I aux quatrième et septième alinéas des *g* (« dispositif Besson ») et *h* (dispositif Robien).

– Enfin, afin de prendre en compte le relèvement de la déduction forfaitaire prévu au paragraphe I, le **III** procède au même type de modification au *c* du 2 de l'article 32 du code général des impôts, relatif à l'exclusion des dispositifs d'amortissement du bénéfice de la déclaration de revenus en régime « micro-foncier »<sup>(1)</sup>.

### 3. Les modifications adoptées par le Sénat

Les sénateurs ont apporté deux modifications rédactionnelles à l'article 51 du présent projet de loi :

– un amendement rédactionnel de cohérence de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, au **A** du **paragraphe I** de l'article, afin de rétablir le parallélisme avec la rédaction retenue pour le dispositif Robien concernant les critères de décence des logements anciens réhabilités ;

– un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, au **C** du **I** de cet article, visant à corriger des erreurs de référence.

---

(1) Ce régime fiscal permet aux contribuables dont les revenus fonciers bruts annuels sont inférieurs à 15 000 euros de faire une déclaration simplifiée, le revenu imposable correspondant aux revenus fonciers bruts minorés d'une déduction forfaitaire de 40%.

*Situation post-réforme en matière d'investissement locatif sous conditions*

|   | INVESTISSEMENT ASSORTI D'UN AMORTISSEMENT DU BIEN   |   | INVESTISSEMENT SANS AMORTISSEMENT  |
|---|---|---|--|
| DISPOSITIF  | <b>ROBIEN</b><br><i>art. 31-I-1<sup>o</sup>- h du code général des impôts</i>                           | <b>ROBIEN « social »</b>  | <b>BESSON « ancien »</b><br><i>art. 31-I-1<sup>o</sup>- e du code général des impôts</i> |
| <b>Champ d'application</b>                        | Neuf et ancien réhabilité   | Neuf et ancien réhabilité   | Ancien   |
| <b>Déduction forfaitaire</b>                      | 6 %   | 40 %  | 40 %   |
| <b>Amortissement</b>                              | 8 % pendant cinq ans et 2,5 % pendant quatre ans, puis 2,5 % pour deux périodes de trois ans au maximum | 8 % pendant cinq ans et 2,5 % pendant quatre ans, puis 2,5 % pour deux périodes de trois ans au maximum | Sans objet   |
| <b>Conditions de ressources</b>                   | Non   | Plafonds spécifiques (entre PLA-I et PLUS)  | Plafonds spécifiques BESSON  |
| <b>Conditions de loyer (baux conclus en 2004)</b> | Zone A : 18,47 €<br>Zone B : 12,83 €<br>Zone C : 9,23 €   | Zone A : 8,52 €<br>Zone B : 4,82 €<br>Zone C : 4,31 €   | Zone A : 14,77 €<br>Zone B : 9,64 €<br>Zone C : 6,98 €                                   |
| <b>Durée de l'engagement au plan fiscal</b>       | Neuf ans, puis deux périodes de trois ans au maximum  | Neuf ans, puis deux périodes de trois ans au maximum  | Six ans (reconductible)  |
| <b>Intermédiation</b>                             | Possible  | Obligatoire : organisme sans but lucratif ou union d'économie sociale agréé                             | Possible   |

Source : ministère délégué au logement et à la ville

\*

La commission a adopté l'article 51 sans modification.

*Après l'article 51*

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à empêcher les ventes spéculatives « à la découpe », ces immeubles ayant été souvent acquis par des fonds de pension qui cherchent à spéculer sur le marché de l'immobilier.



**La rapporteure** a précisé qu'elle partage entièrement l'inquiétude de Mme Billard à ce sujet, mais l'amendement présenté comporte des imperfections sur le plan juridique. Elle a conseillé à Mme Billard de se rapprocher de M. Patrick Bloche qui semble avoir présenté un amendement poursuivant le même objectif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Martine Billard interdisant qu'un bailleur donne congé à un locataire moins de six ans après l'acquisition d'un bien occupé.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a *rejeté* cet amendement.

#### *Article 51 bis (nouveau)*

#### **Exonération sous condition d'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté à l'unanimité un amendement de M. Paul Girod, rapporteur pour avis au nom des la commission des finances, portant article additionnel après l'article 51 et visant à exonérer les unions d'économie sociale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour leurs activités en faveur du logement des personnes défavorisées.

Cet amendement insère un nouvel alinéa après le 4<sup>o</sup> *ter* du 1 de l'article 207 du code général des impôts relatif aux exonérations d'impôt sur les bénéfices des sociétés.

En l'état actuel du droit, sont déjà exonérés les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les sociétés d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM), ainsi que les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), pour les opérations faites en application de la législation sur les habitations à loyer modéré. Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) bénéficient également de ces dispositions pour leurs activités en lien avec le locatif social. Les activités visées sont la construction, l'acquisition, l'attribution et la gestion de logements locatifs sociaux conventionnés, ainsi que certaines activités annexes (notamment de crédit à ces organismes HLM).

Les unions d'économie sociale sont exclues de ce champ. Les articles 19 *bis* et suivants de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définissent le statut des unions d'économie sociale. Celles-ci sont « *des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités* ». L'article 19 *bis* de la loi n° 47-1775 précitée dispose que ses unions regroupent: « *des sociétés coopératives, des mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes de*

*mutualité agricole, des sociétés d'assurance à forme mutuelle, des sociétés d'assurances mutuelles et unions de mutuelles régies par le code des assurances, des associations déclarées régies par la loi du 1er juillet 1901 ou par les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des unions ou fédérations de ces sociétés ou associations ».*

Or, les unions d'économie sociale sont souvent maîtres d'ouvrage en matière de logements locatifs à vocation sociale. Elles peuvent également se constituer en agences immobilières à vocation sociale. Le choix de créer une union d'économie sociale, plutôt qu'une association, est souvent dicté par l'Etat qui, comme le souligne M. Paul Girod dans son avis rendu sur le présent projet de loi « *considère ces structures comme plus encadrées sur le plan comptable et donc plus aptes à recevoir des subventions publiques. Largement financées par l'Etat et les collectivités locales, ces structures ne sont pourtant pas considérées fiscalement comme elles devraient l'être. Concrètement, les coûts d'exploitation des logements sociaux créés par les unions d'économie sociale sont ainsi artificiellement accrus en raison de la fiscalité qui leur est applicable. Celle-ci freine la constitution des réserves qui leur permettraient de faire face aux risques auxquels doit faire face toute structure ayant en charge une large propriété immobilière à vocation sociale. Elle empêche que soient créés par voie d'autofinancement des logements sociaux nouveaux ».*

L'amendement sénatorial vise donc à introduire une quatrième catégorie d'organismes dans la liste des organismes exonérés en lien avec le logement à vocation sociale. Dans ce nouveau cadre, les unions d'économie sociale dont la gérance est désintéressée pourront être exonérées d'impôt sur les bénéfices des sociétés « *pour leurs activités effectuées, dans le cadre du conventionnement prévu par l'article L. 3512 du code de la construction et de l'habitation, en faveur du logement des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ».*

Cette modification est bienvenue, les unions d'économie sociale étant souvent des partenaires importants des organismes HLM, qu'elles accompagnent dans le renouvellement urbain et dans toutes les actions menées avec les populations en difficulté.

\*

La commission a adopté l'article 51 bis (nouveau) sans modification.

#### *Article 52*

#### **Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché et conventionnés par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat**

L'article 52 du projet de loi vise à modifier le III de l'article 234 *nonies* du code général des impôts afin d'exonérer de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) les logements vacants remis sur le marché avec une subvention de

l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et loués dans le cadre d'un conventionnement avec l'Agence, c'est-à-dire en respectant les plafonds de loyers et de revenus des locataires qu'elle fixe.

L'article 234 *nonies* du code général des impôts crée une contribution annuelle sur les revenus retirés de la location de locaux situés dans des immeubles de plus de 15 ans, dite « contribution sur les revenus locatifs » (CRL). Son taux est de 2,5 % du montant des recettes nettes.

Selon les termes de l'article 234 *undecies* du même code, ces recettes nettes s'entendent « *des revenus des locations augmentés du montant des dépenses incombant normalement au bailleur et mises par convention à la charge du preneur, et diminués du montant des dépenses supportées par le bailleur pour le compte du preneur* », c'est-à-dire du locataire. Le produit de la contribution sur les revenus locatifs est d'environ 500 millions d'euros.

Le paragraphe III de l'article 234 *nonies* liste un certain nombre de locaux exonérés de contribution : ceux appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte, aux associations qui contribuent au logement des personnes défavorisées et les logements pour lesquels le montant annuel du loyer n'excède pas 1 830 euros.

L'article 52 du projet de loi complète la liste prévue au paragraphe III de l'article 234 *nonies* du code général des impôts par un 11°, afin d'exonérer les logements vacants depuis plus de douze mois « *de manière continue* » du paiement de cette contribution.

Les logements concernés doivent être loués dans le cadre d'une convention conclue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 avec l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, « *en application du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation* », c'est-à-dire sous condition de ressources et de loyers. Le conventionnement permet par ailleurs au locataire de bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

L'exonération est applicable durant trois ans, jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la conclusion du bail.

Les sénateurs n'ont pas modifié cet article.

\*

La commission a *adopté* l'article 52 sans modification.

*Article additionnel après l'article 52*

**Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour  
l'amélioration de l'habitat**

Après avoir *adopté* un sous-amendement de précision de la rapporteure, la commission a *adopté* l'amendement de M. Jacques Houssin visant à prévoir la

participation au conseil d'administration de l'ANAH de représentants des collectivités locales, ce conseil d'administration étant désormais constitué à parts égales, d'une part, des représentants de l'Etat, des communes, des EPCI et des conseils généraux et, d'autre part, des représentants des professionnels ainsi que des représentants des propriétaires et locataires.

*Article additionnel après l'article 52*

**Locations meublées**

Suivant l'avis favorable de la rapporteure qui a estimé qu'il fallait « moraliser » les locations meublées, la commission a *adopté* un amendement de M. Jacques Houssin visant à renforcer la protection du locataire d'un bien meublé, notamment en prévoyant l'existence d'un bail écrit.

*Article additionnel après l'article 52*

**Exception à la règle de surface minimale pour les chambres de service**

La commission a examiné un amendement de la rapporteure visant à ce qu'un décret puisse prévoir des dérogations à la règle de surface minimum de 9 m<sup>2</sup> d'un logement, dans le cas où le logement concerné est mis en location par l'intermédiaire d'une association d'insertion par le logement ou d'un CROUS, cela afin de remettre sur le marché, notamment à destination des étudiants, des chambres de service aujourd'hui considérées comme « non décentes » au regard de la réglementation.

**Mme Martine Billard** a demandé si ces loyers seraient encadrés.

**Mme Mugnette Jacquaint** a fait remarquer que ces logements risquaient de voir leurs loyers fortement augmenter après réhabilitation.

**La rapporteure** a estimé qu'il faut faire confiance aux CROUS et aux associations d'insertion qui encadrent cette procédure. De plus, des plafonds de loyers existent déjà.

Cette nouvelle mesure permettra de remettre sur le marché des logements et évitera de nombreuses locations non déclarées.

**Mme Janine Jambu** a suggéré de prévoir que le Parlement soit destinataire d'un bilan annuel sur ce type de locations afin de mesurer son incidence positive sur le nombre de logements remis sur le marché.

La commission a *adopté* l'amendement.

*Article additionnel après l'article 52*

**Assurance pour détérioration de logement**

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à étendre la déduction d'impôt relative aux primes d'assurance à celle couvrant le risque de détérioration d'un logement loué.

*Article additionnel après l'article 52*

**Généralisation de la prescription quinquennale en matière de loyer et charges**

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à harmoniser les dispositions applicables au bailleur et au locataire ainsi qu'aux locations régies par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, en généralisant la prescription quinquennale en matière de loyer et de charges.

*Article 52 bis (nouveau)*

**Gestion de logements par des organismes HLM pour le compte de tiers**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, portant article additionnel après l'article 52 et visant à permettre aux organismes HLM de gérer des logements pour le compte de tiers, en qualité de syndics ou d'administrateurs de biens.

Cet amendement complète les articles L. 421-1 (relatif aux offices publics d'aménagement et de construction - OPAC), L. 422-2 (relatif aux sociétés anonymes d'HLM) et L. 422-3 (relatif aux sociétés anonymes coopératives d'HLM) du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre à ces différents organismes de faire de la gestion pour le compte de tiers. Il crée par ailleurs un article L.442-11 au sein du code de la construction et de l'habitation, afin de prévoir les conditions de cette prise en gestion.

Cette proposition est issue du rapport d'information de M. Marcel-Pierre Cléach, sénateur, au nom de la commission des affaires économiques, sur le logement locatif privé. Les organismes HLM peuvent déjà gérer des immeubles appartenant à des personnes morales et interviennent également dans les copropriétés dégradées. Leur compétence est reconnue pour gérer des patrimoines spécifiques. Mais surtout, si le propriétaire qui donne son bien en gérance en vertu de ces nouvelles dispositions souhaite retrouver la jouissance de son bien, les organismes HLM disposent d'une capacité de relogement que n'a pas un syndic ou un administrateur de biens privés.

Le **I** complète les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, article qui liste les compétences des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).

Selon les termes du 1° de ce paragraphe, les OPAC pourront donc, à l'avenir, après accord du maire de la commune d'implantation, gérer, en qualité de syndics et d'administrateurs de biens :

– des logements situés dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;

– des logements appartenant à des personnes privées et vacants depuis plus d'un an.

Ils pourront également réaliser des prestations de services pour le compte de syndicat de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre d'une OPAH (2°).

Le **II** complète le premier alinéa et insère un nouvel alinéa après le sixième alinéa de l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation afin de donner les mêmes compétences aux sociétés anonymes HLM.

Le **III** complète l'article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation relatif aux sociétés anonymes coopératives de production HLM par deux nouveaux alinéas, afin de leur donner également les mêmes compétences.

Le **IV** insère un nouvel article L. 442-11 au sein du code de la construction afin de prévoir que les logements pris en gérance par les organismes HLM dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou de la vacance devront « *respecter les normes minimales de confort et d'habitabilité mentionnées à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 26 décembre 1986* ».

Cet article dispose que « *le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* » et fait référence à la notion de logement décent, définie dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002.

Ces logements devront être attribués selon les règles fixées pour l'attribution des logements locatifs sociaux. Enfin, comme les logements locatifs sociaux, leur loyer ne pourra excéder un plafond fixé par l'Etat.

Comme le soulignait M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, « *dans le contexte actuel de crise du logement et de mobilisation très volontariste du Gouvernement à travers le plan de cohésion*

*sociale, le dispositif proposé par M. Braye est tout à fait intéressant, d'autant que les organismes d'HLM n'entreront pas en concurrence avec les gestionnaires privés. En effet, ce dispositif ne concerne que les logements hors marché, soit laissés vacants depuis plusieurs années, soit abandonnés et nécessitant des travaux très importants dans le cadre d'une opération programmée de l'amélioration de l'habitat ».*

\*

La commission a adopté l'article 52 bis (nouveau) sans modification.

#### *Article 52 ter (nouveau)*

### **Utilisation des fichiers fiscaux par les collectivités territoriales dans le cadre de la lutte contre la vacance des logements**

Le gouvernement et Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales s'en étant remis à la sagesse du Sénat, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Thierry Repentin, portant article additionnel après l'article 52 et visant à permettre aux collectivités locales d'utiliser les fichiers fiscaux relatifs aux logements vacants.

Cet amendement insère un nouvel alinéa après le troisième alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales relatif aux informations transmises par l'administration fiscale aux services de l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics administratifs.

Cet article dispose que les services de l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Il prévoit également que *« les communes et l'administration peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales »*.

Il dispose que les informations transmises sont couvertes par le secret professionnel, et soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. L'exploitation de ces fichiers doit donc se faire dans le respect de la confidentialité des données et selon les modalités d'utilisation qui sont fixées par la Commission nationale informatique et libertés, la CNIL.

Avec cette modification sénatoriale, l'administration fiscale sera tenue de transmettre aux collectivités qui en font la demande les informations nominatives dont elle dispose sur la vacance des logements. Il s'agit, selon les termes de

Mme Michèle San Vicente, sénatrice, de « *mettre à leur disposition un moyen supplémentaire pour inciter les propriétaires à louer leur bien immobilier* ».

Cette modification constitue donc un outil supplémentaire dans la lutte contre la vacance des logements et pour la mobilisation du parc privé. Rappelons que, selon l'INSEE, au 1er janvier 2002, la France comptait 2 millions de logements vacants, soit 6,8 % du parc total de logements et 8,2 % des résidences principales. Une telle disposition permettra aux collectivités locales de mener des actions ciblées de lutte contre la vacance des logements et de déterminer les raisons qui amènent les propriétaires à ne pas louer. Elles pourront proposer des solutions d'accompagnement à ces propriétaires réticents.

Mais, si elle partage la préoccupation des sénateurs, la rapporteure s'inquiète malgré tout des possibles atteintes aux libertés personnelles induites par la rédaction retenue, la notion d'« *informations nominatives* » étant très large et pouvant recouvrir, en sus du nom et de l'adresse du propriétaire, sa profession, ses revenus ou d'autres données à caractère personnel, inutiles à l'atteinte de cet l'objectif de lutte contre la vacance.

En conséquence, il conviendrait de restreindre la transmission au nom et à l'adresse du propriétaire du bien vacant.

\*

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure précisant les informations relatives au propriétaire d'un bien vacant susceptibles d'être transmises dans le cadre de la politique de lutte contre la vacance.

La commission a *adopté* l'article 52 *ter* (*nouveau*) ainsi modifié.

*Article 52 quater* (*nouveau*)

**Date d'entrée en application des nouvelles règles comptables  
relatives aux copropriétés**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, portant article additionnel après l'article 52 et visant à repousser d'un an la date d'entrée en application des nouvelles règles comptables relatives aux copropriétés.

Cet amendement modifie le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 75 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'entrée en application de cette disposition avait déjà été décalée d'un an en 2003, dans le cadre de l'article 89 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, et portée au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Ces règles comptables sont prévues à l'article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et ont été



introduites par la loi n° 2000-1208 précitée. Elles doivent s'appliquer aux comptes du syndicat de copropriété et obligent le syndic à établir un budget prévisionnel et à tenir une comptabilité séparée pour chaque copropriété.

Or le décret fixant ces règles n'est pas encore paru. Dans la mesure où il n'est pas publié près de quatre ans après le vote de la loi n°2000-1208 précitée, il paraît en effet difficile de demander aux gestionnaires des copropriétés de s'adapter avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 aux dispositions qu'il prévoit, cela supposant, par ailleurs, une formation spécifique du personnel des syndics et le développement de nouveaux logiciels de gestion comptable.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, a indiqué au Sénat que « *le décret d'application sera publié d'ici à la fin de l'année, mais sans le principe des quatre sous-comptes de comptabilité qui me semble ubuesque dans la situation où nous sommes* ».

L'entrée en application de ces nouvelles règles au 1<sup>er</sup> janvier 2006 apparaît donc opportune.

\*

La commission a *adopté* l'article 52 *quater* (nouveau) sans modification.

### *Article 53*

#### **Simplification du droit par ordonnance en matière de lutte contre l'habitat indigne**

##### **1. La lutte contre l'habitat indigne**

###### ***a) Le programme de lutte contre l'habitat indigne***

Le ministère en charge du logement a mis en place, en coordination avec d'autres ministères, un programme de lutte contre l'habitat indigne dont l'objectif est de traiter les logements ou locaux d'hébergement dont les conditions d'habitation présentent des risques de santé publique et constituent un facteur d'exclusion pour leurs occupants. Cette lutte revêt le plus souvent un caractère d'urgence sanitaire, sociale et urbaine. Ce programme s'appuie notamment sur les dispositifs juridiques relatifs à l'insalubrité et, accessoirement, au péril. Ces dispositifs sont inscrits dans le code de la santé publique, mais également dans le code de la construction et de l'habitation.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a profondément refondu les dispositifs de police administrative relatifs aux immeubles et îlots insalubres des articles L.1331-26 et suivants du code de la santé publique et a introduit des dispositions relatives aux droits des occupants et des dispositions pénales dans la procédure des immeubles menaçant ruine, aux articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de

l'habitation. Cette loi a aussi créé une police spéciale de la sécurité des établissements d'hébergement, recevant du public. Elle a institué un régime commun à ces trois polices d'hébergement et de relogement des occupants de bonne foi lorsque les locaux concernés sont interdits à l'habitation à titre temporaire et définitif. Enfin, elle a codifié l'interdiction de diviser par appartements les immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril. Cette loi avait donc déjà pour objectifs :

- d'améliorer l'efficacité et la sécurité des procédures ;
- de renforcer les dispositifs opérationnels et les moyens d'action des autorités publiques ;
- d'affermir les obligations et sanctions à l'égard des propriétaires de logements insalubres et notamment des bailleurs vis-à-vis de leurs locataires ;
- d'améliorer la protection des occupants.

***b) Les améliorations apportées par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine***

De nouvelles mesures tendant à renforcer l'arsenal législatif existant ont été votées dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Cette loi introduit deux procédures concernant les copropriétés :

– la possibilité pour le maire de prescrire la réalisation, dans un délai imparti, des travaux de remise en état de fonctionnement ou de remplacement des équipements communs d'un immeuble collectif, lorsque la sécurité des occupants est menacée ou que leurs conditions d'habitation sont gravement compromises ;

– lorsque dans une copropriété, en raison de graves difficultés financières ou de gestion, un propriétaire est dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou que la sécurité des occupants est gravement menacée, le président du tribunal de grande instance peut prononcer « l'état de carence » de ce propriétaire, qui permet son expropriation dans les conditions fixées par le code de l'expropriation.

***c) Les nouvelles dispositions de loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique***

De nouvelles dispositions ont également été votées dans le cadre de cette loi, après avoir été conjointement élaborées par les ministères chargés du logement et de la santé :

– l'allongement du délai de réalisation des travaux palliatifs en cas de présence des occupants. Au vu du risque sanitaire, cet allongement permet de soustraire les familles au risque d'intoxication ;

– l’extension des travaux palliatifs à ceux visant à assurer la pérennité de la protection ;

– l’amélioration des mesures de prévention au travers, notamment, de leur généralisation à l’ensemble du territoire national (par la suppression du zonage des risques qui ne permettait auparavant pas de faire de la prévention hors des zones considérées comme « à risque »), de leur extension aux nouveaux baux de location (par une meilleure information du locataire) et d’une meilleure prise en compte du risque d’exposition au plomb dans les parties communes des copropriétés ;

– renforcement du rôle et de la responsabilité du propriétaire, par le biais de nouvelles obligations (nécessité de rechercher un hébergement pour les occupants pendant les travaux, le préfet n’intervenant qu’en cas de défaillance du propriétaire, obligation d’annexer un constat de risque d’exposition au plomb (CREP) au bail de location, obligation de travaux en cas de CREP positif, sans attendre la notification préfectorale, obligation d’information des occupants et des personnes amenées à réaliser des travaux dans l’immeuble en cas de CREP positif) ;

– meilleure protection des populations lors des chantiers, en permettant au préfet leur arrêt s’ils entraînent un risque trop important d’accessibilité au plomb ;

– recentrage des interventions de l’Etat sur les situations les plus graves par l’extension du CREP aux facteurs de dégradation du bâti, permettant ainsi un repérage des logements insalubres et le déclenchement éventuel de la procédure d’insalubrité.

Ces mesures devraient notamment conduire à améliorer l’articulation entre les dispositifs de lutte contre le saturnisme et contre l’insalubrité et permettre aux services de l’Etat de concentrer leur action sur les situations sanitaires les plus graves.

Cette présentation, qui ne se veut pas exhaustive, des dispositions existant en matière de lutte contre l’habitat indigne, montre clairement que le législateur a voulu renforcer le dispositif au cours des dernières années, pour permettre aux services de l’Etat, aux collectivités et aux propriétaires, d’améliorer la prise en charge de ce problème.

La multiplication des textes impose aujourd’hui une certaine harmonisation et simplification. En effet, des difficultés sont apparues à leur mise en application, entraînant des risques contentieux, ou bien certains dispositifs n’ont pas été modifiés par coordination, alors que cela aurait été nécessaire. Enfin, de nouvelles questions se sont posées, notamment au plan opérationnel.

## **2. L’article 53 du projet de loi**

C’est pourquoi l’article 53 du présent projet de loi propose d’autoriser le gouvernement à simplifier par ordonnance les dispositions régissant l’intervention

de la collectivité publique sur les immeubles inhabitables par nature, insalubres ou menaçant ruine, ainsi que sur les logements de ces immeubles, afin de les rendre plus rapidement opérationnelles et d'améliorer leur sécurité juridique, sans modifier les droits des propriétaires et occupants de bonne foi. L'objectif est également de mieux lutter contre les agissements des « marchands de sommeil ».

***a) La première ordonnance***

Elle visera à :

– simplifier et harmoniser les divers dispositifs de police administrative en matière de lutte contre l'insalubrité, d'immeubles menaçant ruine et d'établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement ;

– renforcer le caractère opérationnel, tant en ce qui concerne les travaux que l'hébergement et le relogement et clarifier en la matière les responsabilités respectives entre le maire et le préfet ;

– mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi ;

– aménager et compléter le régime des sanctions pénales.

• *Le traitement de l'habitat insalubre*

Si la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a refondu les dispositifs de police administrative relatifs aux immeubles et îlots insalubres (articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique), elle n'a pas modifié les articles relatifs aux périmètres insalubres (article L. 1331-23 du même code) ou aux locaux inhabitables (articles L. 1336-3 et L. 1331-24 du même code) . Il apparaît nécessaire, compte tenu des conditions d'habitat totalement indignes visées par ces articles, d'en renforcer les conditions de mise en œuvre et les effets de droit et d'aligner celles-ci sur les dispositions prévues aux articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique.

**Harmonisation des procédures**

A ce titre il est prévu dans l'ordonnance de :

– redéfinir les moyens d'action pour rendre plus efficace l'action publique contre l'occupation des locaux inhabitables par nature (articles L. 1336-3 et articles L.1331-24 du code de la santé publique) ;

– préciser, dans tous les arrêtés visés, les modes d'information des propriétaires, de publicité des actes de procédure, notamment lorsque les propriétaires sont inconnus ;

– renforcer le droit des occupants concernés par les procédures des articles L. 1331-23, 1331-24 et 1336-3 du code de la santé publique, en mentionnant

explicitement le droit à relogement et en reprenant les dispositions relatives au droit des occupants dans les arrêtés et les mises en demeure visées par ces textes ;

– préciser les personnes à qui doivent être notifiés les arrêtés ou mises en demeure (organismes payeurs des allocations de logement, procureur de la République, *etc.*)

Un certain nombre de précisions de procédure seront également apportées aux articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique : délais ou précisions rédactionnelles propres, par exemple, à mieux assurer le droit à l'hébergement et au relogement des occupants.

A l'article L. 1331-28 du code de la santé publique, le délai maximum dans lequel le relogement des occupants devra être effectué sera porté de six mois à un an, tant pour tenir compte des difficultés locales du relogement que pour éviter les situations où l'occupant se trouve sans droits dans des lieux interdits à l'habitation, sans qu'un relogement lui ait été proposé.

Dans ce même article, l'arrêté d'insalubrité précisera également la date à laquelle le propriétaire ou le gestionnaire des logements devra avoir fait connaître au préfet l'offre de relogement faite aux occupants, de façon à laisser le temps à la collectivité publique d'assurer le relogement des occupants en cas de carence du propriétaire.

A l'article L1331-29 du code de la santé publique et afin d'éviter les expulsions d'occupants de bonne foi de locaux insalubres interdits définitivement à l'habitation, il sera précisé que les occupants ne pourront être expulsés que si des offres d'hébergement ou de relogement leur ont effectivement été proposées, soit par le propriétaire ou le gestionnaire des logements, soit par la collectivité publique.

#### **Travaux de sortie d'insalubrité ou travaux d'urgence**

En matière de travaux de sortie d'insalubrité, ou de travaux d'urgence, plusieurs dispositions sont étudiées afin notamment de :

– permettre au préfet de déléguer au maire l'exécution des travaux nécessaires pour empêcher l'occupation des locaux interdits à l'habitation (article L. 1331-28 du code de la santé publique)

– déroger à l'interdiction de diviser en logements des immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité (ou de péril), en application du premier alinéa de l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les travaux les concernant sont déclarés d'utilité publique dans le cadre d'un périmètre de restauration immobilière, pris en application des articles L. 1313-4 et suivants du code de l'urbanisme. .

### **Travaux d'office**

En cas de défaillance des propriétaires, sachant que le maire, en tant qu'agent exécutant des mesures prises par l'Etat, assure l'exécution des travaux d'office, il est proposé de clarifier le partage des compétences entre le maire et le préfet à l'article L. 1331-29 du code de la santé publique, sur les bases suivantes :

– lorsque les locaux sont occupés par des personnes entrées par voie de fait et que le propriétaire a obtenu à son profit un jugement d'expulsion, non suivi d'exécution du fait du refus du concours de la force publique, le préfet procèdera à l'exécution d'office des travaux, sachant que ceux-ci ne seront pas mis à la charge du propriétaire (alignement de cette mesure sur une disposition votée en matière de saturnisme dans la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique à l'article L. 1334-4 du code de la santé publique) ;

– la répartition des travaux d'office entre le maire et le préfet pourra être précisée par convention entre la commune et l'Etat

Il est également proposé de prévoir la saisine du juge des référés pour autoriser la démolition d'un immeuble lorsque sa démolition a été prescrite et n'a pas été exécutée et de faciliter les travaux d'office dans les immeubles sous statut de copropriété, en évitant l'obligation pour la collectivité publique d'effectuer les travaux d'office aux lieux et place du syndicat de copropriétaires, lorsque seuls certains copropriétaires sont défaillants. La disposition nécessaire sera introduite à l'article L. 1331-29 du code de la santé publique et prévoira que, lorsque les travaux prescrits portent sur les parties communes d'un immeuble en copropriété, la collectivité publique peut se substituer aux copropriétaires qui, après mise en demeure, n'ont pas versé au syndicat des copropriétaires les sommes relatives aux dépenses rendues nécessaires par les travaux prescrits. La collectivité répond dans ce cas en lieu et place des dits copropriétaires aux appels de fonds fixés par le syndicat. La collectivité publique est subrogée dans les droits et actions du syndicat jusqu'à concurrence des sommes versées.

Cette disposition facilitera grandement les travaux dans les immeubles concernés, permettra de les accélérer et protégera, également, les droits des copropriétaires de bonne foi. Enfin, cette procédure permettra à la collectivité publique de n'engager que le montant financier correspondant à la quote-part nécessaire, sachant que la subrogation à son profit du privilège spécial détenu par le syndicat de copropriétaires assure la garantie de remboursement de la créance.

### **Sanctions pénales**

L'ordonnance devra compléter les sanctions pénales prévues à l'article L. 1336-4 du code de santé publique et les harmoniser avec les dispositions actuelles du code pénal.

• *Les immeubles menaçant ruine*

Les dispositions relatives à ces immeubles sont prévues par les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. L'ordonnance devra achever la modernisation des procédures du péril engagée par la loi SRU.

**La suppression de l'actuel mécanisme d'homologation**

Cette homologation de l'arrêté de péril pris par le maire délivrée par le tribunal administratif est aujourd'hui nécessaire au traitement du péril, en cas de non réponse des propriétaires ou de non réalisation des travaux prescrits. Elle est prévue par un texte datant de 1898 et permet de poursuivre la procédure : prononcer une interdiction temporaire ou définitive d'habiter, exécuter les travaux d'office. Outre que cette homologation n'apporte pas de sécurité particulière à l'arrêté de péril – un arrêté, même homologué par le tribunal administratif peut être attaqué et annulé par le même tribunal- le délai moyen d'examen de l'arrêté par le tribunal (entre un an et plus de deux ans, selon les départements) est incompatible avec le danger lié à la sécurité du bâtiment et les risques encourus, notamment par les occupants.

Aussi est-il prévu de remplacer cette procédure par une autorisation qui sera demandée par le maire au juge des référés pour prononcer une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou exécuter les travaux d'office, en cas de non-contestation de l'arrêté de péril, de non-réponse, de non-exécution des travaux prescrits – ce qui recouvre de très nombreuses situations.

La faculté pour le maire d'ordonner l'évacuation et la fermeture des immeubles menaçant ruine et d'interdire les lieux à l'occupation à titre temporaire ou définitif lors de la prise de l'arrêté de péril

Si l'état de solidité du bâtiment ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, le maire pourra compléter son arrêté d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, applicable à la date limite prévue pour l'exécution des travaux prescrits, et emportant obligation de relogement temporaire ou définitive des occupants, s'il y en a.

**L'association des propriétaires des immeubles voisins des immeubles menaçant ruine à la procédure**

Actuellement, les propriétaires voisins ne sont pas partie à la procédure, bien qu'ils puissent en subir des effets néfastes. Leur seul recours est de saisir le juge judiciaire pour mise en cause de la responsabilité du propriétaire de l'immeuble menaçant ruine.

Aussi est-il proposé que l'expert désigné par le maire dresse également le constat de l'état des bâtiments mitoyens. Dès sa notification et jusqu'à la réalisation des travaux prescrits, l'arrêté municipal sera affiché par les services de

la commune sur l'immeuble concerné afin d'informer les propriétaires des fonds voisins.

Sur autorisation du juge des référés, le maire pourra faire procéder d'office, et aux frais du propriétaire, aux travaux prescrits et, le cas échéant, à la mise en œuvre des mesures strictement nécessaires pour assurer la solidité des immeubles mitoyens pendant l'exécution des travaux.

#### **L'alignement des mesures de simplification opérationnelles des travaux sur celles de l'insalubrité**

Les simplifications listées ci-dessus pour la sortie d'insalubrité seront étendues aux travaux sur les immeubles menaçant ruine : en matière de travaux d'office dans les immeubles en copropriété ou d'exonération de remboursement par le propriétaire des travaux effectués d'office lorsque les locaux concernés locaux sont occupés par des personnes entrées par voie de fait.

#### **L'alignement du régime des arrêtés de péril imminent sur celui des arrêtés de péril ordinaire**

La loi SRU n'a pas modifié le régime du péril imminent et des doutes demeurent quant au régime juridique applicable. Aussi pour assurer la sécurité des actes et garantir le droit des éventuels occupants, sont explicitement prévus les renvois et précisions nécessaires.

#### **Sanctions pénales**

Cette ordonnance devra compléter les sanctions pénales prévues à l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation et les harmoniser avec les dispositions actuelles du code pénal.

##### *• L'hébergement et le relogement*

Les dispositifs sont prévus aux articles L.521-1 à L.521-3 du code de la construction et de l'habitation et sont issus de la loi SRU. Il est prévu de clarifier sensiblement le régime existant, qui s'est révélé insuffisamment opérationnel sur plusieurs points.

#### **L'inclusion explicite des situations d'insalubrité et de danger dans le droit des occupants et les obligations de relogement**

Les articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation relatif aux droits des occupants et aux obligations de relogement devront faire explicitement référence aux situations d'insalubrité (articles L. 1331-23, L. 1331-24 et L. 1336-3 du code de la construction et de l'habitation) et aux situations de danger dans les établissements d'hébergement recevant du public (articles L. 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation).



**La clarification des responsabilités entre le maire de la commune et le préfet, tant en ce qui concerne l'hébergement provisoire que le relogement définitif**

Les principes suivants s'appliqueront :

– l'hébergement et le relogement définitif des occupants, en cas de carence du propriétaire ou de l'exploitant des locaux d'hébergement, sont à la charge de l'autorité compétente pour prendre la mesure de police, c'est-à-dire le maire en matière de péril et de sécurité des établissements d'hébergement recevant du public et le préfet en matière d'insalubrité. Dans ce dernier cas, il sera mis fin à l'ambiguïté actuelle de la formule selon laquelle c'est à la personne publique qui a pris l'initiative de la procédure de proposer le relogement.

– cependant, lorsque l'insalubrité n'est pas diffuse et ponctuelle, mais concerne un quartier ou des zones d'une agglomération et lorsque son traitement s'inscrit dans un projet d'aménagement, il est proposé que le relogement soit à la charge de la collectivité territoriale compétente en matière d'aménagement.

**La modification du régime indemnitaire**

L'indemnité est due par les propriétaires ou gestionnaires défaillants lorsque le relogement définitif a été assuré sous l'égide d'une collectivité publique par un organisme logeur (HLM, résidence sociale ou association spécialisée).

En premier lieu, et compte tenu des difficultés de relogement auxquelles sont confrontées les collectivités locales et de la modicité extrême du montant de l'indemnité due par des propriétaires ou exploitants de locaux que l'autorité publique doit interdire définitivement à l'habitation, il est proposé d'augmenter sensiblement le montant de cette indemnité et la décompter, non par personne relogée mais par ménage relogé.

En second lieu, il est proposé que cette indemnité soit versée à la collectivité publique, l'organisme HLM, la société d'économie mixte ou l'organisme à but non lucratif qui a procédé au relogement, et ce pour inciter ces organismes à procéder au relogement.

Enfin, pour éviter les abus liés aux refus de relogement que les occupants opposent parfois, il est proposé que, après refus par l'occupant de trois offres de relogement définitif, le propriétaire, l'exploitant ou la collectivité publique en charge du relogement puisse saisir le juge d'instance qui statuera en forme de référé sur la pertinence de l'offre de relogement et autorisera, le cas échéant, l'expulsion de l'occupant.

**Les conditions de relogement définitif**

Elles seront précisées, tout comme la charge due par le propriétaire. Il est en effet fréquent qu'un relogement définitif s'impose, alors même que l'arrêté ne prévoit qu'une interdiction temporaire d'habiter. Dans ce cas, à défaut d'avoir

assuré l'hébergement des occupants, la charge du propriétaire ou de l'exploitant ne portera que sur la durée de cet hébergement provisoire.

### **Sanctions pénales**

Cette ordonnance devra compléter les sanctions pénales prévues à l'article L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation et les harmoniser avec les dispositions actuelles du code pénal.

#### ***b) La seconde ordonnance***

Elle devra être publiée dans un délai de seize mois. Elle a pour objet de créer un dispositif de séquestre immobilier spécial permettant à la collectivité publique qui a assuré des travaux d'office de récupérer tout ou partie de la créance due. L'objectif est de lutter contre les marchands de sommeil, en créant un mécanisme fortement dissuasif vis à vis de propriétaires ou gestionnaires de logements particulièrement indécents, qui jouent systématiquement des changements de raison sociale ou de statut de propriété, des procédures judiciaires ou administratives, pour échapper à toute responsabilité réelle, tout en poursuivant leur activité en toute impunité, alors que la collectivité publique a assuré, en leurs lieux et places, les travaux d'office, l'hébergement ou le relogement des occupants, sans aucune garantie d'être remboursée.

Le mécanisme proposé est issu de travaux menés à partir de deux dispositifs existants : le séquestre judiciaire du code civil et le séquestre administratif édicté par l'Etat dans des circonstances exceptionnelles. Ce type de séquestre s'attache au bien indépendamment des changements de statut de son propriétaire ou de l'exploitant. La mise sous séquestre d'un immeuble ou d'un fonds de commerce ne constitue pas une sanction et est totalement indépendante des poursuites et sanctions pénales encourues par les intéressés.

Le dispositif étudié repose sur les bases suivantes.

Le champ est celui des immeubles ou fonds de commerce affectés à l'hébergement qui ont fait l'objet de travaux de sortie d'insalubrité, de péril ou de sécurité, suite à la défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, de la part de la commune ou de l'Etat. Le propriétaire n'a pas honoré la créance née de ce fait. Le champ ne concerne donc pas les immeubles qualifiés d'insalubres irrémédiables et interdits définitivement à l'habitation. Les fruits de l'immeuble séquestré, c'est-à-dire le plus souvent les éventuels loyers, sont administrés au bénéfice de la collectivité publique créancière.

Le séquestre est prononcé par arrêté du préfet, sur saisine et rapport justifié de la collectivité publique demanderesse, pour une durée limitée (a priori, un maximum de trois ans) et non renouvelable. Le préfet nomme l'administrateur du séquestre, dont il précise les missions, en application des dispositions générales prévues.

L'arrêté de mise sous séquestre est notifié au propriétaire ou au gestionnaire des logements et fait l'objet de mesures de publicité ainsi que d'un affichage sur la façade de l'immeuble. Il est notifié aux locataires et occupants des locaux placés sous séquestre, avec mention du service chargé de l'administration du séquestre et de la gestion locative. Il est également transmis aux organismes payeurs des aides personnelles au logement, le cas échéant, au syndic de la copropriété, à l'administrateur judiciaire de la société mise en règlement ou en liquidation judiciaire ou à l'administrateur provisoire du syndicat de copropriétaires concerné. Il est publié à la conservation des hypothèques ou au livre foncier dont dépend l'immeuble.

L'administrateur du bien placé sous séquestre établit contradictoirement un état des lieux avec le propriétaire, portant selon le cas, soit sur les seules parties communes de l'immeuble, soit, également sur les parties à usage privatif. A défaut de présence du propriétaire, l'état des lieux est effectué par un huissier de justice. L'administrateur assure, à compter de la date de prise d'effet du séquestre, la gestion locative du bien et se substitue au propriétaire dans les relations avec les locataires et occupants des locaux.

L'arrêté préfectoral pourra préciser que la mission de l'administrateur inclut la remise en état des logements et les travaux nécessaires pour éviter l'accessibilité au plomb.

Les fruits du séquestre, déduction faite des charges locatives non récupérables, des charges de copropriété, ainsi que des frais afférents à l'administration du séquestre (assurances, notamment) sont déposés par l'administrateur sur un compte de la Caisse des dépôts et consignations.

Pour assurer sa mission, l'administrateur peut percevoir une indemnité fixée par le préfet dans des conditions qui seront précisées.

Les fruits nets du séquestre, consignés, sont affectés au remboursement de la créance due par le propriétaire ou l'exploitant.

Chaque année, l'administrateur devra rendre compte de sa gestion au représentant de l'Etat dans le département, et, le cas échéant, au maire de la commune à l'origine de la demande de mise sous séquestre.

A l'échéance du séquestre, le préfet prononce par arrêté la mainlevée du séquestre, arrêté qui fera l'objet des publicités idoines. A ce moment, un compte rendu final des comptes sera effectué et les comptes certifiés par un commissaire aux comptes. Ces documents seront communiqués au maire de la commune à l'origine de la demande de séquestre. Au vu de ces documents, le représentant de l'Etat dans le département donnera quitus à l'administrateur du séquestre.

Si le séquestre concerne à la fois un immeuble et le fonds de commerce utilisé à des fins d'hébergement qui lui est attaché, le bail commercial sera suspendu pendant la durée du séquestre. Si le séquestre ne concerne que le fonds

de commerce utilisé à des fins d'hébergement, le bail commercial ne pourra être résilié par le bailleur. La mise sous séquestre d'un immeuble ne fera pas obstacle à l'inscription d'une hypothèque sur l'immeuble par un tiers créancier.

Si après remboursement de la créance ayant justifié le séquestre, le résultat net de la gestion fait apparaître un solde créditeur, celui-ci sera restitué au propriétaire ou à l'exploitant des locaux d'hébergement. Si le résultat net de la gestion fait apparaître un solde débiteur, la collectivité publique créancière fera valoir ses droits selon les procédures civiles d'exécution de droit commun.

Si, à la mainlevée du séquestre et au quitus des comptes, un solde créditeur apparaît et que le propriétaire ou l'exploitant a disparu, les fonds disponibles seront consignés à la Caisse des dépôts et consignations par les soins de l'administrateur du séquestre.

Les modalités d'application du séquestre, et, notamment, les conditions de saisine du représentant de l'Etat dans le département, d'instruction de l'arrêté de séquestre, de prise d'effet et de mainlevée du séquestre, ainsi que le contenu de l'arrêté de séquestre seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

La rapporteure se félicite des indispensables clarifications au droit en vigueur qu'apporteront ces ordonnances.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition de M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, et avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de suppression de la précision indiquant que les ordonnances permettent au Gouvernement de prendre des mesures de nature législative. En vertu de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances ont, par définition, vocation à modifier des règles à valeur législative.

Ils ont ensuite adopté deux amendements de précision permettant d'inclure dans l'objet des ordonnances les dispositions visant à :

*– faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité.*

Cet amendement du gouvernement vise à prévoir explicitement la possibilité pour l'ordonnance de réviser les procédures relatives à l'insalubrité, afin que la première ordonnance ne soit pas rejetée par le Conseil d'Etat comme dépassant le cadre de l'habilitation.

*– permettre l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet en application de l'article L. 13114 du code de la santé publique, et le recouvrement des sommes ainsi engagées.*

Cet amendement de M. Jack Ralite, sénateur, adopté avec l'avis favorable du gouvernement, vise également à prévoir explicitement la possibilité pour l'ordonnance de revenir sur ces mesures. Comme l'a souligné M. Ralite, « lors du

*débat sur le projet de loi relatif à la politique de santé publique, le Parlement a modifié l'article L. 13-11-4 du code de la santé publique, qui permet au préfet de prendre des mesures d'urgence lorsque les situations présentent un danger immédiat pour la santé publique. Dans leur majorité, ces situations relèvent de problèmes d'habitat insalubre, notamment de coupures d'eau potable. La question de l'intervention des maires dans ce dispositif n'a pas été complètement réglée à l'occasion de ce débat, pour des raisons essentiellement juridiques de clarification des compétences respectives. A la lumière des premiers mois de mise en oeuvre du nouvel article L. 13-11-4 du code de la santé publique, il semble indispensable de régler cette question de l'implication des maires dans les dispositifs d'urgence ».*

En l'état actuel du droit, en cas d'urgence, notamment en présence d'un danger imminent pour la santé publique, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate de mesures, telles que les règles prescrites par l'hygiène ou prévues par le code de la santé publique.

Dans le cadre de l'ordonnance, le préfet, saisi par le maire, pourra faire injonction à un logeur de faire rétablir l'eau, par exemple, dans un immeuble d'habitation. Il sera également possible pour le maire de faire appliquer d'office cette mesure en cas de carence.

\*

La commission a *adopté* deux amendements de la rapporteure visant à :

– ouvrir le dispositif de séquestre immobilier spécial aux copropriétés pour lesquelles les maires auront prescrit des travaux de sécurité et auront dû effectuer des travaux d'office du fait de la carence du propriétaire ;

– intégrer dans le champ de l'habilitation l'aménagement de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

La commission a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

#### *Après l'article 53*

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin prévoyant l'obligation pour le maire de contrôler la décence des logements d'habitation.

**La rapporteure** a indiqué qu'elle partage la préoccupation de l'auteur mais que cet amendement serait difficile à mettre en oeuvre et pourrait même être contre-productif, en permettant aux locataires lésés d'engager des procédures contre les maires restés inactifs.

La procédure judiciaire actuellement en vigueur paraît plus efficace. Elle permet aux locataires de se faire assister par des associations spécialisées et de bénéficier d'une aide juridictionnelle.

**Mme Martine Billard** a souligné que la situation actuelle est insatisfaisante car de nombreux locataires ne disposent d'aucun moyen pour contraindre leur propriétaire à faire les travaux nécessaires, les procédures judiciaires étaient trop onéreuses et l'aide juridictionnelle trop limitée.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant que les logements construits ou rénovés dans le cadre du programme mis en place par la présente loi doivent respecter les dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées et associer dans ce but les commissions communales d'accessibilité à sa définition, **la rapporteure** ayant rappelé que la législation actuelle prévoit déjà une telle obligation.

#### CHAPITRE IV (*NOUVEAU*)

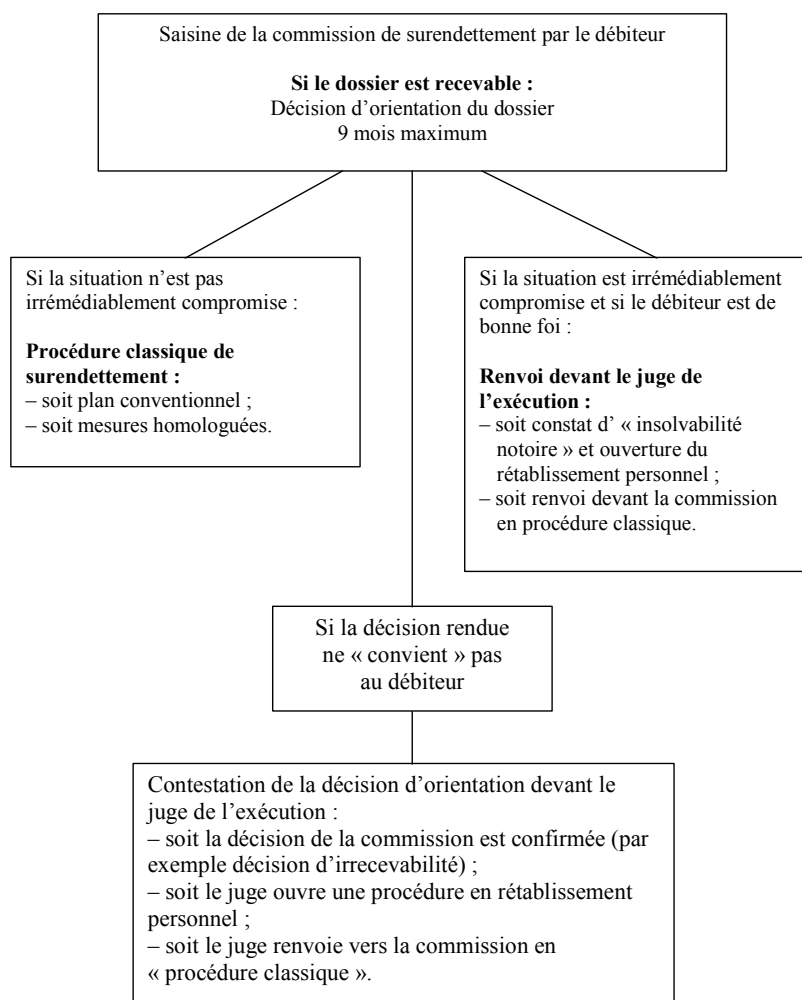
##### **Dispositions relatives au surendettement**

L'article L. 330-1 du code de la consommation, tel que modifié par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose que « *la situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* ».

Dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, instaurant une procédure de rétablissement personnel, le traitement des situations de surendettement a évolué.

En cas de surendettement, les particuliers peuvent désormais bénéficier, selon leur situation, soit d'un plan d'apurement, soit de la procédure de rétablissement personnel.

Ils doivent, dans tous les cas, saisir la commission de surendettement, dont le secrétariat est assuré, dans chaque département, par la Banque de France. Le dossier est examiné par la commission selon le schéma suivant.



## 1. La procédure classique de surendettement

Si le dossier est recevable pour bénéficier d'un plan d'apurement, il suivra le cheminement décrit ci-après. Tout au long de la procédure, la personne surendettée pourra se faire assister par toute personne de son choix, notamment par un avocat ou une association de consommateurs.

### a) Examen de la recevabilité par la commission

La personne surendettée peut demander à être entendue par la commission pour faire valoir ses arguments. Les personnes qui siègent dans les commissions de surendettement sont définies à l'article L. 331-1 du code de la consommation. La présidence est assurée par le préfet, représentant de l'Etat, et la vice-présidence par le trésorier payeur général. Le directeur des services fiscaux du département y siège également de droit. Ces trois personnes peuvent se faire représenter par un seul et même délégué.

La commission compte aussi parmi ses membres un représentant local de la Banque de France, une personne désignée sur proposition de l'Association

française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, et une autre sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

Les deux parties (créanciers et débiteurs) sont ainsi représentées.

La réforme créant le dispositif en rétablissement personnel a introduit également deux nouvelles personnalités qui sont amenées à siéger au sein de la commission :

– une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale ;

– une seconde personne justifiant d'un diplôme ou d'une expérience dans le domaine juridique.

Leurs voix ne sont que consultatives.

#### ***b) Si le dossier est déclaré recevable par la commission***

La personne surendettée est inscrite au fichier des incidents de paiement (FICP). Elle peut saisir la commission afin qu'elle demande au juge d'exécution la suspension des poursuites dont elle fait l'objet.

#### ***c) La commission établit un état du passif***

La personne surendettée peut contester l'état du passif dans les vingt jours qui suivent la notification adressée par la commission. Pour cela, elle doit adresser une lettre en recommandé avec accusé de réception à la commission en indiquant les créances contestées et le motif. Dans ce cas, la commission doit saisir le juge d'exécution afin de vérifier les créances.

#### ***d) Négociation du plan conventionnel de redressement***

Le plan peut comporter :

– des mesures de report ou de rééchelonnement des dettes ;

– la réduction ou la suppression du taux d'intérêt ;

– des mesures de consolidation de la dette, la création de garantie ou la substitution de garanties existantes.

La durée totale du plan d'apurement ne peut excéder dix années (sauf en cas de remboursement de prêts immobiliers constituant la résidence principale afin d'éviter sa vente). La personne surendettée peut refuser de signer le plan.

S'il lui est impossible de respecter le plan sur toute sa durée, la personne surendettée peut saisir à nouveau la commission et demander la renégociation de son plan d'apurement.



***e) En cas d'impossibilité de négocier un plan ou de refus du plan par la personne surendettée***

En cas d'impossibilité de négocier un plan (échec de la phase amiable) ou de refus de signer le plan établi, la commission peut, à la demande de la personne surendettée, formuler des recommandations. Cette demande doit être faite par lettre recommandée avec accusé de réception, dans les quinze jours suivant la notification de l'échec de la phase amiable.

***f) Les recommandations de la commission***

La commission peut notamment recommander tout ou partie des mesures suivantes :

– rééchelonner le paiement des dettes de toute nature (sous certaines conditions) ;

– prescrire que les sommes correspondant aux échéances reportées ou rééchelonnées porteront intérêt à taux réduit (pouvant être inférieur au taux légal) ;

– réduire le montant de la fraction des prêts immobiliers en cas de vente amiable ou forcée de l'immeuble (sous certaines conditions) ;

– si l'insolvabilité n'est pas irrémédiable mais se caractérise par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes, elle peut recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée maximale de deux années ;

– à l'issue de cette période, si l'insolvabilité demeure, la commission peut recommander l'effacement partiel des dettes ;

– aucun nouvel effacement ne peut intervenir dans une période de huit ans pour des dettes similaires.

La durée maximale des recommandations ne peut excéder dix années.

Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes. Les mesures recommandées sont transmises au juge de l'exécution pour homologation et ainsi rendues obligatoires.

***g) Quels sont les biens qui peuvent être saisis ?***

En cas de saisie, certains biens doivent être laissés à la disposition de la personne surendettée. Ces biens sont ceux qui sont nécessaires à la vie quotidienne :

– vêtements, literie, linge de maison ;

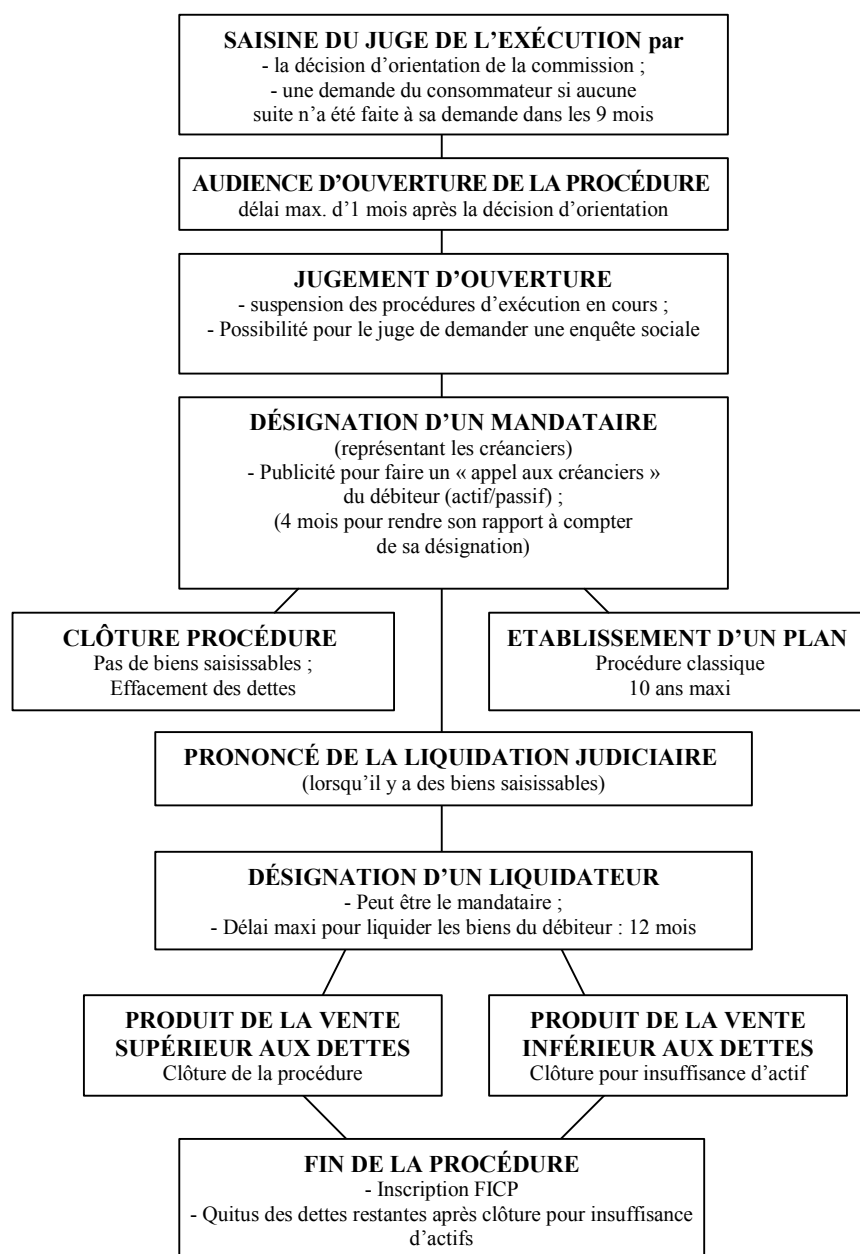
– objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des lieux ;

- denrées alimentaires ;
- objets de ménage nécessaires à la préparation et à la conservation des aliments ;
- appareils nécessaires au chauffage ;
- tables et chaises permettant de prendre les repas en commun ;
- meubles pour ranger le linge ;
- objets ménagers, machine à laver le linge ;
- livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle ;
- objets d’enfants ;
- souvenirs à caractère personnel ou familial ;
- animaux d’appartement ou de garde ;
- animaux destinés à la subsistance du saisi ainsi que les denrées nécessaires à leur élevage ;
- instruments de travail nécessaires à l’exercice personnel de l’activité professionnelle ;
- poste téléphonique permettant l’accès au service téléphonique fixe.

Si la situation de la personne surendettée est appréciée comme étant « irrémédiablement compromise », son dossier sera orienté vers le juge de l’exécution dans le cadre de la procédure de faillite civile, qui permet le « rétablissement personnel ».

## **2. Le rétablissement personnel**

La procédure se déroule selon le schéma suivant :



La procédure de rétablissement personnel est lourde de conséquences pour les créanciers et pour les débiteurs.

Elle est cependant, dans certaines situations, le seul moyen pour les ménages de reprendre une vie sociale et économique normale, ce qui est de leur intérêt mais aussi de celui de la société.

Ne peuvent être liquidés les biens meublants nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur, comme par exemple un véhicule ou un ordinateur.

*Article 53 bis (nouveau)*

**Intégration des dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans le « reste à vivre »**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, portant article additionnel après l'article 53 et visant à intégrer les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans le « reste à vivre » des ménages en situation de surendettement.

Cet amendement modifie le deuxième alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation relatif à la mission de la commission de surendettement. Cet alinéa dispose le montant des remboursements résultant du plan de redressement est fixé de manière « *à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité* ». Cette part de ressources, également appelée « reste à vivre » ne peut être inférieure au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage.

L'amendement adopté par les sénateurs vise à préciser que le « reste à vivre » doit intégrer les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond. Les modalités d'intégration de ces dépenses seront fixées par décret.

Comme l'a précisé Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, lors de la séance publique, « *l'objet de cet amendement est double. Pour les ménages surendettés qui n'ont pas encore de dette locative, il convient d'éviter de les mettre dans une telle situation, car cela engendrerait pour elles des difficultés supplémentaires. Pour ceux qui sont déjà endettés auprès de leurs bailleurs, il s'agit d'éviter que leur situation empire* ».

Cette disposition permet également de protéger les locataires d'un risque d'expulsion pour impayés de loyers et de charges. Malgré tout, le calcul du « reste à vivre » doit intégrer les dépenses de logement dans la limite d'un plafond, afin d'éviter tout abus. Les dépenses alimentaires et de scolarité, également essentielles, ont été à juste titre également intégrées.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois du Sénat, s'est malgré tout inquiété d'une modification aussi rapide de la loi n° 2003-710 précitée, les possibilités d'appréciation de la situation de chaque ménage surendetté par la commission de surendettement étant déjà larges et un conseiller en économie sociale et familiale devant donner son avis dans ce domaine, afin d'indiquer ce qui est nécessaire pour le ménage.

\*

La commission a *adopté* l'article 53 bis (nouveau) sans modification.

*Article 53 ter (nouveau)*

**Priorité aux créances des bailleurs dans les procédures de surendettement**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, portant article additionnel après l'article 53 et visant à rendre les créances des bailleurs prioritaires.

Cet amendement insère un nouvel article L. 333-1-1 au sein du code de la consommation afin de prévoir que, dans le cadre des procédures de traitement des situations de surendettement, les créances des bailleurs sont réglées prioritairement aux créances des établissements de crédits et aux crédits à la consommation, tels que définis aux articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

L'objectif est de rassurer les bailleurs et de sécuriser le paiement des loyers et des charges, afin d'inciter les bailleurs à louer leur bien, y compris aux personnes les plus modestes, et à remettre leurs logements vacants sur le marché.

Mme Valérie Létard, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales, a tenu à souligner qu'à côté des bailleurs, qui exercent une mission que l'on peut qualifier de « service public », « *il existe des sociétés de crédit qui ont, elles, dans le cadre d'une démarche commerciale, le choix de leurs clients. (...) il paraît évident que la créance de logement, quelle qu'elle soit, doit être prioritaire* ».

Mme Françoise Férat, sénatrice, a tenu à préciser que « *le bailleur est le créancier le plus mal traité alors qu'il est le moins responsable de la mise en situation de surendettement et qu'il est le moins pourvu de moyens de se prémunir des risques. Il n'a pas accès aux fichiers de la Banque de France et les informations qu'il peut légalement recueillir sur la solvabilité du locataire sont limitées. En outre, s'agissant d'un bailleur social, toute sélection du risque en fonction des caractéristiques du candidat, revenu ou autre, est contraire à sa vocation* ».

Si le bailleur est effectivement pénalisé par le système, le locataire l'est aussi puisqu'il est incité à régler d'autres dettes avant de payer son loyer. Dans ce cadre, son maintien dans le logement est compromis.

\*

La commission a adopté l'article 53 ter (nouveau) sans modification.

*Article 53 quater (nouveau)*

**Non-facturation des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement**

Le gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat, les sénateurs ont adopté à l'unanimité un amendement de M. André Lardeux portant article additionnel après l'article 53 et visant à interdire la facturation par les banques des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement.

Cet amendement modifie le deuxième alinéa de l'article L. 333-4 du code de la consommation relatif au fichier national des incidents de paiement (FICP).

Le premier alinéa de l'article L. 333-4 du code précité prévoit qu'un fichier national recense les informations sur les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques « *pour des besoins non professionnels* ». Il précise que ce fichier est géré par la Banque de France et est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le deuxième alinéa de cet article dispose que les établissements de crédit ainsi que les services financiers de La Poste sont tenus de déclarer à la Banque de France ces incidents de paiement. L'amendement sénatorial précise que les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées. En effet, il semble que certaines banques facturent ces frais jusqu'à 40 euros, alors que les personnes redevables sont déjà dans une situation financière extrêmement difficile.

\*

La commission a *adopté* l'article 53 quater (nouveau) sans modification.

**TITRE III**

**PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES**

CHAPITRE I<sup>ER</sup> A

**Disposition fiscale**

*Article 54 A (nouveau)*

**Relèvement du pourcentage et du plafond pris en compte  
pour la réduction d'impôt au titre des dons à des organismes caritatifs**

Le présent article résulte de l'adoption à l'unanimité d'un amendement gouvernemental portant article additionnel avant l'article 54.

Il porte modification de l'article 200 du code général des impôts, qui régit le dispositif de la réduction d'impôt applicable aux particuliers donateurs.

Plus précisément, il s'agit du régime prévu au 1<sup>er</sup> de cet article, qui concerne les versements effectués « *au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite [de certains] soins (...) à des personnes en difficulté* ».

Le pourcentage actuel de ces dons est fixé aujourd'hui à 66 %, en application de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, qui l'avaient porté de 60 à 66 %.

Ces versements sont toutefois plafonnés à hauteur de 414 euros.

Il convient de noter que la limite de versements mentionnée est relevée chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements.

Le 1° du I du présent article porte de 66 % à 75 % le pourcentage des dons ainsi défini, tandis que le 2° du I relève le plafond de 414 euros à 470 euros.

Le II précise que ces dispositions sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2005.

Comme l'a clairement exprimé la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, Mme Nelly Olin, en présentant cet amendement lors de la séance publique, « *il s'agit de montrer que la solidarité concerne tout le monde. Nous devons faire ce geste à l'égard de ces personnes qui oeuvrent dans des conditions particulièrement difficiles et dont on peut louer le courage et l'abnégation* ».

Sans doute, lors de cette même discussion, certaines voix se sont-elles élevées pour proposer la transformation de la réduction d'impôt en un crédit d'impôt.

D'autres se sont interrogées sur l'opportunité du choix de l'année 2005 – et non 2004 – pour l'entrée en vigueur de ces dispositions.

En tout état de cause, cette mesure, qui était attendue, doit être saluée. Des modalités d'amélioration technique des dispositifs peuvent toujours être envisagées, mais l'essentiel – et, à cet égard, l'unanimité qui a accueilli cette mesure ne trompe pas – est d'avoir encore amélioré ce régime.

\*

La commission a *adopté* l'article 54 A sans modification.

*Après l'article 54 A*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer accordant un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation au profit des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique dépourvus d'autres revenus d'activité, **la rapporteure** ayant observé qu'il est manifestement irrecevable au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Accompagnement des élèves en difficulté**

*Article 54 B (nouveau)*

**Définition des missions et des modalités de mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative**

Cet article est le premier d'une série de quatre articles constituant le chapitre I<sup>er</sup> intitulé « Accompagnement des élèves en difficulté » du titre III dédié, de façon, générale, à la promotion de l'égalité des chances.

Il n'est pas anormal de trouver, parmi ces dispositions sur l'égalité, celles qui concernent l'éducation, dans la mesure où il s'agit d'une question centrale en matière d'égalité, entendue au sens large.

Les articles 54 B, 54, 55 et 56 concernent une même mesure, la constitution des dispositifs de réussite éducative. L'article 54 B en apporte une définition. L'article 54 donne compétence aux caisses des écoles dans les matières éducatives, culturelles, sociales et sanitaires en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. L'article 55 donne en ces mêmes matières compétence, en l'absence de prise en charge par les caisses des écoles, à des groupements d'intérêt public créés à cet effet. Enfin, l'article 56 organise la programmation financière de ces mesures.

Cet article 54 B, issu de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de la commission des affaires sociales, est fort bien venu dans la mesure où il apporte une définition des « dispositifs de réussite éducative », éléments centraux du plan de cohésion sociale.

Il vient ainsi combler, à très juste titre, une lacune de la version initiale du projet qui, tout en faisant une large part à ces dispositifs, en particulier, parmi eux, aux « *équipes de réussite éducative* », se consacrait davantage à leurs modalités de création qu'à leur définition.

C'est désormais chose faite. Cela était d'autant plus nécessaire que, comme l'a indiqué le ministre délégué au logement et à la ville présent pour la discussion au Sénat, M. Marc-Philippe Daubresse, il s'agit de « *dispositions majeures du plan de cohésion sociale* ». En effet, ils permettent de « *traiter les*



*problèmes dès la petite enfance et, en préservant la plus grande souplesse, de focaliser l'action autour des équipes éducatives* ». Souplesse, tel semble bien être en effet le maître mot de la démarche engagée par le gouvernement.

– Le premier alinéa de l'article décrit les missions des dispositifs de réussite éducative : à savoir les « *actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles, dans les domaines éducatif, scolaire, périscolaire, culturel, social ou sanitaire* ».

On retrouve donc le principe de l'accompagnement, au fondement tant des équipes de réussite éducative, au bénéfice des élèves des écoles, que des plateformes de réussite éducative, au bénéfice des collégiens, et présent aussi dans les internats de réussite éducative, troisième pilier de ces dispositifs.

Interrogé par la rapporteure sur ces dispositifs, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale précise qu'ils sont au service d'un « *accompagnement et d'un soutien humains, forts et durables, d'enfants à quelque étape qu'ils soient de leurs parcours scolaires – de la maternelle à la fin du collège* ».

Il était par ailleurs important de viser une diversité de domaines d'intervention de ces dispositifs. Le ministère insiste également sur les difficultés spécifiques qui seront prises en compte par ces structures : « *les difficultés liées [au] capital social et culturel familial ; les difficultés en termes de santé (vue, audition, troubles du langage...); les difficultés plus psychologiques qui aboutissent à un mal-être, une violence envers les autres ou eux-mêmes, et un repli sur soi* ».

On reviendra sur les modalités pratiques de fonctionnement de ces dispositifs dans le commentaire de l'article 56, consacré à leur financement.

– Il était important de prévoir, dès ce premier article de définition, les modalités de création de ces dispositifs. C'est l'objet du deuxième alinéa, qui renvoie pour cela à plusieurs types de structures :

– tout d'abord, l'établissement public local d'enseignement, selon des modalités précisées par décret. Cette référence répond à une préoccupation qui avait été émise par le Conseil économique et social dans l'avis rendu sur le projet de loi et le plan de manière générale le 31 août 2004 : il avait en effet suggéré qu'il soit possible de recourir au statut d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL), « *statut indispensable pour construire un espace de réussite éducative* ». Il est à noter que le Conseil supérieur de l'éducation se serait lui aussi déclaré favorable au recours à ce statut lors de sa séance du 8 septembre 2004 consacrée à l'examen du projet.

Cette structure, si elle existe déjà dans le second degré, n'existe pas encore dans le premier degré. Mais elle pourra y être créée sur un même modèle.

Lors de la discussion en séance publique au Sénat, le ministre délégué a précisé l'esprit de cette disposition : « *Faisons confiance aux acteurs de terrain, qui savent bien à qui ils s'adressent, qui savent sur quoi il faut mettre l'accent et quelles sont les structures les plus adaptées ! Ne rigidifions pas ! Ne mettons pas tout le monde dans le même moule (...)* » ;

– ensuite, la caisse des écoles, conformément aux dispositions de l'article 54 ;

– dans un troisième temps, un groupement d'intérêt public, conformément aux dispositions de l'article 55. Il faut rappeler à ce sujet que le Sénat, au cours de la discussion législative, a finalement refusé de limiter le recours aux GIP spécialement créés « à cet effet », pour permettre aux GIP déjà existants de participer à ces dispositifs ;

– enfin, toute autre structure juridique adaptée. Cette dernière référence doit être tout particulièrement soulignée, car elle est révélatrice du souci de laisser la souplesse la plus grande possible à la mise en œuvre de ces dispositifs.

On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à ajouter une nouvelle forme de structure juridique, au service du travail périscolaire, qui correspond précisément à la vocation de ces dispositifs. Peut-être serait-il possible de s'inspirer de l'expérience des établissements publics de coopération culturelle, pour créer des établissements publics de coopération éducative. L'avantage d'une telle structure serait de favoriser la gestion d'un contrat éducatif local qui se substituerait aux contrats existants, étant entendu que les partenaires signataires de l'ensemble de ces contrats y seraient associés.

\*

La commission a *adopté* deux amendements de la rapporteure :

– le premier excluant du domaine de compétence des dispositifs de réussite éducative le domaine scolaire ;

– le second précisant que les élèves de maternelle relèvent de ces dispositifs.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure précisant que les dispositifs de réussite éducative ne peuvent être mis en œuvre que par des structures juridiques dotées d'une comptabilité publique.

**Mme Muguette Jacquaint** a rappelé que de nombreuses associations participent au soutien scolaire et à l'aide aux devoirs. Est-ce dans cet article que cette question essentielle doit être abordée ?

**La rapporteure** a observé que le projet organise les modalités d'un dispositif spécifique. Ces actions de soutien scolaire peuvent être évoquées à cette

occasion mais elles ont plutôt vocation à figurer dans la loi d'orientation sur l'école.

**Mme Martine Billard** a objecté que les crédits de la politique de la ville en la matière diminuent à proportion de la dotation dédiée aux dispositifs de réussite éducative. Or l'amendement tend à exclure les actions de soutien scolaire par les associations de leur champ. Dès lors, comment celles-ci seront-elles prises en charge ? On pourrait les inclure dans le présent dispositif en intégrant dans l'amendement une référence à toute autre structure juridique « *à but non lucratif* ».

**M. Francis Vercamer** a déclaré partager l'idée que la rédaction proposée de l'amendement excluait ces associations et souligné la nécessité d'une coordination des différentes actions en matière scolaire et périscolaire.

Tout en rappelant la nécessité d'un contrôle par l'Etat sur les fonds attribués aux dispositifs de réussite éducative, **la rapporteure**, après avoir proposé de se rapprocher du gouvernement sur ce point, a *retiré* l'amendement.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud visant à intégrer les dispositifs de réussite éducative dans un projet éducatif global, **la rapporteure** ayant souligné la nécessité de ne pas porter atteinte à la souplesse de ces dispositifs.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission a *adopté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant la présentation aux collectivités territoriales concernées d'un bilan des dispositifs de réussite éducative.

La commission a *adopté* l'article 54 B ainsi modifié.

#### *Article 54*

### **Compétence des caisses des écoles en matière éducative, culturelle, sociale et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré**

Cet article vise à confier aux caisses des écoles des compétences nouvelles en matière éducative, culturelle, sociale et sanitaire, de manière à leur permettre de constituer des dispositifs de réussite éducative, tels qu'ils ont été définis par le précédent article. Il convient, avant de revenir sur le dispositif proposé et ses objectifs, de retracer l'évolution des caisses des écoles.

#### **1. L'évolution des caisses des écoles**

C'est une loi du 10 avril 1867 qui a créé les caisses des écoles, et une loi du 28 mars 1882 qui les a rendues obligatoires. A l'origine, ces caisses sont destinées à favoriser la fréquentation de l'école publique. Selon l'article 17 de la loi du 28 mars 1882, une caisse des écoles est établie dans chaque commune, mais plusieurs communes peuvent s'associer pour en créer une. La caisse des écoles est

créée par une délibération du conseil municipal. Elle a le caractère d'établissement public communal.

La caisse des écoles est administrée par un comité, qui comprend, dans les communes autres que Paris, Lyon et Marseille : le maire, les inspecteurs primaires et inspectrices des écoles maternelles de la circonscription ou leurs représentants, un membre désigné par le préfet, deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal et trois membres élus par les sociétaires réunis en assemblée générale ou par correspondance s'ils en sont empêchés.

Le comité règle les affaires de la caisse. Il se réunit au moins trois fois par an. Il vote le budget préparé par le président, soit le maire. Le maire est chargé de l'exécution des décisions du comité.

L'objet de la caisse des écoles, tel qu'il est défini par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, est de favoriser et faciliter la fréquentation scolaire par l'attribution de récompenses aux élèves assidus et de secours aux élèves indigents ou peu aisés, par la fourniture de livres, de vêtements, de chaussures ou d'aliments.

Aujourd'hui, les caisses des écoles ont diversifié leurs activités. Il arrive en effet qu'elles gèrent des services sociaux importants, tels les colonies de vacances pour les enfants des écoles, les cantines scolaires ou les classes de découverte. Elles sont aussi, dans certains cas, habilitées à organiser le transport automobile des élèves des hameaux éloignés.

Parallèlement, il arrive que les caisses des écoles n'aient pas même été mises en place, parfois pour des raisons comptables, ou simplement par souci de rationalisation : dans ce dernier cas, la commune reprend directement pour son compte les activités des caisses.

Cela ne va pas sans poser de difficultés, même si désormais <sup>(1)</sup> l'article 23 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 a modifié l'article L. 212-10 du code de l'éducation pour prévoir que « *lorsque la caisse des écoles n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans, elle peut être dissoute par délibération du conseil municipal* », ce qui se traduit le plus souvent, en pratique, par l'absence de vote du budget.

Face à ces deux évolutions, il importait de clarifier le texte en vigueur, en modifiant l'article L. 212-10 du code de l'éducation qui limitait les missions des écoles à leur vocation originelle : faciliter la fréquentation des écoles par des aides allouées en fonction des ressources des familles.

---

(1) Longtemps, en effet, l'absence de possibilité de dissolution posait des difficultés importantes aux communes qui laissaient subsister ainsi des « coquilles vides ». Voir par exemple, sur ce thème, la réponse à une question écrite posée par Dominique Baert au Journal officiel du 26 mars 2001. La disposition nouvelle résulte de l'adoption d'un amendement de M. Michel Charasse (voir infra).

## **2. L'extension des compétences des caisses des écoles aux termes de la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'éducation**

Le dispositif proposé par cet article consiste à remplacer la version existante du deuxième alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'éducation par un nouvel alinéa selon lequel *« les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des équipes de réussite éducative »*.

La rédaction existante de ce deuxième alinéa était beaucoup plus restrictive, dans la mesure où elle ne concernait que la ville de Paris et où même dans ce cas, elle ne visait que des actions à caractère social, éducatif et culturel, sans prendre en compte la dimension sanitaire.

Sur l'ensemble du territoire à l'exception de Paris, seule prévalait donc la compétence des caisses des écoles telle qu'elle était définie au premier alinéa, à savoir : *« faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille »*.

L'exception réservée à la caisse de Paris datait de 2001, à l'occasion de la discussion de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Lors de la première lecture au Sénat, un amendement de M. Michel Charasse et des membres du groupe socialiste fut en effet adopté, qui avait trait à la fois à la question de la dissolution précédemment évoquée et à la situation spécifique de la ville de Paris : à ce sujet, M. Michel Charasse précisa en séance publique que la loi relative aux caisses des écoles n'avait pas été modifiée lorsque la ville de Paris avait été érigée en département, et qu'il convenait donc de tenir compte du fait que, Paris étant à la fois ville et département, la caisse des écoles profiterait également parfois aux collèges. Mais il convient de noter que par la même occasion, sans que cela soit dit expressément, une première extension des champs de compétence aux domaines sociaux, éducatifs et culturels était opérée au bénéfice de la ville de Paris.

La nouvelle rédaction de l'article L. 212-10 telle qu'elle résulte du présent projet permet donc de répondre aux difficultés posées par les deux traits les plus significatifs de l'évolution des écoles :

– d'une part, elle prend acte de l'évolution naturelle des missions des caisses des écoles, dans le sens de la diversification ;

– d'autre part, elle contribue à encourager la vivification des caisses dont l'activité est réduite et qui, pour autant, ne se résolvent pas à la dissolution.

En particulier, les caisses des écoles sont expressément habilitées à créer des équipes de réussite éducatives.

### 3. L'objectif final : la création des équipes de réussite éducative

Il importe de garder à l'esprit que le présent projet de loi de programmation n'est qu'un volet d'un « plan » à la vocation plus globale, dont l'ensemble des mesures ne revêt pas valeur législative. Cela est particulièrement vrai en matière d'éducation.

Une fois l'habilitation « juridique » accordée aux caisses des écoles de créer ces équipes, le dispositif de description des modalités de fonctionnement des équipes n'a plus valeur de loi. Pour autant, il semble important de s'y arrêter, ne serait-ce qu'un instant, comme a jugé opportun de le faire le Conseil économique et social dans son avis en date du 31 août 2004 sur le projet de loi.

Le plan de cohésion sociale prévoit en effet, dans son programme 15, la création d'équipes de réussite éducative. Ces équipes réunissent autour de l'enfant et de ses parents des enseignants, des éducateurs, des animateurs, des travailleurs sociaux, des psychologues, des pédopsychiatres et des rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes), ainsi que le rappelle le Conseil dans son avis, pour approuver « *leur caractère pluridisciplinaire afin de répondre aux difficultés multifactorielles des enfants* ».

Ces équipes sont créées à l'initiative des responsables d'établissements scolaires, des communes et de leurs groupements, des départements, des caisses d'allocations familiales, des mutualités sociales agricoles et de l'Etat. Elles doivent permettre l'accompagnement collectif et individuel des enfants et de leur famille, pendant le temps scolaire ou en dehors de celui-ci.

Il faut noter, comme le souligne l'exposé sommaire du projet, que ces équipes ont aussi pour vocation de regrouper, le cas échéant, les dispositifs existants : veille éducative, contrat éducatif local, contrat local d'accompagnement à la scolarité, contrat enfance notamment.

Le plan prévoit la création de 750 équipes de réussite éducative au sein des 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire, qui correspondent à près de 7 000 écoles primaires (6 975).

Le Conseil économique et social a d'ores et déjà pointé les écueils de ce dispositif, et notamment la présence des caisses d'allocation familiales au sein des équipes, qui suppose probablement un élargissement préalable des compétences de ces caisses.

Par souci de clarté, le Sénat a voulu substituer à l'expression « *équipes de réussite éducative* » celle de « *dispositifs de réussite éducative* », le plan prévoyant par ailleurs au bénéfice des collégiens – donc le second degré, visé par l'article L. 212-10 –, la création de 150 plates-formes de réussite éducative, en lien avec la communauté éducative, réunissant les services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie. Ces plates-formes doivent permettre d'offrir aux collégiens à la dérive un soutien

complet et adapté. Il est à noter que les dispositifs de réussite éducative regroupent en outre les internats de réussite éducative, qui visent à pallier les déficiences éventuelles du cadre familial face à certaines situations de décrochage scolaire.

C'est donc l'ensemble de ces dispositifs que recouvre désormais le présent article.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Muguette Jacquaint créant des équipes de réussite éducatives composées de personnels de l'éducation nationale destinées à lutter contre l'échec scolaire, **la rapporteure** ayant relevé que cette préoccupation relève davantage de la loi d'orientation sur l'école et que le présent dispositif vise à favoriser l'accompagnement périscolaire.

La commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

#### *Article 55*

#### **Compétence des groupements d'intérêt public en matière éducative, culturelle, sociale et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré**

Le présent article vise, pour l'essentiel, à prévoir un mode alternatif d'organisation des équipes et des plates-formes de réussite éducative, en rendant possible, pour le cas où le soutien éducatif, culturel, social et sanitaire n'est pas pris en charge par la caisse des écoles, la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP) à cet effet. Mais on rappellera qu'un GIP existant peut également procéder à la création d'un dispositif de réussite éducative.

Le 1<sup>o</sup> de l'article 55 complète donc l'article 21 de la loi n<sup>o</sup> 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France – qui prévoit la possibilité de constitution de groupements d'intérêt public pour l'exercice, pendant une durée déterminée, d'activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain –, en ajoutant un alinéa rendant possible la création de GIP, en matière d'accompagnement des élèves en difficulté. A titre principal, le GIP serait chargé d'apporter un soutien éducatif, culturel, social et sanitaire aux enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. Ce n'est qu'« en particulier » que la création de dispositifs de réussite éducative peut être regardée comme un outil à cet effet.

Le groupement d'intérêt public peut être défini comme une personne morale de droit public dotée de l'autonomie juridique et financière, dont les modalités de fonctionnement sont régies par décret et qui permet d'associer, pour une durée déterminée, des institutions de natures diverses, ce qui en fait son intérêt. Cette structure s'est développée en particulier précisément à partir de la loi du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique.

Le Conseil économique et social a déjà mis en garde contre le recours à cette structure. S'il souligne que « *le GIP peut être considéré comme une structure adaptée puisqu'il permet le regroupement d'acteurs de natures diverses ainsi qu'une autonomie juridique et financière tout autant que la garantie d'un mode de gestion clair et transparent* », il rappelle aussi « *l'écueil majeur de la lourdeur administrative de sa création* » : « *or s'agissant d'enfants en difficulté, tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre du Plan leur est préjudiciable* ».

Le 2<sup>o</sup> procède à une renumérotation d'alinéas en conséquence de l'introduction d'un nouvel alinéa dans l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 précitée par le I.

Le 3<sup>o</sup> rend applicable la constitution de GIP telle qu'elle résulte du I à Mayotte et dans les îles de Wallis-et-Futuna.

\*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de Mme Muguette Jacquaint.

La commission a *adopté* un amendement de coordination de la rapporteure.

**M. Bertho Audifax** a *retiré* un amendement ouvrant droit à une réduction d'impôt au profit de contribuables non actifs apportant un soutien éducatif, culturel, social et sanitaire aux enfants des premier et second degrés.

La commission a *adopté* l'article 55 ainsi modifié.

#### *Article 56*

### **Programmation des crédits consacrés par l'Etat à la mise en place des dispositifs de réussite éducative**

Cet article prévoit la prise en charge financière sur cinq ans (de 2005 à 2009) des crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de l'ensemble des dispositifs de réussite éducative, à savoir équipes et plates-formes de réussite éducative et internats de réussite éducative.

Il importe en effet de garder présents à l'esprit les moyens dont vont pouvoir disposer ces différentes structures.

Pour les équipes de réussite éducative comme les plates-formes, l'objectif affiché consiste non seulement à organiser le travail commun d'un certain nombre d'acteurs, mais également à leur donner effectivement les moyens financiers de l'accompagnement.

C'est ainsi qu'a été imaginée une « structure de portage particulière » qui vise expressément à « *individualiser les budgets consacrés à ce dispositif et à les*



*mutualiser* » <sup>(1)</sup>. Le principe de fonctionnement de ces structures repose sur deux niveaux de responsabilités :

– une instance de pilotage stratégique d’une part, et un dispositif technique d’autre part, ce dernier regroupant deux fonctions : une fonction de coordination du programme et des intervenants ;

– une fonction technique de plateau pluridisciplinaire venant renforcer la capacité de prise en charge au plan local des jeunes les plus en difficulté et pouvant mener des missions à la fois de prévention et de traitement des situations individuelles.

Quant aux internats de réussite éducative, le plan de cohésion sociale prévoit la construction ou la réhabilitation de certains internats, mais aussi l’utilisation de structures existantes, notamment en milieu rural. Le ministère mentionne à cet égard l’existence de « *moyens spécifiques* » qui leur seront alloués.

Actuellement, le ministère de l’éducation nationale et la délégation interministérielle à la ville procèdent à un recensement des internats existants, notamment en région parisienne, et des places libres qui pourraient être occupées par des enfants issus des quartiers en difficulté, dans le respect de la facilité d’accès aux transports publics.

L’ensemble des crédits mis à la disposition de ces structures sont fixés à 1 469 millions d’euros, en progression jusqu’en 2007, où ils atteignent un montant de 411 millions restant stable pour les années 2008 et 2009.

Le plan de cohésion sociale établissait quant à lui le coût annuel d’une équipe de réussite éducative à un million d’euros par structure, soit pour 750 équipes un total de 750 millions d’euros par année.

Mais il précisait, dans le même temps, que cette somme devait être « *cofinancée par l’Etat et ses partenaires* ».

\*

La commission a *adopté* l’article 56 sans modification.

---

(1) *Eléments d’information transmis par le ministère.*

## CHAPITRE II

### Promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

#### Article 57

#### **Droit à un entretien pour orientation professionnelle des salariés au moment de la réintégration dans leur emploi à l'issue d'un congé de maternité ou d'un congé parental**

Les articles 57 et 58 forment, après le chapitre consacré à l'éducation, le troisième chapitre du titre III consacré à la promotion de l'égalité des chances. Ce chapitre est dédié à la « promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ».

On ne reviendra pas dans le détail sur l'évolution qui a affecté cette question au cours des dernières années, à la suite de l'adoption de la directive dite « horizontale » « portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » <sup>(1)</sup>, puis de celle de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Même si cette dernière a introduit l'obligation de rendez-vous obligatoires pour la négociation de branche ou d'entreprise relative à la question de l'égalité professionnelle <sup>(2)</sup>, la signature de l'accord national interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes répond à une logique qui lui est propre <sup>(3)</sup>. Elle fait suite à la tenue d'une table ronde sur l'égalité professionnelle le 19 décembre 2002, présidée par M. François Fillon, ministre en charge du travail.

Cet accord peut être qualifié d'« accord de méthode », dans la mesure où il constitue une puissante incitation à négocier pour les partenaires sociaux, qui l'ont adopté à l'unanimité <sup>(4)</sup>.

De façon très générale, il convient de garder à l'esprit ce qui anime l'ensemble de ces dispositions, à savoir la prise en considération du « contre-choc démographique » à venir, lié à l'arrivée à la retraite de nombreux salariés. Face à cette évolution, il s'agit, en encourageant le travail des femmes, d'en permettre le

---

<sup>(1)</sup> Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000.

<sup>(2)</sup> Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, article 4 portant modification de l'article L. 132-27 du code du travail.

<sup>(3)</sup> Il faut noter qu'un premier accord national interprofessionnel avait été conclu par les partenaires sociaux dès 1989 sur cette question, mais il n'avait pas été signé par l'ensemble des partenaires sociaux. En outre, il a peu été suivi d'effets, avec la signature de 150 accords de branche sur les 12 000 conclus sur la période courant de 1990 à 2002.

<sup>(4)</sup> Il s'agit donc du deuxième cas d'accord national interprofessionnel conclu à l'unanimité, après la signature de l'accord du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.

développement quantitatif, tout en satisfaisant à la poursuite de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes. Mais cela passe également par un encouragement qualitatif, à même d'offrir aux femmes les moyens de s'intégrer à la vie professionnelle tout en conciliant avec les impératifs de la vie familiale.

### **1. Le contexte de cette mesure : le développement de l'orientation professionnelle des femmes**

Cette mesure doit être replacée dans le contexte plus large du développement de l'orientation professionnelle en général, et de celui de l'orientation professionnelle des femmes en particulier.

L'orientation professionnelle des femmes est en effet une nécessité dans la mesure où elle peut devenir un outil au service de l'égalité professionnelle, encore loin d'être réalisée, ainsi que l'atteste une récente étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale <sup>(1)</sup>. Un premier constat de l'évolution de l'emploi féminin sur la période récente peut sembler encourageant : au cours de la période 1992-2002, l'emploi féminin a été plus dynamique que l'emploi masculin, le nombre d'emplois occupés par des femmes s'étant accru de 13 %, contre 7 % s'agissant de l'emploi des hommes. Mais un examen plus attentif montre aussi que l'emploi féminin demeure très concentré, dix des quatre-vingt-quatre familles professionnelles regroupant plus de la moitié des emplois occupés par des femmes.

Plus encore, il s'avère que les modifications de la structure des emplois expliquent à elles seules 58 % de l'augmentation du taux moyen de féminisation entre 1992 et 2002 : plus de la moitié des 1 262 000 emplois féminins supplémentaires proviennent essentiellement de la modification de la structure des emplois, alors que la progression du taux de féminisation a contribué à hauteur de 29 % à la croissance de l'emploi féminin. La conclusion de l'étude de la DARES est assez pessimiste : « *Au total, on est donc encore assez loin d'un effet de diffusion générale des femmes dans l'ensemble des professions, et ce malgré la bonne orientation de la conjoncture dans les années 1998-2000 (...)* » ce qui laisse « *ainsi la question de la mixité dans le travail entièrement posée* ».

L'orientation professionnelle peut être l'un des moyens d'y remédier. L'exemple de certains pays y invite. Dans une publication récente consacrée aux questions de l'orientation professionnelle et aux politiques publiques, l'OCDE prend pour exemple la ville de Kyonggi en Corée, qui dispose d'un « centre de développement pour les femmes » considéré comme « pilote », du point de vue de ses services d'information et de conseil <sup>(2)</sup> : « *outre ses formations, [ce centre]*

---

(1) Mahrez Okba, « *L'accès des femmes aux métiers : la longue marche vers l'égalité professionnelle* », Première informations et premières synthèses, juillet 2004, n° 31.2. Les informations du présent développement sont extraites de cette étude.

(2) « *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart* », OCDE, 2004.

*aide les femmes qui veulent créer leur entreprise (pépinière d'entreprises) et organise une formation d'une semaine à la gestion de carrière pour les chômeuses et les mères isolées. Il offre des services d'orientation professionnelle sur internet et des entretiens individuels avec des tests et un service de placement. Ses services sur internet comportent des bases de données sur les formations, sur les gardes d'enfants, sur les femmes spécialistes et sur les entreprises dirigées par des femmes. Ils ont été mis en place par des femmes employées par un programme avec financement public. Parmi le personnel du centre, plusieurs personnes ont des qualifications en matière d'aide sociale et de conseil ».*

Autant de pistes pour le développement de l'orientation professionnelle en France, et, partant, celui de l'emploi des femmes et de l'accès à une égalité professionnelle effective.

## **2. Le problème spécifiquement posé : le « décrochage » vis-à-vis du monde du travail des femmes en congé parental**

L'établissement du congé parental d'éducation a conduit à un retrait – temporaire – d'une partie de la population active, très majoritairement féminine, du marché du travail. Mais cet éloignement, à l'usage, s'est pérennisé. Un salarié peut en effet quitter pour trois ans, voire six ou neuf ans le monde du travail : un « décrochage » important se crée, cette tendance étant particulièrement sensible pour les femmes faiblement qualifiées.

Le présent article 57 vise à permettre aux femmes, à l'issue de leur congé de maternité, ou aux femmes et aux hommes, à l'issue d'un congé parental, de bénéficier d'un entretien portant sur leur orientation professionnelle. En cela, il constitue (en partie au moins) la traduction d'une des dispositions figurant dans l'accord national interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004, comme le précise l'exposé des motifs : le 8. de l'article 10 de cet accord prévoit en effet que « [les entreprises ou les branches] *proposeront à tout salarié un entretien spécifique avant et après le congé de maternité ou le congé parental* ».

Néanmoins, ces mesures rejoignent aussi l'inspiration de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Comme le rappelle l'exposé des motifs, celui-ci « *a pour objectif notamment de conférer à chaque salarié la possibilité de participer à la mise en œuvre d'un projet professionnel, grâce aux entretiens professionnels auxquels il peut prétendre* ».

De fait, le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'accord dispose : « *Pour lui permettre d'être acteur dans son évolution professionnelle, tout salarié ayant au moins deux années d'activité dans une même entreprise bénéficie, au minimum tous les deux ans, d'un entretien professionnel réalisé par l'entreprise, conformément aux dispositions d'un accord de branche ou d'entreprise conclu en la matière ou, à défaut, dans les conditions définies par le chef d'entreprise* ».

Dès lors, l'objectif des mesures proposées doit bien être entendu comme l'ouverture, par cet entretien, à une formation, qui permette un ajustement entre les besoins et souhaits du salarié et ceux de l'entreprise.

Le **I** insère dans le code du travail après l'article L. 122-26-3, un nouvel article L. 122-26-4 qui dispose : « *La femme salariée qui reprend son activité à l'issue d'un congé de maternité a droit à un entretien avec son employeur en vue de son orientation professionnelle* ».

Le **II** procède à une insertion équivalente dans l'article L. 122-28-7 pour permettre l'accès à ce même droit à l'issue d'un congé parental. On rappelle en effet que l'article L. 122-28-7, introduit dans le code du travail par la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993, précise, entre autres, que le salarié réembauché à l'issue d'un congé parental d'éducation bénéficie, notamment en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail, d'un droit à une action de formation professionnelle.

Il est intéressant de noter que la présente disposition vient compléter le dispositif existant pour le rendre plus effectif : l'entretien ainsi réalisé va permettre au salarié d'évaluer ses besoins et ses souhaits, en fonction de ceux de l'entreprise. Ainsi la formation pourra être organisée de manière plus efficace, car plus adaptée aux besoins des deux parties.

Ces mesures nouvelles constituent donc la transposition de l'accord interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004, même s'il faut garder à l'esprit que l'article 10 de l'accord prévoyait aussi l'existence d'un entretien spécifique avant le congé, mesure que ne reprend pas le dispositif proposé. Pourtant, l'existence d'un entretien préalable au congé permettrait au salarié, avant de partir, de mesurer les conséquences de son choix et d'en prévenir les éventuelles répercussions.

\*

La commission a *adopté* l'article 57 sans modification.

#### *Article 58*

#### **Prise en compte des périodes d'absence des salariés pendant un congé parental d'éducation à temps plein pour la détermination des droits à ancienneté**

L'article 58 propose un deuxième moyen au service de l'objectif final qui est le même que celui de l'article 57 : favoriser la formation des femmes, au service du développement de l'emploi.

## **1. L'inspiration : les accords interprofessionnels des 20 septembre 2003 et 1<sup>er</sup> mars 2004**

Le point d'appui du dispositif de l'article 58 est identique à celui de l'article 57, à savoir qu'il est double :

– D'une part, le développement du droit à la formation tel qu'il a été initié par l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 et repris par la loi du 4 mai 2004, et plus particulièrement l'accès au nouveau « droit individuel à la formation » (DIF) qui bénéficie à tout salarié titulaire d'un contrat de travail – à l'exclusion de certains contrats. Les droits acquis, s'ils ne sont pas utilisés, peuvent être cumulés sur une durée de six ans ; mais au terme de cette période de six années, le DIF reste plafonné à cent vingt heures.

– D'autre part, l'accord national interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, dont l'article 8 suggère qu'un accord de branche puisse « *prévoir les conditions dans lesquelles la période d'absence pourrait être en tout ou partie neutralisée pour le calcul des droits des salariés dont le contrat de travail est suspendu pour prise d'un congé parental d'éducation à plein temps* ».

Ce même article ajoute : « *Il pourra notamment favoriser la réalisation, avant la reprise du travail, d'une action de bilan de compétence, de validation des acquis de l'expérience et de remise à niveau si cela s'avère nécessaire, pour ces salariés qui en feraient la demande. Dans ces cas, la période de suspension du contrat pourrait ouvrir droit à un abondement de leur DIF* ».

## **2. Le dispositif proposé**

L'article 58 complète l'article L. 122-28-6 du code du travail, relatif à la prise en compte des droits à l'ancienneté en cas de congé parental d'éducation ou de congé de présence parentale à hauteur de 50 %, par un nouvel alinéa selon lequel « *des accords de branche peuvent prévoir les conditions dans lesquelles la période d'absence des salariés dont le contrat de travail est suspendu pendant un congé parental d'éducation à plein temps est intégralement prise en compte* ».

Un certain nombre de remarques s'imposent :

– Le présent projet va plus loin que l'accord du 1<sup>er</sup> mars 2004 lorsqu'il précise que l'« intégralité » des droits doit être prise en compte, là où le projet évoquait seulement un abondement du DIF.

Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 122-28-6 du code du travail, dans l'hypothèse d'un congé parental de trois ans, les droits acquis au DIF sont de soixante heures (trois fois vingt heures). L'objectif affiché est d'inciter le salarié, à son retour dans l'entreprise, à demander une période de professionnalisation.

Ces périodes de professionnalisation, introduites dans un article L. 982-1 du code du travail par la loi du 4 mai 2004, ont en effet pour objet de favoriser par des actions de formation le maintien dans l'emploi de salariés en contrat à durée indéterminée et sont d'ores et déjà ouvertes, notamment, « *aux femmes qui reprennent leur activité professionnelle après un congé de maternité ou aux hommes et aux femmes après un congé parental* ».

Mais ces périodes n'étaient pas encore ouvertes expressément dans le cadre du DIF, qui constitue une forme particulière de mise en œuvre de la période de professionnalisation.

En effet, ces périodes de professionnalisation peuvent notamment être engagées à l'initiative du salarié dans le cadre du DIF.

Dans ce cas, l'action de formation peut se dérouler, en tout ou partie, en dehors du temps de travail. Il est à noter que, par accord écrit entre le salarié et l'employeur, les heures de formation effectuées en dehors du temps de travail peuvent excéder le montant des droits ouverts par le salarié au titre du DIF et ce, dans la limite de quatre-vingts heures sur une même année civile.

– En revanche, le projet ne fait pas mention de la réalisation, avant la reprise du travail, d'une « *action de bilan de compétence, de validation des acquis de l'expérience et de remise à niveau* ». Sans doute cela est-il implicite, et la période de professionnalisation pourra-t-elle être le lieu de ces actions, comme pourraient le prévoir les accords de branche.

– Il n'est pas davantage fait mention dans le projet du dernier alinéa de l'article 8 de l'accord interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004, qui faisait allusion à l'accès à des périodes de professionnalisation « *mises en œuvre avant la fin du congé parental, notamment pour les femmes ayant les plus faibles niveaux de qualification* ».

Or ce dispositif paraît particulièrement intéressant, dans la mesure où il va dans le sens de l'anticipation. Il convient d'ailleurs d'observer que cette proposition figurait dans la lettre paritaire en date du 7 juillet 2004 adressée par certains des partenaires sociaux aux pouvoirs publics à la suite de la conclusion de l'accord interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004 <sup>(1)</sup>.

\*

La commission a *adopté* l'article 58 sans modification.

---

(1) Il est fait référence, précisément, au souhait de voir adoptées des dispositions législatives permettant « *la réalisation, avant la reprise du travail à l'issue du congé parental, d'une action de bilan de compétence, de validation des acquis de l'expérience ou de remise à niveau, notamment dans le cadre d'une période de professionnalisation* ».

### CHAPITRE III

#### **Soutien aux villes en grande difficulté**

##### *Article 59*

#### **Modification des modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU)**

Substantiellement modifié par le Sénat, après un vote quasi-unanime<sup>(1)</sup> des sénateurs et l'avis favorable du gouvernement, l'article 59 du présent projet de loi propose :

– d'une part, d'augmenter le montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) sur la période 2005-2009 ;

– d'autre part, de réformer ses modalités de répartition afin de la recentrer sur les communes les plus en difficultés.

#### **1. Les modalités actuelles de détermination du montant global et de la répartition entre les communes de la DSU**

Instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991<sup>(2)</sup> et soumise aux dispositions prévues par les articles L. 2334-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), la DSU a pour objet de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* »<sup>(3)</sup>.

Elle répond ainsi aux exigences posées par le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, tel qu'inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et aux termes duquel « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Toutefois, son montant global est déterminé et réparti entre les communes selon des modalités complexes, qui soulèvent aujourd'hui plusieurs difficultés.

#### **a) La détermination du montant global des dotations de péréquation communales**

La dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements correspond au solde de la DGF, dont le montant prévisionnel est inscrit en loi de

---

(1) Les sénateurs socialistes ont voté pour cet article ainsi modifié.

(2) Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

(3) Article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.



finances <sup>(1)</sup>, et des dotations destinées aux régions et aux départements. Elle se compose :

– d'une *dotacion forfaitaire*, dont le comité des finances locales détermine le taux de croissance ;

– d'une *dotacion d'aménagement*, qui correspond au solde de la DGF et de la dotacion forfaitaire.

Après différents prélèvements, destinés notamment aux dotations d'intercommunalité et de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi qu'à la quote-part destinée aux communes d'outre-mer <sup>(2)</sup>, le solde de la dotacion d'aménagement est réparti entre les différentes dotations de péréquation communales :

– la dotacion de solidarité rurale (DSR), qui vise à prendre en compte les charges supportées par certaines communes pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural ainsi que l'insuffisance de leurs ressources fiscales ;

– la dotacion nationale de péréquation (DNP), qui constitue une dotacion transversale attribuée uniquement selon un critère d'insuffisance des ressources ;

– la dotacion de solidarité urbaine (DSU).

L'article 52 de la loi de finances pour 2004 prévoit désormais que la variation annuelle du solde de la dotacion d'aménagement est librement répartie par le comité des finances locales entre la DNP, la DSU et la DSR <sup>(3)</sup> (*sur l'ensemble des modalités de répartition de la DGF des communes, voir également le schéma récapitulatif présenté ci-après*).

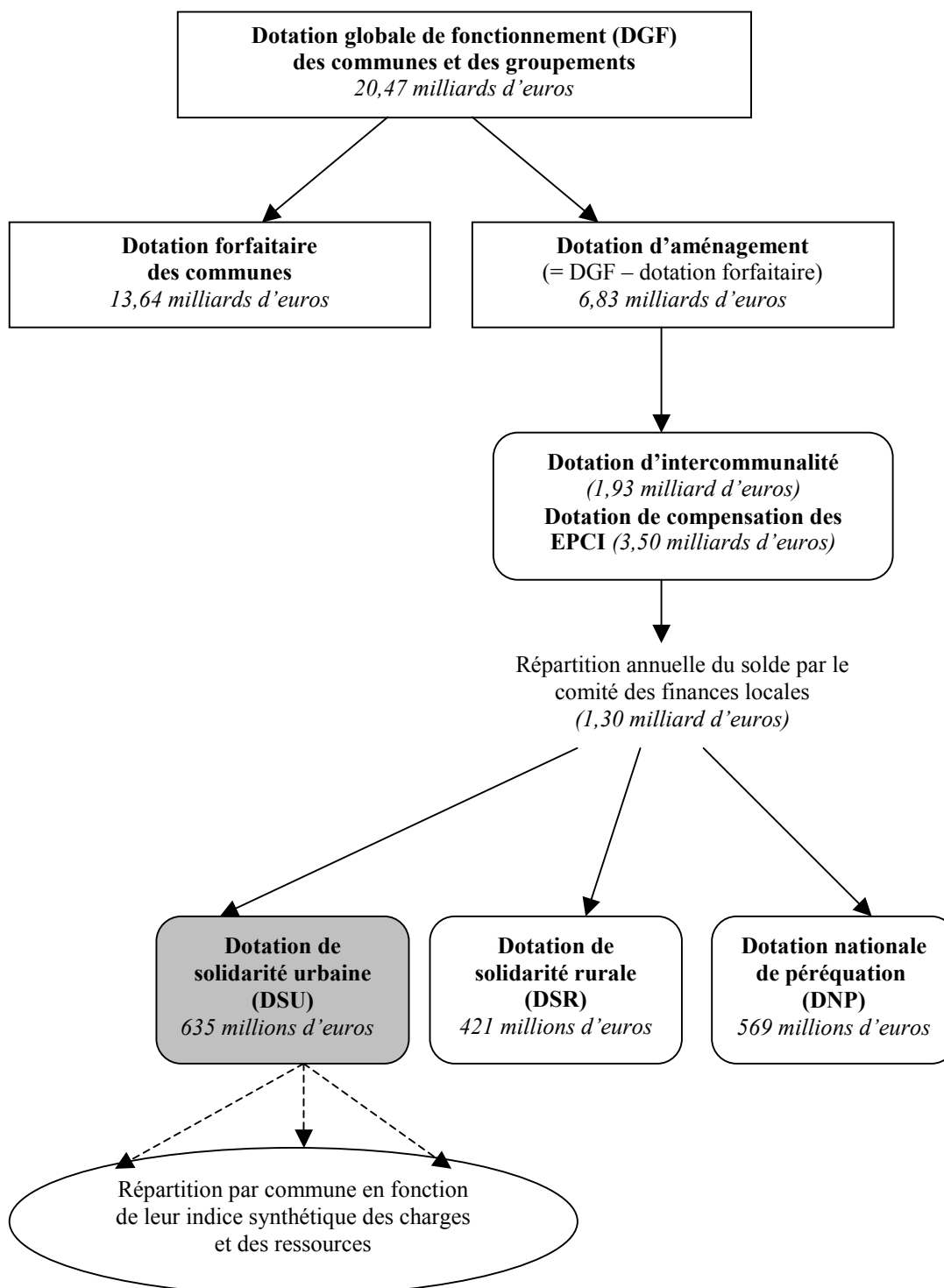
---

(1) En application de l'article L. 1613-1 du même code, la DGF évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

(2) Cette quote-part doit évoluer de façon telle que le total des attributions leur revenant au titre de la DGF progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotacion.

(3) L'augmentation annuelle de ce solde était précédemment répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune en reçoive 45 % au moins et 55 % au plus.

**Schéma récapitulatif de la répartition de la DGF des communes et des groupements en 2004**



Source : Schéma réalisé d'après les données du rapport du Comité des finances locales sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales (mai 2004)

***b) La répartition de la DSU en fonction du classement des communes selon leur indice synthétique des charges et des ressources***

***• Le classement des communes selon leur indice synthétique***

L'éligibilité des communes de plus de 5 000 habitants à la DSU est tout d'abord déterminée à partir d'un indice synthétique, qui vise à prendre en compte les charges et les ressources d'une commune par rapport à la moyenne nationale. Conformément aux articles L. 2334-17 et L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales, l'indice synthétique des charges et ressources est construit de la façon suivante :

– à hauteur de 45 % de l'indice, du rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de plus de 10 000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune <sup>(1)</sup> ;

– pour 30 %, du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion dans l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants ;

– à hauteur de 15 %, du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et cette même proportion pour l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus;

– pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune.

Pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, les mêmes dispositions s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes à celles des communes de plus de 10 000 habitants. Cet indice permet ainsi de prendre en compte diverses informations sur les disparités territoriales entre les communes, sans multiplier des critères qui nuiraient à la lisibilité de la DSU.

***• La détermination de l'éligibilité des communes***

Les communes sont ensuite classées, chaque année, en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique des charges et des ressources. En application de l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales, sont alors éligibles à la DSU :

– les trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants classées en fonction de leur indice synthétique (soit 696 communes, représentant 22,76 millions d'habitants<sup>(1)</sup>) ;

---

(1) Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

– le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique (soit 104 communes éligibles à la DSU, qui regroupent 737 417 habitants).

L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles.

• *La fixation du montant de la DSU par commune*

En application de l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, la DSU est égale :

– pour chaque commune éligible de 5 000 à 9 999 habitants, au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par son effort fiscal, dans la limite de 1,3 ;

– pour chaque commune de plus de 10 000 habitants, au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, ainsi que par son effort fiscal dans la limite de 1,3.

***c) Un montant insuffisant et une répartition diluée de la DSU***

Outre sa complexité, le système actuel de détermination et de répartition de la DSU souffre deux défauts majeurs.

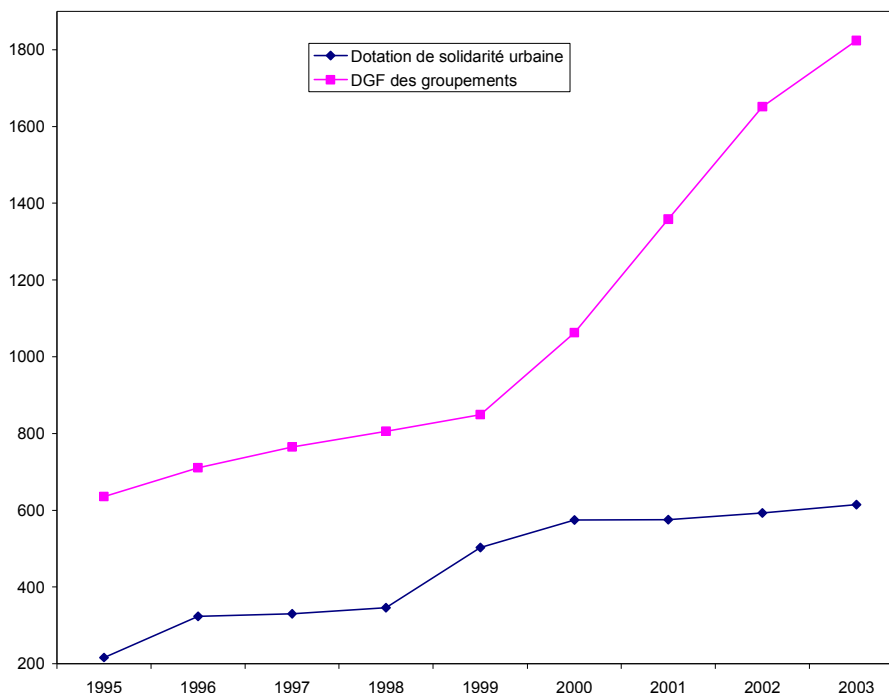
– En premier lieu, son montant demeure limité, puisque la DSU représentait 635 millions d'euros en 2004, soit environ 3 % de la DGF des communes et des groupements.

Depuis plusieurs années, une grande partie de l'augmentation de la dotation d'aménagement a en effet été consacrée au développement de l'intercommunalité, comme le souligne le graphique suivant.

---

(1) Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

### *Evolution comparée de la DSU et la dotation d'intercommunalité depuis 1995*



Source : D'après les données du rapport précité du Comité des finances locales

– Les dotations de péréquation communales se heurtent, d'autre part, à la critique d'une certaine dispersion des moyens. Selon le rapport précité du comité des finances locales, il apparaît en effet que « *lorsque ces conditions peu sélectives d'éligibilité se combinent avec des formules de répartition peu discriminantes, un certain saupoudrage est inévitable, qui nuit à l'efficacité des dotations* ». Ainsi, alors que la dotation moyenne par habitant était de 24,96 euros en 2003, il existe un écart important entre la dotation par habitant la plus élevée (103,02 euros) et la dotation la plus faible (4,18 euros) et seules 39 communes reçoivent plus de 60 euros par habitant.

Cette situation s'explique notamment par l'insuffisante prise en compte des charges des communes, dans la mesure où, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *la « pauvreté » ou la « difficulté » d'une commune ne se jugent (...) pas seulement à ses ressources propres, mais bien par la différence entre celles-ci et ses charges* ». Il apparaît donc nécessaire de renforcer l'intensité péréquatrice de la DSU, en réformant ses modalités de répartition.

## **2. La réforme de la DSU proposée par le projet de loi tel que modifié par le Sénat**

L'article 59 du présent projet de loi, composé de deux paragraphes, vise à augmenter forfaitairement la DSU pendant cinq ans et à modifier ses critères d'attribution pour mieux tenir compte de la proportion de la population en zone urbaine sensible (ZUS) et en zone franche urbaine (ZFU).

**a) Une augmentation forfaitaire de la DSU sur cinq ans**

Le 1<sup>o</sup> du I a pour objet de compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la DGF, par un nouvel alinéa prévoyant que, pour chacune des années 2005 à 2009, la progression de la DGF est affectée prioritairement à la DSU à hauteur de 120 millions d'euros.

Il s'agit d'un effort financier important, dans la mesure où, toutes choses égales par ailleurs, l'application de ces dispositions conduirait à doubler en cinq ans le montant actuel de la DSU, qui progresserait de 10 % dès 2005, alors que celle-ci n'a augmenté que de 22 % entre 1999 et 2003. Il convient par ailleurs de souligner que cette opération est neutre pour les finances de l'Etat, dans la mesure où la hausse de la DSU serait compensée par une moindre progression des autres composantes de la DGF.

Outre un amendement de clarification rédactionnelle visant notamment à préciser que ces dispositions s'appliquent à la dotation « globale » (et non « générale ») de fonctionnement « des communes et de leurs groupements », le Sénat a adopté, sur proposition du gouvernement, un amendement tendant à instituer une « clause de sauvegarde », qui prévoit une diminution du montant de la DSU en cas d'augmentation limitée de la DGF, par exemple en raison d'une faible croissance économique.

Sur la même période, il est en effet prévu que dans l'hypothèse où l'accroissement de la DGF des communes et de leurs groupements est inférieur à 500 millions d'euros, le prélèvement destiné à la DSU sera limité à 24 % de la progression constatée afin d'éviter que l'augmentation de celle-ci ne se fasse au détriment des autres dotations de péréquation. Lors de la séance publique du Sénat du 4 novembre dernier, M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, a en effet expliqué que l'effort de solidarité et le ciblage de la DSU au profit des communes les plus en difficulté « ne sont possibles qu'à la condition que l'accroissement de la DGF atteigne un niveau suffisant (...). La progression moyenne de la DGF depuis 1996, année de mise en oeuvre de l'indice d'actualisation aujourd'hui utilisé, est de 2,3 %, ce qui représente environ 500 millions d'euros. Il suffit de rappeler que 120 millions d'euros représentent 24 % de 500 millions d'euros pour mesurer l'impact de la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde ».

Dans le dispositif actuel, il est prévu que le comité des finances locales fixe le taux de progression de la dotation forfaitaire des communes entre 45 % et 55 % de celui de l'ensemble des ressources de la DGF. En conséquence, le 2<sup>o</sup> du I tendait initialement à insérer un nouvel alinéa dans l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, relatif à la dotation forfaitaire, afin de préciser que le calcul des taux de progression des différentes composantes de la dotation forfaitaire s'applique à l'ensemble des ressources de la DGF diminuées du prélèvement en faveur de la DSU, puisqu'une augmentation importante de celle-ci est déjà garantie sur cinq ans par le présent article.

• De même, le 3° du I proposait de modifier la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que la dotation d'aménagement est égale au solde de l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et de la dotation forfaitaire, « *sous réserve du prélèvement* » destiné à la DSU.

Or l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de réformer la dotation forfaitaire des communes, en identifiant en son sein plusieurs composantes dont il définit les modalités d'évolution, et de redéfinir le rôle du comité des finances locales concernant la répartition des différents concours de la DGF. Dès lors, outre les divers problèmes de coordination soulevés par ces dispositions, qui auraient sans doute davantage trouvé leur place au sein du projet de loi de finances, il n'apparaît plus nécessaire de rectifier le mode de calcul du taux de progression de l'enveloppe DGF des communes et des groupements. C'est pourquoi, à l'initiative du gouvernement, le Sénat a supprimé les dispositions prévues par les 2° et 3° du présent article.

#### ***b) Le renforcement de l'intensité péréquatrice de la DSU***

Le 4° du I procède à une réécriture complète de l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, qui comporte désormais trois alinéas, afin de réformer les modalités de répartition de la DSU, sans toutefois modifier les modalités de calcul de l'indice synthétique des ressources et des charges.

Son *premier alinéa* précise que la dotation « de base » revenant à chaque commune éligible est égale au produit suivant :

DSU (1) = population x valeur de l'indice x effort fiscal (dans la limite de 1,3) x coefficient (variant de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes)

Le Sénat a adopté un amendement de correction d'une erreur matérielle de numérotation afin de préciser que la réécriture proposée concerne bien l'article L. 2234-18-2, et non L. 2234-18-1 du code général des collectivités territoriales.

Le *deuxième alinéa* prévoit, d'autre part, d'instituer deux coefficients multiplicateurs supplémentaires visant à majorer la DSU en fonction de la proportion de la population des communes en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zones franches urbaines (ZFU) afin de mieux prendre en compte leurs charges socio-urbaines et recentrer la dotation sur les communes les plus en difficultés.

Ces nouveaux coefficients ne s'appliquent cependant pas aux communes de plus de 200 000 habitants éligibles à la DSU dans la mesure où, selon l'exposé des motifs du projet, « *les écarts de richesse que l'on y enregistre et les effets de masse permettent d'y organiser une solidarité locale et donc d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine* ».

***Les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU)***

– En application de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, tel que modifié en dernier lieu par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par « *la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.* ». La liste de ces zones, au nombre **751**, est fixée par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

– Les **ZRU** correspondent à celles des ZUS « *qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique.* » Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste de ces zones, aujourd'hui au nombre de **416**, est fixée par décret.

– Les **ZFU** sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU. La liste de ces zones, au nombre de **85**, est annexée à la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 précitée. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques. Cette délimitation pourra prendre en compte des espaces situés à proximité du quartier, si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier. Ces espaces pourront appartenir, le cas échéant, à une ou plusieurs communes voisines qui ne seraient pas mentionnées dans l'annexe.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, il était prévu que ces deux coefficients multiplicateurs soient les suivants :

$$\text{DSU} = \text{DSU (1)} \times \frac{(2 \times \text{population des ZUS de la commune}) \times (\text{population en ZFU})}{\text{population totale de la commune} \times \text{population en ZUS}}$$

Contrairement aux intentions du gouvernement présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi, ces dispositions auraient ainsi conduit à priver les communes non situées en zones urbaines sensibles de la DSU, puisque, dans ce cas, ces coefficients auraient été nuls, ce qui aurait constitué un recentrage pour le moins radical de la dotation. C'est pourquoi le Sénat a corrigé cette erreur rédactionnelle en précisant que chaque coefficient multiplicateur est égal à un majoré des rapports précédents, soit :

$$\text{DSU} = \text{DSU (1)} \times \frac{(1+2 \times \text{population ZUS de la commune}) \times (1 + \text{population ZUS})}{\text{population ZFU} \times \text{population totale de la commune}}$$

Enfin, le *dernier alinéa* de l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales prévoyait initialement que le montant de la dotation calculée en application de celui-ci ne puisse être inférieur à celui de la dotation



perçue au titre de la DSU en 2004. « *Il n'y aura donc pas de « perdants » à la réforme* », comme le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi.

Sur proposition du gouvernement, le Sénat est allé au-delà de cette garantie de maintien en euros courants de la dotation pour 2004, en prévoyant, par une réécriture complète de ce dernier alinéa, que les communes éligibles bénéficieront d'une garantie de progression annuelle minimale de la DSU, pour les années 2005 à 2009, qui est portée à 5 % en référence à la dotation reçue l'année précédente. Comme l'a souligné le ministre délégué au logement et à la ville lors de la séance publique, « *la réforme de la DSU sera ainsi mieux partagée entre toutes les communes attributaires.* » Ces dispositions s'appliqueront notamment aux villes de plus de 200 000 habitants, qui ne bénéficieront pas des deux nouveaux coefficients multiplicateurs de la dotation.

En outre, quatre alinéas et un paragraphe ont été insérés lors de l'examen de cet article par le Sénat.

Introduit à l'initiative de M. Paul Girod, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances du Sénat, le 5° (*nouveau*) du I complète le second alinéa de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales<sup>(1)</sup> afin de préciser qu'en cas de régularisation négative de la DGF, la différence de son produit avec le montant prévisionnel inscrit en loi de finances est imputée, en ce qui concerne les communes, sur la DGF des seules communes dont le produit des deux coefficients multiplicateurs institués par n'est pas supérieur à un. Il est par ailleurs précisé que le montant global de la régularisation relative aux communes est réduit à due concurrence.

Il s'agit, ce faisant, d'exclure du champ de la régularisation négative les villes éligibles à la DSU de moins de 200 000 habitants comportant une ZUS. Le gouvernement s'est toutefois déclaré défavorable à cet amendement, au motif que « *le coût de cette exemption ne saurait peser sur le budget de l'Etat, compte tenu du mécanisme d'indexation de la DGF* ».

Introduit par le Sénat à l'initiative du gouvernement, le 6° (*nouveau*) du I propose en conséquence de limiter les cas de « cumul de gains » liés à la réforme de ces dotations, en complétant, en premier lieu, par un nouvel alinéa le paragraphe IV de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la dotation nationale de péréquation (DNP). Il est ainsi prévu que les communes bénéficiant d'une augmentation de la DSU supérieure à 20 %

---

(1) Cet article prévoit qu'au plus tard le 31 juillet, il est procédé à la régularisation du montant de la DGF de l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du PIB total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances. Si ce produit est supérieur (« régularisation positive »), il est réparti entre les bénéficiaires de la DGF. S'il est inférieur (« régularisation négative »), la différence est imputée sur la DGF du plus prochain exercice.

ne pourront bénéficier par ailleurs de l'augmentation éventuelle de leur dotation au titre de la part principale de la DNP qu'à hauteur d'un montant correspondant à une augmentation égale au plus à 30 %.

De même, le 7° (*nouveau*) du I complète par une disposition analogue l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales relatif à la première fraction (dite « fraction bourgs-centres ») de la dotation de solidarité rurale (DSR), qui est attribuée, sous certaines conditions, aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton.

L'article 29 du projet de loi de finances prévoit de substituer la notion de « potentiel financier<sup>(1)</sup> » à celle de « potentiel fiscal », qui intervient dans le calcul de l'indice synthétique et la détermination de l'éligibilité des communes à la DSU. Or, au vu des simulations effectuées, il s'avère qu'un certain nombre de communes ne répondront plus aux critères d'éligibilité du fait du changement des modalités de calcul de cet indicateur de richesse.

C'est pourquoi le 8° (*nouveau*) du I, également introduit à l'initiative gouvernementale, propose d'insérer un nouvel alinéa dans l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la DSU, elle percevra pour 2005, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à celle qu'elle a perçue en 2004. A cet égard, le ministre délégué au logement a précisé que les effets attendus de ces dispositions ont été estimés à 3,2 millions d'euros pour la dotation des communes de plus de 10 000 habitants et 0,8 million d'euros pour celles dont la population est inférieure à 10 000 habitants.

Enfin, en conséquence des dispositions prévues par le 5° nouveau du paragraphe I de cet article à l'initiative de M. Paul Girod (*cf. supra*), le nouveau paragraphe II de l'article 59 du présent projet de loi prévoit de gager les pertes de recettes découlant pour l'Etat de l'imputation d'une régularisation négative de la DGF sur les seules communes ne bénéficiant pas des coefficients multiplicateurs de la DSU, par le relèvement à due concurrence des droits tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

\*

La commission a examiné un amendement de M. Francis Vercamer visant à n'affecter que la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes les plus riches au financement de la dotation de solidarité urbaine.

---

(1) Le potentiel financier d'une commune, calculé en ajoutant la dotation forfaitaire au potentiel fiscal doit censé permettre de mesurer sa capacité à mobiliser des ressources budgétaires, et non uniquement à lever des ressources fiscales, et ainsi de mieux apprécier les inégalités de richesse entre collectivités

Il existe quatre types de communes, a précisé **M. Francis Vercamer** : les communes pauvres avec une population pauvre, les communes pauvres avec une population riche, les communes riches avec une population pauvre et enfin les communes riches avec une population riche. Autant les communes des deux catégories intermédiaires n'ont pas besoin de moyens supplémentaires, autant les premières ont besoin d'être soutenues et de l'être par les communes les plus riches.

En réponse, **la rapporteure** a renvoyé M. Francis Vercamer à la discussion qui a eu lieu au Sénat sur cet article et qui a abouti à une rédaction votée à la quasi-unanimité des sénateurs présents. En outre, il convient de veiller à ne pas rouvrir le conflit entre communes riches et communes pauvres.

**Mme Janine Jambu** a toutefois remarqué qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un débat anodin. M. Francis Vercamer soulève un vrai problème. La discussion d'un texte relatif à la cohésion sociale invite naturellement à s'interroger sur la solidarité nationale dans toutes ses dimensions et on peut légitimement se poser la question de savoir comment la solidarité entre communes est prise en compte dans ce texte. Prenant l'exemple de la commune de Bagneux dont elle est membre du conseil municipal, Mme Janine Jambu a indiqué que la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui sera versée l'an prochain restera stable tandis que la dotation de solidarité urbaine (DSU) n'augmentera que très légèrement. Enfin, si la discussion sur ce point au Sénat a été très longue, comme l'a indiqué la rapporteure, elle a aussi montré combien les avis étaient partagés au sein même des groupes politiques.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 59 sans modification.

\*

Les sénateurs ont complété ce chapitre par une série d'amendements visant à améliorer et à clarifier le régime des zones franches urbaines, sur proposition de M. Pierre André.

Le dispositif des zones franches urbaines a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. 44 ZFU ont été créées (38 en métropole et 6 dans les départements d'outre-mer). Le dispositif permet d'accorder aux entreprises de moins de cinquante salariés, présentes dans ces zones et exerçant une activité économique de proximité, des exonérations de charges fiscales (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, droits de mutation, taxe foncière sur les propriétés bâties) et sociales (charges sociales patronales et cotisations sociales maladie et maternité pour les artisans et les commerçants), pour une durée de cinq ans. Ces exonérations doivent venir compenser en partie les difficultés rencontrées par l'entreprise du fait de sa

localisation. Elles offrent un soutien non négligeable à la création d'activités dans ces quartiers particulièrement défavorisés.

La loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, loi de finances pour 2002, organisait une sortie progressive sur trois ans des exonérations des zones franches urbaines. Finalement, la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, loi de finances rectificative pour 2002, a prolongé de cinq ans le dispositif en permettant aux entreprises qui s'y implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 de bénéficier des exonérations.

Enfin, la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé 41 nouvelles zones franches urbaines à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette création constitue en réalité une extension, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, du système d'exonérations fiscales et sociales existants pour les 44 premières zones franches urbaines. Ce régime dérogatoire s'applique aux petites entreprises déjà présentes dans ces quartiers au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et à celles qui s'y créeront ou s'y planteront entre cette date et le 31 décembre 2008, sous réserve d'embaucher un tiers des emplois parmi les habitants des ZUS de l'agglomération.

Un régime favorable est également institué au profit des associations implantées dans ces zones.

### *Nombre d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*

|                            | Zones urbaines sensibles (ZUS) |                    | Dont Zones de redynamisation urbaine (ZRU) |                    |               | Dont Zones franches urbaines (ZRU) |                    |               |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------|--|--------------------|---------------|------------------------------------|--------------------|---------------|
|                            | Nbre de ZUS                    | Nombre d'habitants | Nbre de ZRU                                | Nombre d'habitants | En % des ZUS  | Nbre de ZFU                        | Nombre d'habitants | En % des ZUS  |
| France métropolitaine      | 717                            | 4 463 000          | 396  | 3 057 000          | 68,5 %        | 79                                 | 1 379 000          | 30,9 %        |
| <i>% du total national</i> | 95,5 %                         | 95,0 %             | 95,2 %                                     | 95,6 %             | 65,0 %        | 92,9 %                             | 95,9 %             | 29,3 %        |
| <i>Nombre de communes</i>  | 471                            |                    | 328  |                    |               | 112                                |                    |               |
| Départements d'outre-mer   | 34                             | 237 000            | 20   | 140 000            | 59,1 %        | 6                                  | 59 000             | 24,9 %        |
| <i>% du total national</i> | 4,5 %                          | 5,0 %              | 4,8 %                                      | 4,4 %              | 3,0 %         | 7,1 %                              | 4,1 %              | 1,3 %         |
| <i>Nombre de communes</i>  | 20                             |                    | 14   |                    |               | 7                                  |                    |               |
| <b>Total</b>               | <b>751</b>                     | <b>4 700 000</b>   | <b>416</b>                                 | <b>3 197 000</b>   | <b>68,0 %</b> | <b>85</b>                          | <b>1 438 000</b>   | <b>30,6 %</b> |
| <i>Total communes</i>      | <i>491</i>                     | <i>100 %</i>       | <i>342</i>                                 | <i>100 %</i>       |               | <i>119</i>                         | <i>100 %</i>       |               |

Source : INSEE, recensement de la population de 1999.

*Article 59 bis (nouveau)*

**Coordination rédactionnelle**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel après l'article 59 et visant à clarifier le régime d'exonération des nouvelles zones franches urbaines entrées en application au 1<sup>er</sup> janvier 2004, afin de le rendre plus conforme au statut des ZFU préexistantes, qui avaient été mises en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Cet amendement modifie les articles 12 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui concernent les exonérations de cotisations sociales.

**1. Les exonérations de charges sociales patronales (art. 12 de la loi du 14 novembre 96)**

Les charges sociales patronales concernées sont celles « *au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 50 %* ».

Le paragraphe II *bis* de l'article 12 de la loi n° 96-987 précitée dispose que dans les nouvelles zones franches urbaines créées par la loi n° 2003-710 précitée, l'exonération de charges sociales patronales est applicable, sous certaines conditions, aux rémunérations versées par les entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale et aux gains des professions libérales.

Pour bénéficier de cette exonération, au moins un établissement de l'entreprise ou de la personne exerçant une activité libérale doit être implanté en zone franche urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2004. L'exonération est également applicable en cas de nouvelle implantation ou de création avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Jusqu'au 31 décembre 2004, seuls les établissements de moins de cinquante et un salariés et dont, soit le chiffre d'affaires annuel hors taxes n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total de bilan n'excède pas 5 millions d'euros peuvent bénéficier de l'exonération.

Les deux plafonds seront portés à 10 millions d'euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le deuxième alinéa de ce paragraphe II *bis* prévoit que « *les exonérations prenant effet en 2004 s'appliquent dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis* ».

Ce règlement fixe un mode de calcul des aides publiques aux entreprises, telles que définies à l'article 87 du traité CE, et prévoit un plafond « de *minimis* »

au-dessous duquel la procédure de notification prévue à l'article 88 du traité CE ne s'applique pas relatif à la notion d'aide nationale par la Commission européenne ne s'applique pas.

L'amendement sénatorial vise simplement à préciser que les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* s'appliquent uniquement aux entreprises déjà implantées en zone franche urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et non à celles qui s'implantent ultérieurement.

En effet, le 16 décembre 2003, la Commission européenne a autorisé l'ensemble du dispositif des nouvelles zones franches urbaines créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette précision rédactionnelle est donc bienvenue.

## **2. Les exonérations de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie et maternité des personnes exerçant une activité non salariée non agricole dans le domaine de l'artisanat, de l'industrie ou du commerce (art. 14 de la loi du 14 novembre 96)**

Le paragraphe III de l'article 14 dispose que ces personnes sont exonérées du versement de leurs cotisations sociales au titre de l'assurance maladie et maternité pendant une durée d'au plus cinq ans « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ou à compter de la première année d'activité non salariée dans la zone franche urbaine si elle intervient au plus tard le 31 décembre 2007 ».

Afin de rendre ces dispositions totalement cohérentes avec celles existantes au paragraphe I pour les personnes exerçant dans les zones franches urbaines de la « première génération » (ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997), l'amendement sénatorial prévoit que les exonérations sont applicables « dans les conditions fixées par le I » et non plus seulement « dans les conditions fixées par les deux premières phrases du I », permettant ainsi, à l'issue de cette période, de manière plus claire que dans la rédaction antérieure :

– le maintien dégressif du bénéfice de l'exonération pendant les trois années suivantes, au taux de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année, pour les entreprises de plus de cinq salariés.

– le maintien dégressif du bénéfice de l'exonération au taux de 60 % au cours des cinq années qui suivent le terme de cette exonération, de 40 % les sixième et septième années et de 20 % les huitième et neuvième années, pour les entreprises de moins de cinq salariés.

Ces dispositions faisaient auparavant l'objet du dernier alinéa du paragraphe III et du second alinéa du paragraphe IV de l'article 14, qui sont, par cohérence, supprimés.

\*

La commission a adopté l'article 59 bis (nouveau) sans modification.

*Article 59 ter (nouveau)*

**Exonérations de cotisations sociales patronales pour l'emploi de salariés résidant en zone urbaine sensible et travaillant pour des associations implantées en zones de redynamisation urbaine ou en zones franches urbaines**

Le gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat à défaut d'avoir pu évaluer les conséquences financières de cette modification, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel après l'article 59 et visant à étendre l'exonération de cotisations sociales applicable aux associations pour l'emploi de salariés vivants en ZFU et ZRU à l'emploi de salariés vivant dans la zone urbaine sensible où se trouve la zone franche ou la zone de redynamisation urbaine.

Cet amendement complète le troisième alinéa de l'article 12-1 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Cet article dispose que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'exonération de charges sociales patronales prévue à l'article 12 de la loi n° 96-987 précitée est également ouverte aux associations implantées au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans une zone de redynamisation urbaine ou dans une zone franche urbaine, ou à celles qui s'y créent ou s'y implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

*L'exonération est applicable aux salariés présents dans « l'établissement de l'association implanté dans la zone de redynamisation urbaine ou la zone franche urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ou à la date de création ou d'implantation de l'association si elle est postérieure, ainsi qu'aux embauches ultérieures de tels salariés réalisées par l'association dans les cinq ans de sa création ou de son implantation dans la zone de redynamisation urbaine ou la zone franche urbaine ».*

Le troisième alinéa de cet article dispose que, pour bénéficier de cette exonération, l'association doit employer des salariés résidant soit dans la zone de redynamisation urbaine, soit dans la zone franche urbaine et *« dont l'activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail s'exerce principalement dans ces zones ».*

Selon les termes du quatrième alinéa de cet article, l'exonération est applicable *« au titre de l'emploi des seuls salariés visés par l'alinéa précédent, dans une limite de quinze salariés appréciée au premier jour de chaque mois, les salariés employés à temps partiel étant pris en compte au prorata de la durée de travail prévue à leur contrat ».*

L'amendement sénatorial vise à compléter le troisième alinéa de l'article 12-1 précité afin que soient également intégrés dans le calcul de l'exonération les

salariés résidant dans « *une zone urbaine sensible (...) située dans la même unité urbaine que la zone de redynamisation urbaine ou la zone franche urbaine où est implantée l'association* » et ce, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

\*

La commission a *adopté* l'article 59 *ter* (nouveau) sans modification.

*Article 59 quater (nouveau)*

**Clause d'embauche locale**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel après l'article 59 et visant à préciser les conditions d'application de la clause d'embauche locale.

Cet amendement modifie les deuxième et troisième alinéas de l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Cet article concerne la clause d'embauche locale ouvrant droit au bénéfice de l'exonération de charges sociales patronales, telle que définie à l'article 12 de la même loi.

Cette clause s'applique à compter de la troisième embauche, le premier alinéa de l'article 13 de la loi n° 96-987 précitée précisant que l'employeur doit déjà avoir procédé « *à l'embauche de deux salariés ouvrant droit à l'exonération prévue à l'article 12* ».

Dans ce cas, le maintien du bénéfice de l'exonération de charges sociales patronales est subordonné à plusieurs conditions :

– les salariés ouvrant droit à l'exonération doivent être embauchés en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de plus de 12 mois ;

– au moins un tiers des salariés déjà présents dans l'entreprise doit résider dans l'une des zones urbaines sensibles de l'aire urbaine dans laquelle est située la zone franche urbaine (*deuxième alinéa*) ou au moins un tiers des salariés que l'entreprise embauche après sa création ou son implantation doit résider dans l'une des zones urbaines sensibles de l'aire urbaine dans laquelle est située la zone franche urbaine (*troisième alinéa*).

Cette rédaction pouvant porter à confusion, l'amendement sénatorial vise à préciser que la clause d'embauche locale sera également valable pour l'emploi de salariés résidant dans les portions de la zone franche urbaine où est implantée l'entreprise et qui ne sont pas en zone urbaine sensible.

Selon M. Pierre André, sénateur, cette modification permettra de « *résoudre un problème pratique posé aux employeurs, aux demandeurs d'emplois, aux collectivités et aux organismes de recouvrement en étendant le*



*dispositif à tous les habitants de la zone franche urbaine dans laquelle l'entreprise est implantée ».*

\*

La commission a *adopté* l'article 59 *quater* (nouveau) sans modification.

*Article 59 quinquies* (nouveau)

**Abrogation de l'article 45 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel après l'article 59 et visant à abroger l'article 45 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Cet article dispose que « à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de chacune des assemblées un rapport sur son application, et notamment sur les effets de la création des zones franches urbaines ». Ce rapport doit notamment présenter des estimations de l'évolution du nombre d'emplois et du taux de chômage suscitées par les dispositifs de zones de redynamisation urbaine et de zones franches urbaines.

C'est d'ailleurs les conclusions du rapport de décembre 2002 qui ont conduit le gouvernement à étendre le bénéfice de ce dispositif dans le cadre de la loi n° 2003-710 précitée.

Mais l'article 3 de cette même loi a créé un Observatoire national des zones urbaines sensibles, alors que l'article 5 prévoit que le gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport annuel détaillé sur l'évolution des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines. L'article 45 de la loi n° 96-987 précitée était donc redondant avec ce nouveau dispositif et est donc à juste titre abrogé.

\*

La commission a *adopté* l'article 59 *quinquies* (nouveau) sans modification.

*Article 59 sexies* (nouveau)

**Harmonisation des conditions d'octroi des exonérations d'impôt sur le revenu et les sociétés et des exonérations sociales**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Pierre André portant article additionnel après l'article 59 et

visant à harmoniser les conditions d'octroi de l'exonération d'impôt sur les sociétés et sur le revenu avec celles relatives aux exonérations sociales.

La France a pris l'engagement vis-à-vis de la Commission européenne de réserver, dans les 41 nouvelles zones franches urbaines ouvertes au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les exonérations à des petites entreprises dont l'effectif salarié ne dépasse pas 50 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou au moment de leur création ou implantation, si elle est postérieure.

Or la rédaction du paragraphe VI de l'article 44 *octies*, relatif aux exonérations d'impôt sur le revenu et sur les sociétés dans les nouvelles zones franches urbaines ouvertes au 1<sup>er</sup> janvier 2004, diffère de celle retenue pour les exonérations sociales, d'une part en ce qui concerne le plafond d'effectif salarié et la date à laquelle il est apprécié, d'autre part en ce qui concerne la condition d'indépendance. Cet amendement vise donc à rétablir donc la cohérence du dispositif d'exonération, en modifiant le paragraphe VI précité.

Les modifications sont les suivantes :

– pour bénéficier de l'exonération, les entreprises devront compter au plus cinquante salariés, au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou à la date de sa création ou de son implantation, si elle est postérieure ;

– les entreprises, dont le capital ou les droits de vote sont détenus, directement ou indirectement, à hauteur de 25 % ou plus, par une entreprise, ou conjointement par plusieurs entreprises, dont l'effectif salarié dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes excède 50 millions d'euros ou le total du bilan annuel excède 43 millions d'euros, ne pourront pas bénéficier de cette exonération.

\*

La commission a *adopté* l'article 59 *sexies (nouveau)* sans modification.

#### *Article 59 septies (nouveau)*

#### **Harmonisation des conditions d'octroi des exonérations de taxe professionnelle et des exonérations sociales**

Avec l'avis favorable du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel après l'article 59 et visant à harmoniser les conditions d'octroi de l'exonération de taxe professionnelle avec celles relatives aux exonérations sociales, pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'article 59 *sexies (nouveau)* du projet de loi concernant les exonérations d'impôt sur le revenu et les sociétés.

Au sein de l'article 1466 A du code général des impôts, cet amendement modifie : le I relatif aux possibilités d'exonérations de taxe professionnelle en

zone urbaine sensible ; le I *quinquies* relatif aux exonérations de taxe professionnelle en zone franche urbaine. Il supprime en conséquence le paragraphe III de ce même article, devenu redondant avec les nouvelles dispositions du paragraphe I.

L'ensemble de ces nouvelles dispositions s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### **1. Dans les zones urbaines sensibles**

Comme c'est le cas actuellement :

– les communes ou établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre pourront exonérer de taxe professionnelle les créations ou extensions d'entreprises réalisées dans ces zones ;

– seuls les établissements employant moins de 150 salariés pourront bénéficier de cette mesure ;

– la délibération de la collectivité fixera le taux d'exonération, sa durée ainsi que la ou les zones urbaines sensibles concernées ;

– la délibération portera sur la totalité de la part revenant à chaque collectivité ;

– elle ne pourra avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du régime d'imposition de droit commun ;

Par contre, un certain nombre de différences sont introduites par rapport au dispositif existant :

– les communes qui décident une exonération de taxe professionnelle devront le faire sur la totalité du périmètre de la zone urbaine sensible et ne pourront plus, comme actuellement, décider de cantonner le bénéfice de cette mesure à « *des périmètres* » prédéterminés à l'intérieur des zones urbaines sensibles ;

– l'exonération ne pourra s'appliquer que dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 2005 à 122 863 euros, contre 152 449 euros dans le dispositif actuel. Ce montant sera, comme aujourd'hui, actualisé chaque année en fonction de la variation des prix ;

– pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle, le ou les établissements en zone urbaine sensible devront appartenir à des entreprises « *qui ont employé moins de 250 salariés au cours de la période de référence retenue pour le calcul de la base d'imposition et dont soit le chiffre d'affaires annuel réalisé au cours de la même période n'excède pas 50 millions d'euros, soit le total de bilan, au terme de la même période, n'excède pas 43 millions d'euros* ». Cette

disposition est une modification de coordination avec les dispositions votées pour les exonérations de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu et les sociétés ;

– par ailleurs, dans le même objectif, le capital ou des droits de vote de l'entreprise « mère » de ces établissements ne devront pas être contrôlés à plus de 25 %, directement ou indirectement, par une ou plusieurs entreprises de plus de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 50 millions d'euros ou le total de bilan est supérieur à 43 millions d'euros.

## **2. Dans les zones franches urbaines**

Par coordination, dans les zones franches urbaines, l'exonération prévue au I *quinquies* ne pourra s'appliquer aux entreprises employant plus de 250 salariés et dont le chiffre d'affaire annuel hors taxes excède 50 millions d'euros ou le total du bilan annuel excède 43 millions d'euros.

Enfin, par cohérence avec la disposition adoptée au I de l'article 1466 A qui prévoit que l'exonération de taxe professionnelle ne pourra intervenir à l'avenir que sur la totalité du périmètre de la zone urbaine sensible, le II de l'article 59 *septies* du présent projet de loi prévoit que les délibérations prises par les collectivités compétentes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 qui institueraient une exonération de taxe professionnelle sur une partie seulement d'une zone urbaine sensible ne permettront pas l'exonération des opérations réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

\*

La commission a *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle de la rapporteure.

La commission a *adopté* l'article 59 *septies* (*nouveau*) ainsi modifié.

## CHAPITRE IV

### **Accueil et intégration des personnes issues de l'immigration**

La commission a examiné un amendement de précision rédactionnelle modifiant le titre du chapitre IV du titre III du projet de loi présenté par la rapporteure, lequel substitue à l'expression « *personnes issues de l'immigration* » l'expression « *personnes immigrées* ».

**Mme Martine Billard** a estimé que le titre du chapitre comme l'amendement proposé sont significatifs du malaise éprouvé par une grande partie de la classe politique vis-à-vis de l'immigration. « *Personnes issues de l'immigration* », l'expression n'a aucun sens puisqu'on ne sait pas précisément quelles personnes elle désigne : s'agit-il des primo-arrivants uniquement ou bien faut-il envisager les termes dans leur sens littéral, auquel cas une grande partie de la population française, y compris les parlementaires, sinon toute la population

française, entre dans le champ de la définition ? En réalité, la difficulté vient du fait que le gouvernement, comme d'ailleurs la classe politique dans sa quasi-intégralité, ne parvient pas à nommer la population qu'il entend viser. Il continue à envisager la problématique de la pauvreté sous l'angle de la nationalité tandis qu'il faudrait l'envisager sous l'angle social, indépendamment des origines des personnes en cause. Cette valse-hésitation entre deux approches, on la retrouve avec la rédaction de l'article 61 du projet de loi qui vise les « *personnes immigrées* ».

**M. Pierre Morange, président**, a rappelé que sur ce point les députés, quelle que soit leur sensibilité politique, partagent tous le même sentiment et qu'il convient donc de ne pas faire de procès d'intention à quiconque.

**Mme Mugnette Jacquaint** a déclaré que les propos tenus hier par le député M. Franck Gilard lors des questions d'actualité – « *Il est heureux qu'après tant d'années de laxisme, le tabou de l'immigration soit enfin levé dans notre pays* » – démontrent la recrudescence d'un courant qui tend à stigmatiser les immigrés comme les responsables de tous les maux auxquels la France est confrontée. Dans ce climat, il n'est pas étonnant qu'un tel amendement vienne en discussion. Il est donc faux d'affirmer qu'un accord unanime de la classe politique représentée à l'Assemblée nationale existe sur ce point. Le gouvernement et la majorité se montrent totalement contradictoires : d'un côté, ils affirment que, pour des raisons démographiques, la France aura besoin de faire venir des immigrés et qu'il convient donc de favoriser leur arrivée et leur intégration de l'autre côté, ils adoptent des mesures ségrégationnistes et inhumaines. Tous les députés ne sont pas d'accord sur la politique à mener en matière d'immigration et il faut avoir le courage de le dire. Par ailleurs, il est vrai que l'expression « *personnes issues de l'immigration* » n'a pas grand sens.

Témoignant des contradictions régnant au sein de l'exécutif et de la majorité UMP, **M. Francis Vercamer** a rappelé que la veille, lors de l'examen à l'Assemblée nationale des crédits du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale – et alors même que le projet de loi de cohésion sociale est en discussion – les députés UMP n'ont pas hésité à adopter un amendement réduisant de manière drastique les crédits dévolus à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, en voie de création par la loi conformément aux vœux du Président de la République, M. Jacques Chirac.

**M. Georges Colombier** a estimé quant à lui que l'amendement de la rapporteure va dans le bon sens et que, contrairement à ce qui a été affirmé, la rédaction proposée ne stigmatise pas la population concernée.

La commission a *adopté* l'amendement.

## **Création d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations**

Cet article établit une nouvelle rédaction de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre III du code du travail.

Il procède, ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet, à la création d'une agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) : celle-ci « *se substitue à l'Office des migrations internationales (OMI), qui fusionne avec le service social d'aide aux émigrants (SSAE)* ». Par ailleurs, il redéfinit les missions de l'Office des migrations internationales ainsi transformé.

Il s'agit donc d'une intégration à l'Office des migrations internationales du service social d'aide aux émigrants, au sein d'une structure nouvelle.

Cette évolution était attendue et annoncée de longue date.

### **1. La création de l'ANAEM parachève un processus engagé depuis plusieurs années**

La décision remonte au 10 avril 2003, à l'occasion de la réunion du comité interministériel à l'intégration. L'idée qui préside à la création de cette institution consiste alors en la création d'un opérateur public chargé de l'accueil des étrangers en situation régulière. Le moyen utilisé pour y arriver réside dans la combinaison de deux types de savoir-faire : le savoir-faire administratif de l'OMI, le savoir-faire social du SSAE. L'agence était annoncée comme devant gérer à la fois l'accueil des immigrants et le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Mais cette mesure s'inscrit plus généralement dans un vaste mouvement de relance de la politique d'intégration des migrants, ainsi que l'a rappelé, par exemple, le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. Denis Jacquat, dans l'avis préparatoire à la discussion du budget de l'action sociale et de la lutte contre l'exclusion qu'il avait consacré, il y a un an, à l'accueil des demandeurs d'asile :

*« L'OMI a mis en place en 1998 un dispositif d'accueil des familles étrangères bénéficiant d'un regroupement familial qui concerne désormais dix-sept départements et permet potentiellement de « couvrir » 82 % de l'ensemble des familles de migrants arrivant en France ; en 2002, 30 515 personnes ont été accueillies dans ce cadre.*

*« A terme, un véritable service public de l'accueil devrait couvrir tout le territoire et bénéficier à tous les migrants désireux de s'installer durablement en France, notamment aux réfugiés et à leur famille, soit plus de 100 000 personnes par an ; des prestations plus importantes qu'auparavant (notamment des formations civique et linguistique) seront proposées dans le cadre du contrat*

*d'accueil et d'intégration, qui est expérimenté depuis juillet 2003 dans douze départements. »*

## **2. Une rédaction nouvelle des articles L. 341-9 et L. 341-10 du code du travail**

La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre III du code du travail était, préalablement à la discussion du présent projet, constituée de deux articles :

– l'article L. 341-9 du code du travail assurant à l'Office des migrations internationales l'exclusivité de la charge des opérations de recrutement en France des travailleurs étrangers, et lui conférant la mission de participer au contrôle, à l'accueil, au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois ou à l'établissement des étrangers en France ainsi qu'à leur rapatriement ou à leur réinsertion dans le pays d'origine ;

– l'article L. 341-10 renvoyant à un règlement les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Office.

• Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 341-9 du code du travail définit l'ANAEM comme un établissement public administratif de l'Etat : cette détermination juridique confirme que la structure conservée est inspirée par celle de l'OMI.

La première mission de l'ANAEM consiste en la prise en charge, *« sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France »*.

La deuxième mission de l'ANAEM la conduit à *« participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales »* portant sur six thèmes limitativement énumérés :

– l'entrée et le séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

– l'accueil des demandeurs d'asile ;

– l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

– le contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

– le retour et la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

– l'emploi des Français à l'étranger.

Le Sénat, au cours de la discussion, a en outre rajouté une disposition précisant que l'Agence met en œuvre, pour l'exercice de ses missions, une action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées : moyen de rappeler la spécificité de la mission du service social spécialisé assuré jusqu'ici par le service social d'aide aux émigrants (SSAE).

L'attribution de ces nouvelles missions, qui était annoncée, s'est traduite par une évolution, ces dernières années, de l'établissement. Ainsi, dès 2003, l'OMI, dans la perspective de la diversification de son réseau, a créé quatre délégations départementales, dont l'ouverture s'est échelonnée sur 2003 et 2004. En 2003, il a aussi été décidé de mettre en place une nouvelle délégation en région Ile-de-France.

A partir de 2003, a été confiée à l'Office la tutelle du dispositif sanitaire visant à protéger et à promouvoir la santé des demandeurs d'asile hébergés dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ainsi que dès janvier 2004, la coordination du dispositif national d'accueil, dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile durant la procédure d'examen de leur demande.

Les indicateurs suivants attestent la progression de cette activité, liée à ces évolutions.

*Indicateurs d'activité de l'OMI*

| Années | Nombre de contrôles médicaux |
|--------|------------------------------|
| 2001   | 161 873                      |
| 2002   | 197 751                      |
| 2003   | 206 151                      |

| Introduction de travailleurs         | 2001   | 2002   | 2003   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|
| Permanents                           | 8 811  | 7 469  | 6 500  |
| Autorisations provisoires de travail | 9 628  | 9 822  | 10 138 |
| Saisonniers                          | 10 794 | 13 543 | 14 566 |

Source : Rapport annuel de l'OMI pour 2003.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article L. 341-9 prévoit la possibilité pour l'ANAEM, « *par voie de convention, [d'] associer à ses missions tout organisme privé ou public, notamment les collectivités territoriales et les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants* ».

Cette dernière possibilité résulte, pour partie, de l'apport d'un amendement adopté au Sénat, à l'initiative de la commission des affaires sociales : il a ainsi été décidé d'intégrer à la liste des organismes pouvant, notamment, être associés au service public de l'accueil des étrangers, les « *organismes de droit*



*privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants* ». Le Sénat a souhaité leur permettre de continuer à bénéficier des financements existants. Cet ajout n'était pas nécessaire, étant donné que l'énumération est expressément annoncée comme non exhaustive, puisque précédée de l'adverbe « notamment », mais cette précision n'est pas, pour autant, dommageable et il convient de laisser le texte en l'état.

- La nouvelle rédaction de l'article L. 341-10 du code du travail procède à une définition des modalités du fonctionnement administratif de l'Agence.

L'Agence est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général, le président du conseil d'administration et le directeur général étant nommés par décret.

L'article précise également que le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat, de représentants du personnel de l'agence et de personnalités qualifiées.

Il est prévu que les ressources de l'agence soient constituées de taxes, redevances et subventions de l'Etat.

S'agissant du personnel, une disposition précise qu'il est possible à l'Agence de recruter des agents non titulaires sous contrat à durée indéterminée. On peut noter, à cet égard, que l'Office des migrations internationales avait entrepris un travail de refonte du statut de ses personnels, achevé en 2003 – les décrets et arrêtés afférents ayant été publiés le 15 janvier 2004 et étant entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004.

Enfin, l'article L. 341-10 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'agence.

\*

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission a *rejeté* l'amendement de suppression de l'article de Mme Martine Billard et un amendement du même auteur visant à supprimer l'accueil des demandeurs d'asile des missions de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

La commission a *adopté* l'article 60 sans modification.

#### *Article 60 bis (nouveau)*

#### **Suppression dans le code du travail des peines prévues en cas de non respect du monopole de l'Office des migrations internationales**

Le présent article additionnel résulte de l'adoption d'un amendement de la commission des lois au Sénat pour coordination. La future Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations n'aura plus en effet le monopole de

l'introduction en France des travailleurs étrangers : il est, dès lors, inopérant de prévoir des sanctions à ce titre.

Il était donc nécessaire de procéder aux modifications suivantes dans le code du travail.

Le 1<sup>o</sup> abroge l'article L. 364-6 du code du travail. Cet article, qui avait été introduit dans le code par la loi n<sup>o</sup> 93-1313 du 20 décembre 1993, établissait une peine de trois ans d'emprisonnement et de 3 000 euros d'amende pour les infractions aux dispositions de l'article L. 341-9 du code du travail. Par ailleurs, il disposait que le fait d'intervenir ou de tenter d'intervenir, de manière habituelle et à titre intermédiaire, à un stade quelconque des opérations de recrutement et d'introduction d'étrangers, était puni de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Or l'article 60 procédant à une nouvelle rédaction de l'article L. 341-9 du code du travail et à une définition des missions de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations qui n'implique plus de monopole de l'introduction en France des travailleurs étrangers, ces sanctions n'ont plus lieu d'être.

Par coordination, le 2<sup>o</sup> et le 3<sup>o</sup> suppriment la référence à cet article L. 341-6, abrogé par le I, dans l'article L. 364-8 du code du travail.

Le 4<sup>o</sup> procède à cette même suppression, pour la même raison, dans l'article L. 364-9 du code du travail.

Il est à noter que ces modifications rendent de ce fait l'article 64 *bis* sans objet.

\*

La commission a *adopté* l'article 60 *bis* (*nouveau*) sans modification.

#### *Article 60 ter (nouveau)*

### **Substitution dans l'ensemble du code du travail de la référence à la nouvelle Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations à celle de l'Office des migrations internationales**

Cet article vise à proposer, dans l'ensemble des textes législatifs, la substitution de la référence à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations à celle de l'Office des migrations internationales.

On ne peut que saluer cette entreprise d'harmonisation des dispositions du code du travail, dès lors qu'il a été décidé du principe de la substitution à l'Office des migrations internationales de la nouvelle agence à l'article 60 du présent projet.

Tout au plus peut-on attirer l'attention du gouvernement sur l'intérêt d'une harmonisation réglementaire comparable aussi rapide que possible, ce qui permettrait que cette nouvelle situation voie le jour sans ambiguïtés possibles dans ses modalités d'application.

\*

La commission a adopté l'article 60 *ter* (nouveau) sans modification.

### *Article 61*

#### **Consécration de la création du service public de l'accueil au bénéfice de tous les étrangers, du contrat d'accueil et d'intégration et des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées**

Cet article introduit dans le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de l'action sociale et des familles un nouveau chapitre VII, consacré aux « *Personnes immigrées* », composé de deux articles L. 117-1 et L. 117-2 dédiés respectivement au contrat d'accueil et d'intégration et aux programmes régionaux d'intégration des populations immigrées.

#### **1. La généralisation de l'existence des contrats d'accueil et d'intégration**

Le contrat d'accueil et d'intégration existe déjà. Il a été mis en place à titre expérimental à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003 dans 11 départements. 8 025 contrats ont été signés au cours du second trimestre de l'année 2003. Au cours du premier semestre 2004, près de 12 500 contrats ont été signés, ce qui représente une progression de 50 % par rapport à l'année précédente. Au deuxième semestre 2004, le contrat d'accueil et d'intégration a été étendu à douze nouveaux départements, pour un objectif d'une conclusion de 40 000 bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration pour l'ensemble de l'année 2004.

Désormais, l'extension est générale, puisque le premier alinéa de l'article L. 117-1 précise qu'« *il est proposé à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable de conclure, individuellement, avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration* ».

#### **2. La définition des contrats d'accueil et d'intégration**

– Les contrats d'accueil et d'intégration (CAI) étaient définis par le premier alinéa de l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles, dans la version originale du projet, comme précisant « *les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens* ».

Le Sénat a souhaité apporter deux éléments nouveaux : d'une part, il a souligné que les actions dont bénéficie l'étranger tiennent compte de sa situation et de son parcours personnel ; d'autre part, il a précisé le contenu des engagements

qui étaient préalablement seulement mentionnés : à savoir que l'étranger s'engage à respecter les lois et les valeurs fondamentales de la République française.

Cette dernière précision concorde avec la recommandation formulée par le Conseil économique et social dans son avis en date du 31 août 2004 sur le projet, aux termes duquel il avait souhaité *« que ce contrat formule de façon explicite le principe du respect par la personne immigrée des valeurs de la République et de l'ensemble des principes inscrits dans le préambule de la Constitution, comme pour tous les citoyens français, qui entraînent des droits et des obligations »*.

L'adverbe « individuellement » a été ajouté lors de la lecture au Sénat afin d'insister sur l'impossibilité de proposer un contrat d'accueil et d'intégration à un groupe de personnes, une famille par exemple, comme cela arrive parfois.

Cette généralisation sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2006, en application du II de l'article 66 du présent projet.

C'est pourquoi la capacité d'accueil du contrat sera portée à 100 000 bénéficiaires fin 2005. Selon le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, *« la montée en charge progressive des dépenses sur l'année 2005 pourra être absorbée par redéploiement à la condition du maintien du montant des recettes au niveau de celles du budget primitif de l'établissement en 2004 (56 millions d'euros). »*

Le deuxième alinéa de l'article L. 117-1 précise l'un des effets pratiques de la signature – et de respect – d'un CAI. A l'origine, il disposait que ceux-ci étaient pris en compte *« pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine prévue au quatrième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France »*. Cet alinéa prévoit en effet que *« la décision d'accorder la carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française dans les conditions prévues à l'article 6 »*, à savoir, selon ce dernier article, qu'est prise en compte en particulier la *« connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française »*.

Finalement, un amendement de clarification rédactionnelle a été adopté par le Sénat afin de préciser directement que c'est pour l'appréciation de la condition prévue au cinquième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance de 1945 qu'il est tenu compte de la signature et du respect du contrat par l'étranger.

Le dernier alinéa de l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application de cet article, en précisant plus particulièrement qu'il reviendrait à ce décret de préciser les catégories d'étrangers bénéficiaires du CAI, les actions prévues au contrat et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise du français.

La Sénat a rajouté à cette énumération la durée du contrat et ses conditions de renouvellement.

La pratique actuelle donne un aperçu du contenu des effets du contrat d'accueil et d'intégration. Celui-ci organise déjà dans un certain nombre de cas une période d'accueil, qui comprend la vision d'un film sur la vie en France, des entretiens individuels afin d'évaluer les besoins de l'intéressé, en particulier au plan linguistique, une visite médicale, une formation relative aux droits et obligations,... Ce dispositif est inspiré, notamment, du modèle canadien.

L'objectif est de favoriser la conclusion du contrat d'accueil et d'intégration pour une durée d'un an renouvelable une fois, afin d'ouvrir pour deux ans une période permettant, au vu de différentes contraintes individuelles, à un intéressé d'en mettre en œuvre les dispositions, notamment en matière de formation linguistique.

– L'article L. 117-2 consacre l'existence du « programme régional d'intégration des populations immigrées ».

Il s'agit, comme pour les CAI, de l'apport d'une base légale au dispositif préexistant, comme le précise l'exposé des motifs. Ainsi, selon la même source, doit être établi « *un cadre de programmation et d'actions publiques permettant de fixer les contributions de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique d'intégration* ».

A ce jour, ces programmes sont encore peu nombreux – pas plus d'une dizaine au total. Leur objectif est de constituer un outil offrant un regard d'ensemble sur la politique menée, à même de favoriser les actions communes tout en évitant les « doublons ». Il s'agit en fait d'un outil au service de la cohérence territoriale.

En effet, l'article L. 117-2 définit ce programme comme déterminant « *l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux immigrants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées et issues de l'immigration* ».

C'est au cours de la lecture au Sénat qu'a été rajoutée, à l'initiative de la commission des affaires sociales, la référence à la promotion culturelle. Un certain nombre de programmes sont en effet mis en œuvre au plan local dans cette perspective directement culturelle.

Il est précisé que ce programme est élaboré sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région. A la demande de celui-ci, les collectivités territoriales lui font connaître les dispositions qu'elles envisagent de mettre en œuvre, dans l'exercice des compétences que la loi leur attribue, pour concourir à l'établissement de ce programme. Il faut noter que ces programmes peuvent intégrer les plans départementaux d'accueil.

Enfin, le Sénat a souhaité préciser qu'« *un décret détermine les conditions dans lesquelles les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants et les établissements publics [que sont l'ANAEM et le FASILD] participent à l'élaboration du programme régional d'intégration* ».

Il s'agit, par cette disposition, de prévoir expressément l'association à l'élaboration de ce programme en particulier du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)<sup>(1)</sup> ainsi que des associations d'aide aux migrants.

\*

Après que **Mme Martine Billard** a rappelé l'incohérence de la rédaction de l'article qui laisse subsister côte à côte les expressions « *personnes issues de l'immigration* » et « *personnes immigrées* », la commission, suivant en cela l'avis défavorable de **la rapporteure**, a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de Mme Martine Billard.

Article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Martine Billard visant à supprimer le deuxième alinéa de cet article selon lequel il est tenu compte de la signature par un étranger du contrat d'accueil et d'intégration, ainsi que de son respect, pour l'appréciation de la condition d'intégration dans la société française visée à l'article 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France relatif à la carte de séjour.

Article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure portant rectification d'une erreur matérielle.

Puis la commission a *adopté* l'article 61 ainsi modifié.

### *Article 62*

#### **Exigence d'une connaissance suffisante de la langue française ou d'un engagement à l'acquérir pour la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail**

Cet article tend à compléter l'article L. 341-2 du code du travail pour y prévoir une obligation nouvelle pour l'étranger qui souhaite entrer en France en vue d'y exercer une profession salariée.

Jusqu'ici, celui-ci devait déjà présenter, « *outre les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, un contrat*

---

(1) Voir sur cette question le commentaire de l'article 63.

*de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail et un certificat médical ».*

Désormais, il lui faudra également *« attester, dans l'hypothèse où il manifeste la volonté de s'installer durablement en France, d'une connaissance suffisante de la langue française ou s'engager à l'acquérir après son installation en France, dans des conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».*

### **1. Le contexte : le développement des formations linguistiques**

Il s'agit d'un des objectifs affichés dès la réunion du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. La formation linguistique constitue en effet l'un des fondements du CAI, alors qu'environ 70 % des nouveaux arrivants sont considérés comme en ayant besoin. C'est ainsi que le nouvel arrivant signataire d'un CAI doit s'engager à suivre un bilan permettant de déterminer son niveau, éventuellement assorti d'une formation. Les compétences linguistiques acquises font l'objet d'une évaluation finale qui donne lieu, si l'objectif de niveau est atteint, à la délivrance d'une attestation ministérielle.

En contrepartie, l'Etat s'engage à proposer une offre de bilan et de formation de proximité adaptée quantitativement et qualitativement aux besoins. Plus précisément, la responsabilité de l'organisation et du financement des prestations est attribuée au FASILD, qui est chargé de la sélection des organismes prestataires.

Parallèlement sont affichés des objectifs complémentaires, qui se distinguent de la mise en application du CAI : il en va ainsi de la création de lieux destinés à l'apprentissage de la langue française dans les quartiers, ou de l'incitation des radios locales adhérentes au GIP-EPRA <sup>(1)</sup>, sur les douze départements expérimentaux du contrat d'accueil et d'intégration, à diffuser les émissions *« Vivre en France et en français ».*

Un point d'étape, réalisé le 2 juin 2004, permet de prendre la mesure des avancées accomplies dans ces domaines <sup>(2)</sup>. Il s'avère qu'*« un effort sans précédent a été accompli en matière de formation linguistique ».* Ces mesures concernent avant tout les nouveaux arrivants, dans le cadre des CAI. 27,2 millions d'euros ont été prévus à cet effet en 2004.

Mais sont concernés également les salariés : depuis l'adoption de l'article 5 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, l'article L. 900-6 du code du travail dispose en effet que *« les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie ».* Elles entrent, à ce titre, dans le champ des dispositions de

---

(1) *Le groupement d'intérêt public consacré aux échanges et à la production radiophoniques, destiné à la mutualisation des programmes.*

(2) *Les éléments du présent développement en sont largement extraits.*

droit commun relatives à la formation professionnelle continue. Il sera donc plus aisé désormais de concilier vie professionnelle et apprentissage ou perfectionnement de la langue française.

Par ailleurs, dans le cadre de partenariats organisés par la Délégation interministérielle à la ville, quatorze sites ont été repérés pour constituer des centres d'apprentissage du français dans les quartiers et permettre à des personnes déjà installées en France mais qui, jusque-là, n'en ont pas eu l'occasion, de procéder à cet apprentissage.

Il faut encore citer les candidats à la naturalisation : en 2003, près de 3 200 se sont vus refuser ou ajourner leur demande pour défaut d'assimilation linguistique. Des formations spécifiques ont été entreprises à titre expérimental en 2002-2003 et étendues en 2004 à l'ensemble des régions métropolitaines.

La conclusion du point d'étape est sans équivoque : *« Au total, ce sont 55,5 millions d'euros que la collectivité, à travers le FASILD, consacra en 2004 à la formation au français des populations immigrées. Cet effort, qui représente 38 % du budget d'intervention de cet établissement public, est sans aucun précédent dans le passé ».*

C'est dans ce cadre qu'il convient d'apprécier la présente mesure.

## **2. Une condition nouvelle à l'entrée des étrangers en France en vue d'y exercer une activité salariée**

Désormais, l'étranger souhaitant entrer en France en vue d'y exercer un emploi salarié devra soit prouver sa connaissance suffisante de la langue française, soit s'engager à l'acquérir, après son installation en France.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de cette disposition.

Cette mesure doit être mise en lien avec l'article 61 introduisant le nouvel article L. 117-1 dans le code de l'action sociale et des familles et précisant que le CAI pourra être pris en considération pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine, donc, notamment, de « connaissance suffisante » de la langue française, à l'occasion de la délivrance de la carte de résident.

\*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Martine Billard.

**Mme Martine Billard** a estimé qu'une disposition qui subordonne la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail à la justification d'une connaissance de la langue française est incompatible avec les engagements internationaux de la France. Autant la connaissance de la langue française peut juridiquement constituer une condition nécessaire pour l'obtention de la



nationalité française, autant elle ne peut pas constituer une condition préalable à l'embauche.

**La rapporteure** a répondu que la connaissance de la langue française n'apparaît pas, à l'évidence, comme une condition exorbitante pour obtenir un emploi sur le territoire français. Elle a évoqué l'initiative britannique récente consistant à assurer des cours d'anglais au profit des chômeurs ne maîtrisant pas cette langue.

Après que **Mme Martine Billard** a rappelé que de nombreux cadres supérieurs de sociétés multinationales anglo-saxonnes présentes en France ne parlent pas le français, la commission a *rejeté* son amendement.

La commission a *adopté* l'article 62 sans modification.

### *Article 63*

#### **Détermination des missions et du statut juridique du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations**

Cet article tend, pour l'essentiel, à procéder à une nouvelle définition du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et de ses missions. Il importe, avant de revenir plus en détail sur la description du dispositif proposé, de rappeler l'état des lieux avant la réforme.

##### **1. L'évolution du FASILD au cours des dernières années**

Le FASILD existe déjà sous la forme d'un établissement public de l'Etat, défini comme tel par les articles L. 767-2 et D. 767-1 à D. 767-27 du code de la sécurité sociale.

Il a été créé par une ordonnance de 1958 et a connu des réformes successives. En particulier, une loi du 30 décembre 2000 a décidé de son financement par l'Etat, cependant qu'une loi du 16 novembre 2001 substituait à l'ancienne dénomination de « Fonds d'action social pour les travailleurs immigrés et leurs familles » l'actuelle dénomination.

Aux termes de l'article L. 767-2, le FASILD « *met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes* ».

A cet effet, le FASILD conçoit et met en œuvre, dans le cadre des orientations gouvernementales, et sous la tutelle de la direction des populations et des migrations du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, des programmes d'intervention et finance ou participe au financement d'actions dans des domaines variés (formation linguistique, éducation, logement, santé, information, culture...).

Le tableau présenté ci-après donne la mesure de la traduction budgétaire de ces différentes interventions sociales pour les années 2003 et 2004.

*Interventions du FASILD en 2003 et 2004*

| Domaines   | BP*           | %    | BP            | %         |
|--|---------------|------|---------------|-----------|
|  | 2004<br>En M€ | BP   | 2003<br>En M€ | BP        |
| 1- Observation et analyse de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations | 4,65          | 3 %  | 5,5           | 3,4 %     |
| 2- Accueil des primo-arrivants   | 7,51          | 5 %  | 24,2          | 14,2 %    |
| 3- Apprentissage du français   | 55,5          | 38 % | 46            | 28 %      |
| 4- Connaissance et exercice des droits   | 27,4          | 19 % | 26            | 16 %      |
| 5- Participation à la vie publique   | 14,1          | 10 % | 18            | 11,1 %    |
| 6- Evolution des foyers de travailleurs migrants   | 22,9          | 16 % | 26,2          | 16,1 %    |
| 7- Prévention et lutte contre les discriminations  | 5,4           | 4 %  | 6             | 3,7 %     |
| 8- Promotion de la diversité culturelle  | 9,44          | 6 %  | 10,25         | 6,3 %     |
| <b>TOTAL</b>   | <b>147</b>    |      | <b>162.25</b> | <b>**</b> |

\* BP = budget primitif.

\*\* dont 16,4 M€ pour le financement du SSAE, soit 145,8M€ hors SSAE.

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

A partir de 2003, le FASILD a entrepris une réorientation de son activité pour tenir compte :

– d'une part, des nouvelles priorités définies à partir de 2002 par le gouvernement et précisées par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, à savoir le développement de l'accueil des primo-arrivants, la promotion individuelle, sociale et professionnelle des immigrés et des personnes issues de l'immigration, la lutte contre les discriminations ;

– d'autre part, de l'article 30 du nouveau code des marchés publics, qui impose de nouvelles règles de concurrence. De ce fait, un certain nombre d'actions antérieurement financées par le FASILD sous forme de subventions relèvent désormais des marchés publics passés par l'établissement. C'est notamment le cas des offres de formation civique, linguistique et d'information sur la vie en France proposées dans le cadre du CAI.

A partir de ces deux grandes tendances, les principales activités du FASILD ont évolué progressivement de la façon suivante.

Concernant d'abord l'accueil des primo-arrivants, plus de 106 000 personnes ont été accueillies en 2003. En pratique, le FASILD dispose de dispositifs propres d'accueil, en particulier pour l'accès aux droits, l'apprentissage

de la langue française et le soutien à la scolarisation, qui s'ajoutent à ceux de l'Office des migrations internationales, dits « plates-formes d'accueil ». Ces dispositifs du FASILD correspondent en 2003 à des crédits d'un montant de plus de 23 millions d'euros.

Compte tenu toutefois, en application des décisions du comité interministériel du 10 avril 2003, de la mise en place d'un véritable service public de l'accueil des étrangers confié à un opérateur national unique, c'est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'OMI, désigné opérateur de l'accueil par la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1999, qui finance l'interprétariat sur les plates-formes, dans l'attente de la création de l'ANAEM.

Il faut noter en outre que, la circulaire 2003/556 du 3 décembre 2003 ayant supprimé les bureaux d'accueil, il en a résulté un redéploiement des financements aux associations supports de ces bureaux sur des actions d'accès aux droits et d'information sociojuridique.

Par ailleurs, le FASILD n'assure plus le financement du service social d'aide aux émigrants (SSAE). C'est l'Etat, dans l'attente de la création de l'ANAEM également, qui finance directement cette association.

En revanche, le FASILD contribue à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration en organisant des appels d'offre et en assurant le financement des formations civiques, des journées d'information « Vivre en France » ainsi que des formations linguistiques proposées dans le cadre du CAI.

Il faut encore citer les autres domaines d'intervention du FASILD : la connaissance et l'exercice des droits, le soutien à l'initiative associative, l'accompagnement des plans de traitement des foyers de travailleurs migrants, la prévention et la lutte contre les discriminations ou encore la promotion de la diversité culturelle.

## **2. Les mesures proposées**

– Le I de cet article complète le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'action sociale et des familles par une section 5 intitulée « Etablissements publics » et comprenant trois articles L. 121-13, L. 121-14 et L. 121-15 nouveaux.

L'article L. 121-13 vise à introduire dans le code de l'action sociale et des familles la référence à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. Cette nouvelle section 5 regroupe en effet l'ensemble des établissements publics du chapitre I<sup>er</sup>, lui-même consacré aux collectivités publiques et organismes responsables de l'action sociale et des familles, au sein du titre II du livre I<sup>er</sup> dédié à la description des compétences.

Par souci de cohérence il est donc fait mention de l'ANAEM comme établissement public administratif de l'Etat, et renvoyé à l'article L. 341-9 du code du travail pour ce qui concerne la description de ses missions.

Les deux articles suivants sont consacrés au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

L'article L. 121-14 définit dans son premier alinéa le FASILD en fonction de son objet : la mise en œuvre « *des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France* » et le concours « *à la lutte contre les discriminations dont [ces populations] pourraient être victimes* ».

Le deuxième alinéa vise à préciser expressément que le FASILD « *participe au service public de l'accueil assuré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (...)* ». Il y a une correspondance avec les dispositions de l'article 60 consacrant l'existence du « *service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* ». Mais cette mesure correspond en même temps à la définition législative d'une réalité préexistante.

L'article L. 121-15 procède à une définition plus statutaire de l'établissement, d'une part en précisant que la FASILD est un établissement public administratif de l'Etat, d'autre part en ouvrant au FASILD la possibilité de recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée.

Cet article n'a pas fait l'objet de modifications lors de sa discussion par le Sénat (à l'exception de la rectification d'une erreur matérielle dans la dénomination de la nouvelle Agence créée).

Néanmoins, des recommandations y ont été faites, visant, pour l'essentiel, à insister sur le risque que le recentrage des fonctions du FASILD sur l'accueil par le présent projet ne s'opère au détriment des fonctions d'intégration.

Ces recommandations font écho aux propos du Conseil économique et social, qui estimait nécessaire de rappeler, dans son avis en date du 31 août 2004, que le champ d'intervention du FASILD ne se limite pas à la formation linguistique, mais couvre aussi « *la formation professionnelle, l'emploi, l'accompagnement social, la santé, les personnes âgées, l'éducation, la culture, la citoyenneté* ».

– Le II de l'article 63 procède à la suppression de la section 2 du chapitre VII du titre VI du livre VII du code de la sécurité sociale, qui contenait le seul article L. 767-2, désormais remplacé par les nouvelles dispositions, et qui n'a donc plus lieu d'être, le FASILD étant un organisme désormais financé par l'Etat, ainsi que l'a souligné Mme Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion au cours de la séance publique au Sénat.

\*

La commission a *adopté* l'article 63 sans modification.

*Article 64*

**Détermination des modalités de reprise par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) des personnels de l'association Service social d'aide aux émigrants (SSAE)**

Cet article, qui a été adopté sans modifications par le Sénat, vise à organiser pratiquement les modalités du transfert des missions, personnels, biens, droits et obligations de l'association « Service sociale d'aide aux émigrants » (SSAE) à l'ANAEM.

Cet article constitue donc une conséquence de la création de l'ANAEM à l'article 60.

– Le premier alinéa concerne l'organisation des missions. Il prévoit que les missions confiées par l'Etat au SSAE seront transférées à l'ANAEM à la date d'expiration ou de dénonciation de la convention conclue entre l'Etat et le SSAE. Il s'agit d'une convention de financement aux termes de laquelle l'Etat versait une subvention annuelle au SSAE pour l'accomplissement de ses missions d'action sociale. Désormais, c'est directement à l'ANAEM que l'Etat versera cette subvention.

– Le deuxième alinéa est relatif au transfert des personnels. Il prévoit la reprise par l'Agence des personnels du SSAE dans les conditions de l'article L. 122-12 du code du travail, article selon lequel « *tous les contrats de travail en cours au jour de la modification [de la situation juridique de l'employeur] subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Il est précisé également que les personnels conserveront le bénéfice de leur engagement à durée indéterminée.

Dans le cadre de cette opération qui correspond à l'intégration du SSAE à l'Office des migrations internationales, les personnels qui auparavant relevaient du droit privé se verront désormais appliquer le régime statutaire des personnels de tout établissement public. C'est donc, d'une certaine façon, un « mariage de cultures » qui est ainsi opéré, et aux modalités d'application duquel il conviendra d'être attentif.

Au cours de la discussion en séance publique au Sénat, la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, Mme Nelly Olin, a insisté sur le fait que les dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail seraient appliquées à ce transfert, tout contrat emportant avec lui les éléments essentiels qui le composent au jour du transfert, notamment l'ancienneté, la rémunération, la qualification et le contenu des fonctions.

En revanche, elle a précisé que les dispositions de l'article L. 132-8 du code du travail, « *qui a pour objet d'organiser la survie temporaire des avantages*

*collectifs des salariés, afin d'éviter que l'opération de transfert n'entraîne une situation de vide conventionnel qui leur serait préjudiciable », n'étaient pas applicables : en effet, « d'une part, les établissements publics administratifs n'entrent pas dans le champ d'application du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du travail relatif aux conventions et accords collectifs. D'autre part, les salariés du SSAE dont le contrat de travail est transféré en application de l'article L. 122-12 sont concomitamment placés par la loi dans un régime de droit public, avec toutes les garanties afférentes au statut d'agent de droit public. Ils voient de ce fait un dispositif réglementaire s'appliquer à eux dès leur intégration à l'ANAEM, en lieu et place de l'accord collectif existant ».*

Au total, l'Office des migrations internationales comporte aujourd'hui environ 550 personnels, le SSAE 350. L'Agence regroupera donc plus de 900 personnels – pour un budget d'environ 70 à 80 millions d'euros.

Un décret devra encore préciser le contenu de ce nouveau statut du personnel.

– Le troisième alinéa est relatif au transfert des biens, droits et obligations liés à la mission du SSAE. Il renvoie à une convention conclue entre le SSAE et l'OMI les conditions du transfert. Une convention d'apport est en préparation.

\*

La commission a *adopté* l'article 64 sans modification.

#### *Article 64 bis (nouveau)*

#### **Dispositions de coordination dans le code du travail**

Le présent article reprend des dispositions déjà inscrites dans le présent projet à l'article 60 *bis* (nouveau).

Le **I** procède à l'abrogation de l'article L. 364-6 du code du travail, déjà réalisée par le 1<sup>o</sup> de l'article 60 *bis*.

Le **II** porte modification de l'article L. 364-8 du code du travail, mais la rédaction nouvelle de cet article, à laquelle procèdent les 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 60 *bis*, répond plus directement à l'objectif poursuivi, qui consiste à supprimer la référence aux peines qui étaient prévues en cas de non-respect du monopole de l'Office des migrations internationales. Ce paragraphe devient donc sans objet.

Pour ces raisons, il convient de proposer la suppression de cet article.

\*

La commission a *adopté* un amendement de suppression de l'article de la rapporteure, les dispositions contenues dans cet article étant redondantes avec celles de l'article 60 *bis*.

La commission a *adopté* l'article 64 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

### *Article 65*

#### **Accès de droit au bénéfice de la francisation émanant de personnes dont le prénom avait préalablement fait l'objet, à leur insu, d'une francisation à l'initiative de l'autorité administrative**

Cet article procède à une modification de l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française.

#### **1. Le problème posé**

Cette question a été soulevée par le Médiateur de la République, qui a choisi d'alerter les différents ministres intéressés sur la situation des personnes naturalisées françaises ayant le désir de conserver leurs prénoms francisés par une autorité administrative.

Dans les années d'après-guerre en effet, selon une pratique fréquente, les administrations procédaient, lors de l'établissement de documents officiels – les cartes d'identité par exemple – à une francisation d'office. Mais les actes de naissance n'étaient pas modifiés pour tenir compte de ce changement. Cette situation posait problème par exemple à l'occasion d'une demande de renouvellement de carte d'identité, l'acte de naissance ne faisant pas mention du nom francisé dont voulait se prévaloir l'intéressé.

Dès, lors trois types de difficultés pouvaient se présenter :

– une difficulté liée aux délais de régularisation : pour les personnes dont les noms francisés figurent dans le décret de naturalisation, une démarche destinée à obtenir la rectification de l'acte de naissance peut être engagée, auprès du service central d'état civil de Nantes, alors même que l'acte de naissance ne comporte que le ou les seuls prénoms étrangers. Toutefois, la durée d'une telle démarche peut être estimée entre dix-huit et vingt-quatre mois, ce qui peut être préjudiciable à l'intéressé ;

– une difficulté financière : pour les personnes dont le décret de naturalisation ne mentionne que le ou les prénoms inscrits sur l'acte de naissance, il ne peut y avoir rectification pour simple erreur matérielle. Il faut alors envisager le recours à la procédure de changement de prénom telle qu'elle est prévue à l'article 60 du code civil et qui engendre des coûts, liés en particulier à la présence obligatoire d'un avocat – coûts qui peuvent être estimés à 900 euros ;

– une difficulté liée à des considérations d'équité : deux personnes qui se trouvent dans une même situation se voient opposées des réponses administratives différentes selon que le décret de naturalisation mentionne ou non le prénom figurant sur l'acte de naissance.

Pour l'ensemble de ces raisons, il était nécessaire de procéder à un changement de la législation, en particulier de l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française.

Aux termes de cet article, *« la demande de francisation de nom ou de prénoms ou d'attribution de prénom peut être présentée lors de la demande de naturalisation ou de réintégration ou lors de la déclaration d'acquisition de la nationalité française ou de réintégration. Elle peut l'être également dans le délai d'un an suivant l'acquisition de la nationalité française ou la réintégration dans cette nationalité »*.

Le gouvernement, dans la version initiale du projet, proposait de compléter cet article par un nouvel alinéa précisant que *« la demande de francisation de prénom présentée par des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives [pouvait] être formulée sans délai »*.

## **2. La solution retenue par le gouvernement prolongée par le Sénat**

A l'initiative de la commission, le Sénat a modifié l'alinéa ajouté à l'article 8.

Aux termes du projet gouvernemental, en effet, les demandes de francisation de prénoms pouvaient être formulées sans délais. Cela constituait déjà un progrès, dans la mesure où le délai d'un an à compter de l'acquisition de la nationalité française ou de la réintégration dans cette nationalité n'est plus opposable aux citoyens, tout au moins s'ils justifient de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives.

Mais le Sénat a souhaité aller plus loin encore. A la suite de l'adoption de deux amendements identiques de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, il doit désormais être fait droit aux demandes de francisation de prénoms présentées sans condition de délai, avec la même condition, pour ces personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française, de devoir justifier de l'utilisation du prénom francisé.

\*

La commission a *adopté* l'article 65 sans modification.



*Après l'article 65*

**M. Francis Vercamer** a présenté un amendement de M. Yvan Lachaud visant à établir un dispositif pénal spécifique en cas de déclaration mensongère en vue d'obtenir indûment une allocation ou une aide réservée aux demandeurs d'asile en difficulté.

Après que **la rapporteure** a indiqué que des dispositifs de contrôle existent déjà et qu'en tout état de cause tel n'est pas l'objet du présent projet de loi, la commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Francis Vercamer** a présenté un deuxième amendement de M. Yvan Lachaud visant à introduire un dispositif de plafonnement du cumul des allocations et aides versées à un demandeur d'asile au niveau du revenu minimum d'insertion (RMI).

**Mme Martine Billard** s'est émue qu'on puisse de la sorte vouloir supprimer les aides destinées aux enfants des personnes immigrées.

**La rapporteure** a estimé que l'amendement est sans objet. En aucun cas les aides versées directement par l'Etat aux personnes immigrées n'excèdent le montant du RMI. De plus les aides apportées par les collectivités locales sont marginales et ce d'autant plus qu'elles répondent à des critères d'attribution très restrictifs.

Cette réponse a pleinement satisfait **Mme Muguette Jacquaint**, qui a jugé que cet amendement ainsi que le précédent témoignent d'une volonté d'assimiler les personnes immigrées à des tricheurs et à des voleurs. **M. Francis Vercamer** ayant rappelé qu'il n'est pas auteur des deux amendements, **Mme Muguette Jacquaint** a ajouté qu'en ce cas il ne faut pas les défendre, ce à quoi il a répondu que sa démarche relève simplement de la solidarité de groupe.

Après que **M. Pierre Morange, président**, a salué la clarté des propos de la rapporteure, la commission a *rejeté* l'amendement.

Puis, **M. Francis Vercamer** a présenté un amendement de M. Yvan Lachaud introduisant un dispositif offrant aux détenteurs d'une carte de séjour temporaire la possibilité de souscrire un contrat d'intégration leur permettant d'acquérir une connaissance de la langue française et des grands principes républicains.

Après que **Mme Martine Billard** a ironisé sur l'incrédulité que ne manquerait pas de provoquer l'adoption d'un tel amendement dans les grandes entreprises multinationales qui embauchent sur le territoire français de plus en plus de cadres supérieurs étrangers, la commission, suivant l'avis défavorable de la rapporteure, a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Francis Vercamer donnant aux services d'état-civil des communes la possibilité de traiter les demandes de renouvellement des cartes de résident, valables pour une durée de dix ans, des étrangers vivant en France.

**M. Francis Vercamer** a précisé que le processus administratif tel qu'il existe aujourd'hui pose problème. Dans le Nord, département dont il est l'élu, les gens se pressent dès deux heures du matin devant les portes de la préfecture pour faire renouveler leurs cartes de résident. En effet, leur cas est traité par le même service que celui qui délivre les cartes de séjour, ce qui provoque des engorgements. N'y aurait-il donc pas avantage à ce que des personnes qui résident depuis plusieurs années en France voient leur titre de séjour renouvelé selon des procédures identiques à celles utilisées pour le renouvellement des cartes d'identité ou des passeports ?

**La rapporteure** s'est opposée à une telle réforme estimant que le renouvellement des cartes de résident est une compétence des services de l'Etat et qu'au demeurant une rationalisation des procédures est en cours, visant notamment à réduire les délais d'attente.

La commission a *rejeté* l'amendement.

#### **TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

##### *Article 66*

##### **Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi**

Cet article organise les modalités d'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions du présent projet.

Le **I** pose que les dispositions de l'article 15, autrement dit celles relatives à l'institution d'un crédit d'impôt, sont applicables aux exercices clos à compter du 31 décembre 2004.

Au cours de la première lecture au Sénat, le gouvernement a ajouté un alinéa précisant que les dispositions des articles 18 et 22, relatifs au principe de l'intermédiation obligatoire des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage et à la réforme du mécanisme « du barème », sont applicables aux exercices clos à compter du 31 décembre 2005. En effet, la collecte de la taxe d'apprentissage antérieure à ces exercices commencera manifestement avant l'adoption définitive du projet de loi.

Le **II** est relatif aux dispositions de l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles et au dernier alinéa de l'article L. 341-2 du code du travail :

il s'agit respectivement de l'article prévu par l'article 61 relatif à l'institution du contrat d'accueil et d'intégration ainsi que de l'article prévu par l'article 62 relatif à la connaissance suffisante de la langue française. Ils entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 : c'est donc aussi au regard de cette date que sont planifiés et organisés les financements y afférents.

Le **III** concerne le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations de l'Office des migrations internationales à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, prévu à la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 60, relatif à la création de l'agence. Le même paragraphe précise que ce transfert ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ou redevance.

\*

La commission a *adopté* l'article 66 sans modification.

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

\*

**En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale – n° 1911.**

-----

N° 1930 – Rapport sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (tom I) (Mme Françoise de Panafieu et M. Dominique Dord)