

Document  
mis en distribution  
le 27 juin 2005



N° 2412

---

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2005.

**RAPPORT**

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,  
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI (n° 2403) *habilitant le  
Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour  
l'emploi,*

PAR M. CLAUDE GAILLARD,

Député.

---



## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5     |
| <b>I.- DEPUIS 2002, L'EMPLOI A ÉTÉ AU CŒUR DE NOMBREUX CHANTIERS DE RÉFORMES QUI DESSINENT UNE POLITIQUE COHÉRENTE</b> .....                         | 7     |
| A. UNE OPTION DE MÉTHODE : SIMPLIFIER ET SÉCURISER UNE LÉGISLATION EXCESSIVEMENT COMPLEXE, PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL .....                       | 7     |
| B. LA PRÉOCCUPATION CONSTANTE DE VALORISER LE TRAVAIL ET LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS .....   | 8     |
| C. DE NOUVEAUX PROGRAMMES ET UNE PROFONDE RÉFORME INSTITUTIONNELLE POUR FAVORISER L'ACCÈS ET LE RETOUR À L'EMPLOI DE CEUX QUI EN SONT ÉLOIGNÉS ..... | 9     |
| D. L'EXPLORATION DES NOUVEAUX GISEMENTS D'EMPLOI .....   | 10    |
| <b>II.- CEPENDANT, LES PERFORMANCES DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'EMPLOI RESTENT DURABLEMENT MÉDIOCRES</b> .....   | 13    |
| <b>III.- « AUCUNE SOLUTION NE DOIT ÊTRE ÉCARTÉE PAR PRÉJUGÉ, AUCUNE NE DOIT ÊTRE DÉCOURAGÉE »</b> .....  | 17    |
| A. UN PROJET DE LOI D'HABILITATION POUR RÉPONDRE À L'URGENCE .....   | 17    |
| B. DES ORDONNANCES POUR LEVER LES OBSTACLES AU RETOUR À L'EMPLOI .....   | 19    |
| C. UNE HABILITATION POUR UNE DURÉE LIMITÉE .....   | 23    |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 25    |
| <b>I.- DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....   | 25    |
| <b>II.- EXAMEN DES ARTICLES</b> .....  | 33    |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> : Champ de l'habilitation .....  | 33    |
| <i>Article 2</i> : Durée de l'habilitation .....   | 53    |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 55    |



## INTRODUCTION

*« Alors que l'espérance de vie ne cesse d'augmenter dans notre pays, nous nous privons des compétences des salariés plus âgés. Alors que la croissance de la population active ralentit, plus de 20 % des jeunes ne trouvent pas d'emploi. Alors que le chômage touche plus de deux millions et demi de personnes, 500 000 offres d'emploi ne trouvent pas preneurs. Alors que notre droit du travail est l'un des plus protecteurs en Europe, une grande partie des salariés exprime un sentiment d'insécurité au travail. Ces réalités ne sont pas acceptables ».* Par ces quelques phrases prononcées lors de son discours de politique générale du 8 juin dernier, le Premier ministre a exprimé l'échec collectif de notre pays, depuis plusieurs décennies, dans ses politiques de l'emploi.

Cet échec apparaît lorsque l'on constate les résultats obtenus par certains de nos partenaires européens, qui démontrent, s'il en était besoin, qu'il n'y a pas d'incompatibilité de principe entre plein-emploi et respect d'un « modèle social » européen fondé notamment sur une régulation collective des relations de travail et le développement de mécanismes de solidarité permettant une protection sociale à vocation universelle et réglée par la puissance publique.

C'est de longue date que le chômage est l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens. Tous les gouvernements français ont élaboré des politiques de l'emploi, mis en place des instruments budgétaires spécifiques, modifié le droit du travail dans l'optique d'une amélioration de l'emploi. Ceux conduits par M. Jean-Pierre Raffarin n'ont pas démerité à cet égard, car leur œuvre de réforme, si elle n'a pu porter tous ses fruits dans un contexte économique mondial et surtout européen défavorable, n'en est pas moins considérable.

Mais la gravité de la situation et l'importance du malaise social qui en résulte, brutalement manifestée lors d'une récente échéance électorale, justifient un coup d'accélérateur, une priorité absolue à l'emploi, la mobilisation de tous les acteurs, de toutes les solutions, dans la continuité de l'action entreprise depuis trois ans. Selon la formule du Président de la République, lors de son allocution du 31 mai dernier, *« l'urgence, ce n'est pas d'ajouter des textes aux textes, c'est l'engagement résolu de tous les acteurs. Quand il s'agit de la croissance, du chômage, de la précarité, aucune solution ne doit être écartée par préjugé, aucune ne doit être découragée. Le seul critère est celui de l'efficacité ».*

Parce que l'urgence est incontestable et qu'il est légitime de prendre dès cet été les mesures nécessaires, le gouvernement demande à la représentation nationale de l'habiliter à légiférer par ordonnances. La procédure de l'article 38 de

la Constitution est soigneusement encadrée tant dans les termes mêmes du texte souverain que dans la jurisprudence qu'a élaborée le Conseil constitutionnel. Elle a été utilisée à de nombreuses reprises sous la V<sup>e</sup> République, par des gouvernements de tous les bords et souvent pour des réformes considérables, comme celles de la sécurité sociale en 1967 et 1996 ou l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite, la fixation de la durée hebdomadaire du travail à trente-neuf heures et l'attribution d'une cinquième semaine de congés payés en 1982. Ce choix de procédure ne justifie donc vraiment pas les procès d'intention qu'il suscite.

## **I.- DEPUIS 2002, L'EMPLOI A ÉTÉ AU CŒUR DE NOMBREUX CHANTIERS DE RÉFORMES QUI DESSINENT UNE POLITIQUE COHÉRENTE**

Les gouvernements dirigés de 2002 à 2005 par M. Jean-Pierre Raffarin ont engagé de nombreux chantiers de réforme, impliquant ou non une traduction législative. Certains de ces projets n'ont pu encore être menés à terme et même ceux qui l'ont été n'ont pu évidemment produire encore tous leurs effets. Il n'en est pas moins vrai qu'ils constituent un ensemble cohérent guidé par quelques principes forts qu'il est juste de rappeler car les mesures d'urgence qui constituent l'objet du présent projet de loi s'inscrivent dans la continuité de cette action.

### **A. UNE OPTION DE MÉTHODE : SIMPLIFIER ET SÉCURISER UNE LÉGISLATION EXCESSIVEMENT COMPLEXE, PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL**

Bien souvent, voulant s'adapter à la diversité des cas concrets sans jamais y parvenir vraiment, notre législation apparaît tout à la fois rigide, compliquée et peu claire, ce qui peut donner lieu à des contentieux interminables débouchant parfois sur des décisions de justice surprenantes. Simplifier, sécuriser, renvoyer ce qui peut l'être à un dialogue social le plus proche du terrain, telle est la méthode constamment suivie depuis trois ans, dont plusieurs réformes sont emblématiques.

On peut citer en premier la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social :

– elle est pour l'essentiel issue du dialogue social, puisqu'elle constitue la traduction législative d'un accord national interprofessionnel sur la formation et d'une « position commune » des partenaires sociaux sur l'organisation de leur dialogue ;

– elle comporte effectivement une réforme, dont les conséquences seront certainement très importantes à terme, des règles de conclusion des accords collectifs, en recherchant un dialogue social plus responsable (avec la promotion du principe majoritaire) et plus décentralisé (en permettant aux accords d'entreprise de s'écarter éventuellement des solutions dégagées au niveau des branches et de traiter de l'ensemble des matières auparavant réservées à ces dernières).

Le temps de travail constitue indéniablement une autre question emblématique. Sans remettre en cause les « trente-cinq heures », considérées comme un acquis social, deux lois ont apporté des mesures d'assouplissement, de simplification et de responsabilisation des partenaires sociaux :

– La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi élargit le champ laissé au dialogue social en matière de rémunération des heures supplémentaires et de repos compensateur et surtout rend leur lisibilité à des dispositifs légaux excessivement complexes : fusion des exonérations générales de charge avec la mise en place de l'abattement « Fillon » ; convergence accélérée des différents SMIC...

– La loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise simplifie le dispositif légal du compte épargne-temps et crée un régime simple d'heures choisies permettant un dépassement éventuel du contingent d'heures supplémentaires. Ces aménagements devront être négociés entre les partenaires sociaux et sont en outre conditionnés à l'accord individuel des salariés.

Pour ce qui est enfin du droit du licenciement, la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques a suspendu les règles procédurales inutilement complexes et parfois peu claires issues de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale – au point que le précédent gouvernement n'a jamais pris les décrets d'application – et promu le dialogue social sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et l'anticipation des restructurations (par des « accords de méthode »).

Dans sa continuité, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a pérennisé ces acquis et s'est efforcée de sécuriser les procédures de licenciement en clarifiant les règles ou jurisprudences considérées comme les plus litigieuses (en matière de gestion des modifications des contrats de travail, de délais de recours, de convocation du comité d'entreprise, *etc.*).

## **B. LA PRÉOCCUPATION CONSTANTE DE VALORISER LE TRAVAIL ET LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS**

Retrouver le sens du travail, mieux le valoriser : autant d'impératifs pour favoriser l'activité par rapport à l'assistance, développer le pouvoir d'achat, retrouver le chemin de la croissance.

Les mesures d'assouplissement précitées en matière de gestion du temps de travail, qui visent à permettre à ceux qui le souhaitent de travailler plus pour gagner plus, poursuivent cet objectif.

Il en est de même, dans le cadre de la réforme des retraites résultant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, des dispositifs d'incitation à la prolongation de l'activité professionnelle : introduction d'une surcote des pensions liquidées au-delà de la durée d'assurance donnant droit à la retraite à taux plein ; report à soixante-cinq ans de l'âge de mise à la retraite d'office à l'initiative de l'employeur ; assouplissement des règles de cumul emploi-retraite et de retraite progressive entre soixante et soixante-cinq ans.



En matière de pouvoir d'achat des revenus du travail, et en particulier de ceux qui sont modestes, plusieurs mesures traduisent la préoccupation constante qu'auront eue les gouvernements depuis 2002 à cet égard :

– Dans le cadre de la convergence accélérée des SMIC, le SMIC horaire aura connu sur trois ans (2003-2005) un relèvement sans précédent de 17,5 % (l'ensemble des salaires minimaux – en tenant compte de l'évolution nécessairement moindre des « garanties mensuelles de rémunération » – l'ayant été de 13 % sur la même période).

– La prime pour l'emploi, instrument d'encouragement au retour à l'emploi et d'amélioration des revenus d'activité modestes, a été significativement relevée (d'environ 15 % pour un revenu d'activité identique de 2002 à 2005).

– Le gouvernement s'est efforcé de relancer les négociations salariales. Si cette relance dépend évidemment de la bonne volonté des partenaires sociaux, la réalisation régulière de bilans, comme celui fait très récemment lors d'une réunion de la sous-commission des salaires de la Commission nationale de la négociation collective, et la mise en place dans les branches « bloquées » de commissions mixtes paritaires constituent de fortes incitations institutionnelles ; effectivement, l'année 2004 a vu un nombre très élevé d'avenants salariaux aux conventions de branche. L'aide financière conséquente accordée depuis 2004 au secteur de l'hôtellerie-restauration, suite à la passation d'un accord de branche qui prévoyait la suppression du « SMIC hôtelier », entraînant une hausse de 11 % pour les plus faibles rémunérations, s'inscrit également dans cet effort.

### **C. DE NOUVEAUX PROGRAMMES ET UNE PROFONDE RÉFORME INSTITUTIONNELLE POUR FAVORISER L'ACCÈS ET LE RETOUR À L'EMPLOI DE CEUX QUI EN SONT ÉLOIGNÉS**

Certaines catégories, tels que les travailleurs handicapés et les jeunes, se caractérisent par des taux de chômage durablement très élevés (supérieurs à 20 %). Plus généralement, l'accès ou le retour à l'emploi des personnes faiblement qualifiées devient de plus en plus difficile compte tenu des besoins de l'économie, *a fortiori* si elles subissent un chômage de longue durée. Dans cette optique, plusieurs réformes très significatives ont été engagées :

– La loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise a mis en place le « contrat jeune », qui favorise l'embauche en entreprise et en contrat à durée indéterminée de jeunes de seize à vingt-deux ans faiblement qualifiés. En deux ans, de l'été 2002 à juin 2004, 160 000 jeunes ont bénéficié de ces contrats.

– La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées comporte un volet « emploi » qui dynamise le dispositif préexistant de l'obligation d'emploi

dans les entreprises, notamment en relevant le plafond de la contribution due par les entreprises pour non-respect de cette obligation et en prévoyant une très forte majoration pour les entreprises qui ne font aucun effort d'embauche directe de personnes handicapées. Par ailleurs, la loi étend à la fonction publique ce dispositif de pénalisation financière afin d'assurer dans les administrations le respect de l'obligation d'emploi.

– L'acquisition de nouvelles qualifications ou du moins le maintien à niveau des compétences professionnelles grâce à la formation tout au long de la vie sont déterminants pour assurer l'« employabilité » de chacun. Partant du constat de l'accès très inégal des salariés à la formation continue selon leur catégorie socioprofessionnelle et la taille de leur entreprise, la loi précitée du 4 mai 2004 a instauré le droit individuel à la formation afin de garantir à tous les salariés un minimum de vingt heures de formation annuelles (reportables sur six ans) ; elle a également relevé les obligations financières des entreprises en la matière et réformé les contrats en alternance afin qu'ils bénéficient à un plus grand nombre de salariés. Dans le même esprit, la loi de programmation pour la cohésion sociale comprend un volet apprentissage important : en vue de porter de 350 000 à 500 000 l'effectif des apprentis, elle améliore leur mode de rémunération, crée un crédit d'impôt pour leurs employeurs et assouplit diverses règles relatives au contrat d'apprentissage.

– Les demandeurs d'emploi méritent un accompagnement renforcé et personnalisé. A cet égard la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit un ensemble cohérent de mesures : définition du « service public de l'emploi » afin de reconnaître et de coordonner les nombreux acteurs – y compris privés – qui concourent déjà de fait ou peuvent concourir à la politique de l'emploi ; création d'ici 2009 de trois cents maisons de l'emploi pour assurer cette synergie au niveau territorial ; renforcement conséquent des moyens humains d'accompagnement (10 000 emplois supplémentaires programmés pour les maisons de l'emploi et les missions locales) ; réforme et relance des « emplois aidés » afin notamment de généraliser la démarche d'« activation » des minima sociaux et de renforcer leur volet d'accompagnement – ainsi chaque bénéficiaire d'un contrat d'avenir devra-t-il se voir désigner un référent – ; instauration d'une convention de reclassement personnalisé qui garantit un meilleur accompagnement et un traitement plus équitable des salariés victimes de restructuration selon la taille de leur entreprise...

#### **D. L'EXPLORATION DES NOUVEAUX GISEMENTS D'EMPLOI**

Le projet de loi relatif au développement des services à la personne en cours d'examen par le Parlement, traduction du plan de développement des services à la personne présenté le 16 février dernier, a pour ambition de générer un volume de prestations nouvelles correspondant à 135 000 emplois équivalents temps plein grâce à des mesures d'élargissement du champ des services à la

personne, de simplification avec la création d'un chèque emploi-service universel et d'amélioration des incitations financières existantes.

De même, la loi relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux qui vient d'être définitivement adoptée et le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif en cours de navette visent à instaurer ou à refondre le statut de certaines catégories de salariés – assistants maternels, animateurs de centres de vacances – et des volontaires associatifs (non salariés mais indemnisés compte tenu de l'importance de leur engagement dépassant le bénévolat occasionnel). Ces mesures qui règlent des situations juridiques incertaines devraient permettre le développement de nouvelles activités de service et des activités du secteur associatif, qui répondent le plus souvent à de réels besoins sociaux.

Il est donc injuste de soutenir que les gouvernements en place depuis 2002 auraient été inactifs en matière d'emploi. Bien au contraire, des solutions cohérentes et originales ont été proposées et déjà partiellement mises en œuvre, sans avoir pu encore produire tous leurs effets dans un contexte économique mondial et surtout européen peu porteur.

A court terme, l'évolution du chômage est fortement affectée par la conjoncture. Il est donc plus significatif de la suivre sur le moyen terme. Le bilan que l'on peut alors faire pour notre pays n'est pas flatteur pour les gouvernements de divers bords qui se sont succédé.



## **II.- CEPENDANT, LES PERFORMANCES DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'EMPLOI RESTENT DURABLEMENT MÉDIOCRÉS**

La production par « Eurostat » de statistiques harmonisées permet de comparer la situation de notre pays à celle de nos partenaires de l'Union européenne, qui fournissent un point de comparaison pertinent dans la mesure où ils partagent tous, du moins les anciens Etats-membres, à des degrés divers et avec de fortes spécificités nationales, un modèle d'économie sociale de marché.

Si l'on analyse l'évolution du chômage sur le moyen terme, et notamment sur les dix dernières années comme y invite la dernière colonne du tableau ci-après, on peut voir que s'agissant de la « vieille Europe », le taux de chômage ne s'est fortement dégradé ces dernières années qu'en Allemagne, reste durablement à un niveau élevé dans des pays tels que l'Italie et la France, tandis que la situation apparaît nettement moins défavorable chez d'autres de nos partenaires.

Certains, comme la Suède, le Danemark ou les Pays-Bas ont toujours ou presque toujours su conserver des taux de chômage modérés par rapport au nôtre.

D'autres, qui avaient structurellement – l'Irlande ou l'Espagne – ou conjoncturellement – la Finlande au début des années 1990 – un chômage très élevé ont enregistré ces dernières années des améliorations spectaculaires ; il en est de même de la Grande-Bretagne, où la situation de l'emploi, à partir d'un niveau de chômage plus élevé qu'en France, s'est régulièrement améliorée depuis vingt ans.

Ces évolutions sont sans doute à rattacher à divers facteurs : croissance rapide de « rattrapage » du niveau du reste de l'Union européenne, aidée par les subsides communautaires, dans les pays anciennement relativement pauvres comme l'Espagne ou l'Irlande ; forte baisse des taux d'intérêt dans les pays méditerranéens grâce à la convergence due à l'entrée dans l'euro ; options libérales et boom de la sphère financière en Grande-Bretagne et en Irlande ; percée dans les nouvelles technologies en Finlande ; succès de modèles fondés sur des compromis sociaux nationaux en Scandinavie ou aux Pays-Bas, associés, dans le cas danois, à un niveau très élevé de dépenses publiques dans le domaine de l'emploi.

Il n'empêche que ces évolutions positives démontrent que la stagnation à un niveau élevé de chômage n'est pas une fatalité, même dans des pays où les droits sociaux ne sont manifestement pas bradés.

*Taux de chômage harmonisés en moyenne annuelle*

| <b>En % de la population active</b> | <b>1984</b> | <b>1989</b> | <b>1994</b> | <b>1999</b> | <b>2004</b> | <i>Evolution du taux de chômage 2004/1994</i> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---|
| <b>Europe des « Quinze »</b>        | <b>n.d.</b> | <b>n.d.</b> | <b>10,4</b> | <b>8,5</b>  | <b>8,1</b>  | <b>- 22</b>                                   |
| Luxembourg                          | 3           | 1,8         | 3,2         | 2,4         | 4,2         | 31  |
| Autriche                            | n.d.        | n.d.        | 3,8         | 3,9         | 4,5         | 18  |
| Irlande                             | 15,5        | 14,7        | 14,3        | 5,6         | 4,5         | - 69  |
| Pays-Bas                            | 8,9         | 6,6         | 6,8         | 3,2         | 4,6         | - 32  |
| Royaume-Uni                         | 10,9        | 7,1         | 9,3         | 5,9         | 4,7         | - 49  |
| Danemark                            | 7,9         | 6,8         | 7,7         | 4,8         | 5,4         | - 30  |
| Suède                               | 3,3         | 1,6         | 9,4         | 6,7         | 6,3         | - 33  |
| Portugal                            | 8,9         | 5,2         | 6,9         | 4,5         | 6,7         | - 3   |
| Belgique                            | 10,8        | 7,4         | 9,8         | 8,6         | 7,8         | - 20  |
| Italie                              | 7,9         | 9,7         | 10,6        | 10,9        | 8           | - 25  |
| Finlande                            | n.d.        | 3,1         | 16,6        | 10,2        | 8,8         | - 47  |
| Allemagne                           | n.d.        | n.d.        | 8,3         | 7,9         | 9,5         | 14  |
| <b>France</b>                       | <b>9,2</b>  | <b>8,9</b>  | <b>11,7</b> | <b>10,5</b> | <b>9,7</b>  | <b>- 17</b>                                   |
| Grèce                               | 7,2         | 6,7         | 8,9         | 12          | 10,5        | 18  |
| Espagne                             | 16,5        | 13,9        | 19,8        | 12,9        | 11          | - 44  |

Source : Eurostat.

De même, en matière de taux d'emploi <sup>(1)</sup>, la performance relative de la France est médiocre par rapport à ses voisins européens, le taux global (sur les 15 à 64 ans) de 63 % affiché étant très inférieur aux taux supérieurs à 70 % – ce niveau constituant l'objectif que s'était fixé l'Union européenne dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne » – qu'on peut rencontrer en Scandinavie, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Surtout, les différences de taux d'emploi global recouvrent des différences encore plus grandes s'agissant de l'emploi des jeunes et

---

(1) C'est-à-dire de rapport des personnes ayant un emploi à l'ensemble de la population en âge de travailler : cet indicateur a le mérite de neutraliser la question de la distinction entre « chômeurs » et « inactifs », qui entraîne des problèmes d'homogénéité des statistiques entre pays. La notion de taux d'emploi rend compte aussi de la prise de conscience que la richesse d'un pays est la somme de celles produites par tous ceux qui y travaillent et que le PIB per capita est donc un facteur direct de la productivité du travail et du taux d'emploi.

des « seniors » : quand 29 % des 15-24 ans ont un emploi en France, c'est plus de 50 % au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Autriche ; quand moins de 14 % des 60-64 ans occupent un emploi en France, c'est 40 % ou plus dans les pays scandinaves et les îles britanniques.

*Taux d'emploi par tranche d'âge et niveau de qualification (4<sup>e</sup> trimestre 2004)*

| <i>En %</i>                                    | Dane.       | Pays-Bas    | Roy.-Uni    | Suède       | Autr.       | Port.       | Finl.       | Irl.        | <b>Fran.</b> | Esp.        | Belg.       | Ital.     |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-----------|
| <b>15-64 ans, dont :</b>                       | <b>75,6</b> | <b>73,1</b> | <b>71,8</b> | <b>71,5</b> | <b>68,1</b> | <b>67,8</b> | <b>67,1</b> | <b>66,7</b> | <b>62,9</b>  | <b>61,5</b> | <b>60,6</b> | <b>58</b> |
| 15-24 ans                                      | 61,5        | 65          | 55,3        | 37,3        | 52,4        | 36,6        | 35,7        | 47,8        | <b>29,4</b>  | 34,2        | 27          | 26,6      |
| 25-49 ans                                      | 84,6        | 83,8        | 81,4        | 82,6        | 83,7        | 82,3        | 81,6        | 78,5        | <b>79,9</b>  | 74,7        | 80,5        | 73,7      |
| 50-59 ans                                      | 79,1        | 68,8        | 73,6        | 80,5        | 62,5        | 66,6        | 72,7        | 64,1        | <b>66,4</b>  | 57,7        | 53,5        | 54,9      |
| 60-64 ans                                      | 37,6        | 25          | 41,4        | 58,3        | 12          | 41,5        | 29          | 39,7        | <b>13,9</b>  | 31          | 14,6        | 19,1      |
| Niveau de formation :                          |             |             |             |             |             |             |             |             |              |             |             |           |
| - Jusqu'au 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire | 57,4        | <i>n.d.</i> | 52,1        | 55,5        | 46,6        | 66,4        | 44,6        | 49,1        | <b>47,7</b>  | 54,9        | 40,5        | 46,5      |
| - Secondaire                                   | 78,9        | <i>n.d.</i> | 76,1        | 77,4        | 72,8        | 61,7        | 70,1        | 72,2        | <b>68,7</b>  | 62,3        | 65,3        | 66,8      |
| - Universitaire                                | 85,7        | <i>n.d.</i> | 87          | 85,3        | 82,8        | 86,2        | 84,1        | 85,2        | <b>77,3</b>  | 79,8        | 83,1        | 80,1      |

*Source : Eurostat.*

On relèvera enfin que les résultats des uns et des autres sont obtenus avec des niveaux de dépenses publiques « pour l'emploi » très inégaux (pour autant que les comparaisons européennes puissent donner sur ce point des éléments relativement homogènes), puisqu'ils s'échelonnaient (en 2002, dernière année disponible) de 0,5 % à 4 % du PIB du Royaume-Uni au Danemark, la France étant dans une position relativement moyenne à cet égard.

*Dépenses des « politiques du marché du travail » rapportées au PIB (2002)*

| <i>En % du PIB</i> | <b>Total</b> | Dont indemnisation<br>et préretraites | Dont autres mesures<br>(« dépenses actives ») |
|--------------------|--------------|---------------------------------------|---|
| Royaume-Uni        | 0,529        | 0,367                                 | 0,162   |
| Luxembourg         | 0,539        | <i>n.d.</i>                           | <i>n.d.</i>                                   |
| Grèce              | 0,59         | 0,368                                 | 0,222   |
| Italie             | 1,302        | 0,659                                 | 0,643   |
| Irlande            | 1,44         | 0,798                                 | 0,642   |
| Portugal           | 1,654        | 1,206                                 | 0,448   |
| Autriche           | 1,695        | 1,271                                 | 0,424   |
| Espagne            | 2,136        | 1,546                                 | 0,59  |
| Suède              | 2,437        | 1,05                                  | 1,387   |
| <b>France</b>      | <b>2,523</b> | <b>1,606</b>                          | <b>0,917</b>                                  |
| Pays-Bas           | 2,654        | 1,719                                 | 0,935   |
| Finlande           | 2,883        | 2,161                                 | 0,722   |
| Allemagne          | 3,115        | 2,175                                 | 0,94  |
| Belgique           | 3,294        | 2,391                                 | 0,903   |
| Danemark           | 4,01         | 2,334                                 | 1,676   |

Source : Eurostat.



### **III.- « AUCUNE SOLUTION NE DOIT ÊTRE ÉCARTÉE PAR PRÉJUGÉ, AUCUNE NE DOIT ÊTRE DÉCOURAGÉE »**

Ce propos du Président de la République, le rapporteur le partage. C'est pourquoi il approuve tant la priorité absolue donnée à l'emploi voulue par le nouveau gouvernement que son choix d'agir rapidement en promouvant des solutions nouvelles. De nombreuses idées étaient en cours de maturation, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale, que le gouvernement propose de reprendre et de formaliser. Dans un contexte marqué par un choc politique violent, il faut en effet un déclic psychologique que seul peut apporter un bloc de réformes mises en place à brève échéance.

#### **A. UN PROJET DE LOI D'HABILITATION POUR RÉPONDRE À L'URGENCE**

Le choix procédural de recourir à des ordonnances rend seulement compte de cette urgence et ne justifie certainement pas les procès d'intention que certains font.

A cet égard, il convient en premier lieu de rappeler que l'article 38 de la Constitution, interprété par le Conseil constitutionnel, inscrit les recours aux ordonnances législatives dans un cadre strict.

Selon le texte constitutionnel même, l'habilitation à intervenir dans le domaine de la loi est demandée par le gouvernement « *pour l'exécution de son programme* » et pour « *un délai limité* », les ordonnances devenant en outre « *caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ». Tout projet de loi d'habilitation – et le présent projet se conforme évidemment à cette règle – doit donc comporter deux dates limites : l'une pour la prise des ordonnances, l'autre pour le dépôt du projet de loi de ratification de celles-ci. Par ailleurs, il n'aura échappé à personne que le présent projet de loi reprend les annonces faites par le Premier ministre dans son discours de politique générale du mercredi 8 juin 2005, sur lequel il a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale : les ordonnances seront bien prises pour l'exécution du programme du gouvernement.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel encadre par ailleurs l'exercice des ordonnances : admettant explicitement que le recours à l'habilitation législative puisse être motivé par l'urgence (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003), le juge constitutionnel se reconnaît une compétence de contrôle des lois d'habilitation, veille au respect dans ces lois des principes et règles de valeur constitutionnelle (décision n° 81-134 du 5 janvier 1982) et impose au gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre (décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977). En revanche, le gouvernement n'est pas tenu de faire connaître la teneur des

futures ordonnances ; en particulier, il peut faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions. Enfin, le Conseil, lorsqu'il est saisi de la conformité à la Constitution d'une loi entraînant la ratification d'ordonnances, se reconnaît compétent pour examiner la constitutionnalité du contenu de ces ordonnances.

En présentant son plan lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a très clairement justifié l'option des ordonnances en l'inscrivant strictement dans le cadre défini par la Constitution et le Conseil constitutionnel et en soulignant qu'elle permettra la concertation avec les partenaires sociaux : « *La méthode de mise en œuvre de ce plan conciliera l'impératif de dialogue social avec la nécessité d'agir vite. Il y a urgence. Chacun voit que nous ne pouvons pas attendre. Mais chacun mesure aussi que la concertation avec les partenaires sociaux est le meilleur moyen de prendre les bonnes décisions : des décisions qui profitent à tous, des décisions qui marquent l'engagement de tous. Un projet de loi d'habilitation sera donc présenté au Parlement au mois de juin. Le contenu de ce projet sera strictement limité aux mesures d'ordre législatif que je viens d'annoncer* ».

Même si la procédure d'habilitation implique par définition un dessaisissement temporaire du législateur, il importe de garder à l'esprit, avant de la critiquer pour ce motif que :

– les membres du Parlement peuvent modifier le projet de loi d'habilitation afin de mieux encadrer la délégation de compétences consentie au gouvernement ;

– les membres du Parlement peuvent toujours, à l'expiration du délai d'habilitation, déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel (décision n° 99-421 du 16 décembre 1999) ;

– les membres du Parlement peuvent aussi, à l'occasion de la discussion du projet de loi de ratification ou à l'occasion de la discussion de tout projet de loi, user de leur droit d'amendement pour modifier le contenu des ordonnances (dans ce deuxième cas, la modification par le Parlement des dispositions de l'ordonnance a pour effet sa ratification implicite).

Au demeurant, force est de constater que la procédure de l'article 38 a été utilisée par de nombreux gouvernements de la V<sup>e</sup> République, quelle que soit leur appartenance politique, le seul obstacle significatif à cette pratique semblant être d'ordre institutionnel <sup>(1)</sup>.

---

(1) *En cas de désaccord entre le Président de la République, qui signe les ordonnances, et la majorité du moment ou en cas de majorité parlementaire fragile rendant difficile l'adoption de lois d'habilitation.*

A titre d'exemple, durant la législature précédente, 20 ordonnances ont été prises en 1998, 28 en 2000, 19 en 2001 et 9 en février et mars 2002, soit un total de 76. Certes ces ordonnances se sont inscrites dans le cadre de démarches techniques d'adaptation du droit national pour l'outre-mer ou de codification ou de transposition de directives communautaires. Il n'empêche que certaines des dispositions légales ainsi introduites ont une portée non négligeable : par exemple, la prohibition de tout traitement différencié des hommes et des femmes en matière de droits à réversion ou d'âge de départ par les régimes de retraite complémentaire <sup>(1)</sup>.

Un exemple plus ancien est encore plus significatif : c'est par voie d'ordonnances, en 1982, qu'ont été notamment abaissé l'âge de la retraite à soixante ans, fixée la durée légale hebdomadaire du travail à trente-neuf heures, portée à cinq semaines la durée des congés payés et profondément réformés les régimes légaux de l'intérim, du contrat à durée déterminée (CDD) et du temps partiel <sup>(2)</sup>... Ces quelques mesures, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles affectaient le code du travail, ont été prises sur la base d'une seule loi d'habilitation, la loi d'orientation n° 82-3 du 6 janvier 1982 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

## **B. DES ORDONNANCES POUR LEVER LES OBSTACLES AU RETOUR À L'EMPLOI**

Le présent projet de loi d'habilitation correspond exclusivement aux mesures d'ordre législatif annoncées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale. Elles sont centrées sur l'emploi dans les très petites entreprises, l'emploi des jeunes et celui des « seniors ».

### *Le contrat nouvelles embauches*

Il est en premier lieu proposé d'habiliter le gouvernement à mettre en place un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), réservé aux très petites entreprises, qui comportera « pendant une durée déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques », ainsi qu'une garantie de revenu de remplacement pour les salariés concernés qui se retrouveraient au chômage. Ce « contrat nouvelles embauches », tel qu'il est défini dans l'exposé des motifs du projet, devrait pouvoir être rompu selon une procédure simplifiée durant une certaine période (qui pourrait être de deux ans), mais sous réserve du respect de garanties inspirées de celles en vigueur pour la rupture unilatérale des CDI : préavis fonction de l'ancienneté du salarié et versement éventuel d'une indemnité. En outre, le salarié bénéficiera en cas de rupture du contrat de garanties apportées

---

(1) Ordonnance n° 2001-178 du 22 février 2001.

(2) Cf. respectivement les ordonnances n° 82-270 du 26 mars 1982, n° 82-41 du 16 janvier 1982, n° 82-131 du 5 février 1982, n° 82-130 du 5 février 1982 et n° 82-271 du 26 mars 1982.

par la puissance publique : un droit à un revenu de remplacement s'il ne remplit pas les conditions d'accès à l'assurance chômage et un accompagnement renforcé.

Afin de lever un frein à l'embauche, cette disposition a pour objet de surmonter la grande crainte – qu'elle soit ou non justifiée – de beaucoup de petits entrepreneurs d'avoir le cas échéant à gérer un licenciement et en particulier à le justifier devant un juge. Elle permettra d'expérimenter une forme de « flexisécurité » visant à concilier la sécurisation des trajectoires personnelles avec une plus grande souplesse de l'emploi. Elle constitue également une piste pour sortir du dualisme croissant et injuste d'un marché du travail marqué par la distorsion entre CDI et CDD (contrats à durée déterminée) en offrant une forme de CDI plus souple durant ses débuts.

### *La neutralisation des effets de seuil*

Le droit du travail comporte de nombreuses dispositions qui s'appliquent au-delà d'un certain seuil d'effectifs : c'est le cas des dispositions relatives à l'exercice des droits collectifs des salariés (représentation syndicale, élus du personnel, information de ceux-ci), car nul n'imaginerait évidemment imposer un comité d'entreprise (dont tous les salariés seraient membres...) dans une très petite entreprise. Mais c'est aussi le cas pour des dispositions de portée essentiellement financière, soit qu'il soit apparu souhaitable d'épargner certaines charges aux petites entreprises, soit que certaines contraintes telles que la formalisation d'un plan de formation d'entreprise y soient jugées excessives.

Parmi ces obligations financières, plusieurs s'appliquent cumulativement lorsqu'elles embauchent un dixième salarié : c'est le cas en matière de financement des transports en commun de dépenses de logement et de dépenses de formation continue. Ainsi à Paris (le taux du versement transports variant selon les agglomérations), le passage du seuil des dix salariés entraîne-t-il une augmentation de 4,5 points du taux global de charges sur les salaires, ce qui, dans la mesure où cette augmentation s'applique naturellement non seulement au dixième, mais aussi aux neuf premiers salariés, peut s'analyser économiquement comme un taux marginal supplémentaire de charges de 45 points sur le salaire de ce dixième salarié !

Le caractère dissuasif de cette situation étant évident, le gouvernement propose de prévoir, pour les entreprises restant en deçà de vingt salariés, un mécanisme d'allègement de cette surcharge financière liée au seuil des dix, assorti d'une compensation des pertes de recettes qui en résulteront pour les collectivités et organismes bénéficiaires des prélèvements concernés.

Dans le même esprit, afin de favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, le gouvernement souhaite pouvoir aménager les règles selon lesquelles sont décomptés les effectifs de l'entreprise pour l'application de l'ensemble des seuils susmentionnés : il s'agirait de différer la date de prise en compte dans ces effectifs des jeunes de moins de vingt-six ans nouvellement embauchés. Il est à noter que

ce type d'aménagements des règles de décompte existe déjà pour favoriser l'emploi d'autres catégories de personnes : apprentis, titulaires de contrats en alternance ou aidés, travailleurs handicapés...

*La mise en place dans les institutions de la défense d'un dispositif d'insertion des jeunes en difficulté*

Il est également proposé de mettre en place un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, à la double fin de leur permettre l'obtention de diplômes ou titres professionnels et de leur conférer un statut adapté aux exigences particulières de cette formation.

L'exemple particulièrement réussi du service militaire adapté tel qu'il existe outre-mer qui, mêlant une formation militaire à une formation professionnelle distincte, permet aux jeunes qui en sortent de trouver un emploi dans une proportion des deux tiers, offre une solution particulièrement opportune pour favoriser l'insertion des jeunes tout en facilitant par ailleurs la poursuite de l'activité des cadres militaires qui le souhaitent. Cette disposition s'inscrit dans le cadre des dispositifs d'insertion fondés sur l'accompagnement tels qu'ils sont développés depuis déjà quelques mois par le gouvernement, en particulier par la mise en œuvre du nouveau dispositif d'accompagnement renforcé des jeunes de dix-huit à moins de vingt-six ans qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle, mais en présentant la particularité de s'adresser aux jeunes les moins qualifiés (ne sachant ni lire, ni écrire notamment).

Sa vocation spécifique lui permettra de constituer un complément particulièrement opportun des outils déjà existants et, ainsi que l'a rappelé le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale, d'offrir une nouvelle possibilité de formation à l'attention des 60 000 jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification et dont la recherche d'emploi est souvent vouée à l'échec.

*Un dispositif simplifié pour faciliter les formalités entourant l'embauche d'un salarié dans les très petites entreprises*

Avec cet objectif, le gouvernement entend répondre aux réticences des très petites entreprises face à l'embauche. On peut donc dire que cet outil constitue, d'une certaine façon, le pendant du contrat nouvelles embauches. C'est, du reste, au nom de la cohérence que la présente mesure a ainsi été intégrée au présent projet de loi d'habilitation.

L'institution d'un tel dispositif doit permettre la simplification des déclarations d'embauche ainsi que des déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales des salariés tout en offrant un nouveau moyen, le cas échéant, de rémunération. Ainsi doivent pouvoir être à la fois contournées les difficultés qui ont résulté de la mise en œuvre du titre emploi entreprise établi en 2004, et promu le modèle dont s'inspire la formule du chèque emploi-service

qui, depuis 1996 et avec succès, permet à un particulier employeur de rémunérer un salarié à domicile et de s'acquitter de la déclaration du paiement des charges sociales.

### *Deux mesures concernant l'emploi dans la fonction publique*

Le programme de relance de l'emploi laisse place également à la question de l'emploi dans la fonction publique. Deux mesures particulières semblent aujourd'hui suffisamment définies pour pouvoir être mises en œuvre rapidement. Il s'agit d'une part de la suppression des limites d'âge dans la fonction publique, mesure qui a déjà fait l'objet de nombreuses concertations avec les partenaires sociaux et qui doit constituer un signe de l'adaptation de la fonction publique à un nouveau contexte marqué par une plus grande mobilité des travailleurs.

D'autre part, dans la continuité du plan de cohésion sociale, une seconde mesure a désormais fait l'objet des études et de concertations suffisantes, ce qui justifie sa mise en œuvre rapide : il s'agit de la création du PACTE (parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat), au profit des jeunes. Le gouvernement serait ainsi autorisé à mettre en œuvre rapidement ce deuxième outil (avec l'établissement d'un dispositif d'insertion sur le modèle du service militaire adapté) pour faciliter l'accès à l'emploi des jeunes les plus en difficulté, pour lesquels, en l'absence de qualification et de diplôme, l'accès aux emplois publics est aujourd'hui quasiment impossible.

L'objectif est de leur ouvrir une nouvelle modalité de recrutement pour l'accès aux corps et cadres d'emplois de catégorie C par la voie de la formation en alternance, qui conduirait à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles – une exonération de cotisations sociales pour les personnes recrutées selon cette procédure étant prévue.

### *Une mesure fiscale d'incitation à la prise d'emploi*

L'objectif poursuivi par cette mesure présente une spécificité puisqu'elle vise à encourager la prise d'emplois dans les secteurs où ceux-ci sont effectivement offerts. Agissant sur la demande d'emplois, cette mesure est donc complémentaire de celles qui cherchent à dynamiser l'offre d'emplois des entreprises par des dispositions de souplesse, de simplification ou d'allègement des charges.

La mesure s'adresse en premier lieu aux chômeurs de longue durée titulaires de minima sociaux qui prennent un emploi ou créent ou reprennent une entreprise. Ce faisant, la création d'entreprises, objectif constant des gouvernements depuis trois ans, continue d'être favorisée.

Mais la mesure vise également à encourager les jeunes de moins de vingt-six ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement : ces secteurs (tels que l'hôtellerie-restauration, les travaux publics ou les transports) sont en effet nombreux aujourd'hui et la présente disposition concilie donc la lutte contre le chômage des jeunes avec la résolution des difficultés de recrutement. Le Premier ministre s'est

engagé, lors de sa déclaration de politique générale, à ce que les jeunes concernés bénéficient personnellement d'un crédit d'impôt à hauteur de 1 000 euros.

Il convient de rappeler que le Premier ministre a annoncé dans son discours de politique générale nombre d'autres mesures que l'on ne retrouve pas dans le présent projet, soit parce qu'elles ne nécessitent pas de traduction législative (mais seulement des modifications réglementaires ou des moyens humains et financiers), soit parce qu'il s'agit de dossiers qui ne sont pas encore arrivés à maturité.

Dans la première catégorie, on citera en particulier l'instruction donnée à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) de recevoir individuellement pendant l'été qui vient les 57 000 jeunes chômeurs de longue durée et la décision de réserver 100 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi aux jeunes.

Dans la seconde, on rangera, dans la continuité de la politique engagée depuis trois ans, les grands chantiers : l'incitation au maintien en activité des seniors, avec en particulier le débat sur l'opportunité de supprimer la « contribution Delalande » ; la sécurisation des parcours professionnels ; le renforcement de la sécurité juridique de la relation de travail ; la valorisation de l'activité par rapport à l'assistance.

### **C. UNE HABILITATION POUR UNE DURÉE LIMITÉE**

Conformément à la volonté du gouvernement d'agir vite, le projet de loi propose une durée d'habilitation brève : trois mois.

Le gouvernement aura également trois mois après la publication des ordonnances pour déposer des projets de loi de ratification.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du jeudi 23 juin 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Jean Le Garrec** a déclaré que malgré le respect qu'il lui porte, il ne partage pas l'analyse du rapporteur et se trouve en total désaccord avec les arguments avancés pour justifier le recours aux ordonnances. Toutefois, un point fait consensus : le terrible malaise social que révèlent les résultats du référendum du 29 mai, auxquels il faut ajouter un formidable malaise politique puisque la consultation a mis au jour la coupure existant entre la population et ses représentants.

De ce point de vue, le recours aux ordonnances – bien que prévu par les textes – dans la hâte, l'improvisation, l'hésitation, la contradiction, est une méthode détestable et va à rebours du message délivré par les Français. Au besoin, le Parlement aurait pu siéger quelques jours de plus pour examiner un projet de loi selon la procédure normale, d'autant plus que l'ordre du jour de la session extraordinaire actuellement envisagée semble peu chargé.

En raison du recours à cette méthode détestable, en contradiction avec les attentes des citoyens, le groupe socialiste a décidé de ne pas participer aux travaux de la commission. Et si le groupe a déposé quelques amendements, ceux-ci ont uniquement pour but de tenter de débrouiller les intentions du gouvernement qui, en l'état actuel des informations et du texte du projet de loi, restent assez floues.

Le gouvernement s'attaque pourtant à un problème lourd. La France détient le triste record du plus fort taux d'inactivité chez les jeunes et chez les plus de cinquante ans : difficile de préparer l'avenir du pays lorsque la période moyenne d'activité ne dépasse pas trente ans. De ce point de vue, la politique de l'offre préconisée par le gouvernement n'a pas de sens si elle ne s'inscrit pas dans une véritable réflexion macroéconomique. Les propos tenus par M. Thierry Breton, ministre de l'économie et des finances, sont sur ce point éclairants, lorsqu'il déclare que la France ne travaille pas assez, mais il n'en tire pas les bonnes conséquences : il stigmatise la durée légale du travail lorsque le véritable problème est le nombre de sans-emploi. Autre exemple de cette erreur d'appréciation des politiques publiques, le cadeau fiscal de 1,5 milliard d'euros consenti aux restaurateurs. Dans un premier temps, le président de leur organisation professionnelle a annoncé que cette mesure permettrait de créer plus de 30 000 emplois. Puis, dans une autre intervention, ce chiffre avait fondu à 10 000. Aujourd'hui, il n'est plus question de rien et les évaluations font défaut.

Or, lorsqu'on touche à des problèmes aussi délicats et graves que les droits des salariés, il convient d'être précis, ce qu'à la fois le calendrier – on ne peut plus resserré – et l'absence d'informations sur le contenu des intentions gouvernementales rendent impossible. Il convient en outre de procéder à une concertation qui ne soit pas tronquée. D'ores et déjà le texte contient des imprécisions voire des contradictions. Ainsi, concernant la disposition d'atténuation des effets de seuil, le dispositif paraît viser le seuil des vingt salariés tandis que l'exposé des motifs parle de dix. Où est la réalité ? Toujours à propos des seuils, ne pas décompter les salariés de moins de 26 ans constituerait une discrimination au regard du droit syndical contraire aux règles édictées par le Bureau international du travail (BIT). Quant à la prime de 1000 euros versée aux chômeurs qui retrouveraient un emploi, sous quelles conditions sera-t-elle versée ? Sous quelle forme ? Par qui sera-t-elle financée ? Personne ne le sait. Il s'agit là pourtant de questions essentielles.

De surcroît, pourquoi vouloir absolument mettre en place de nouveaux dispositifs là où certains commençaient à faire leurs preuves. Plutôt que de créer cette prime, ne vaut-il mieux pas reprendre le dispositif dit d'« intéressement » permettant à l'ex-allocataire du RMI ayant trouvé un emploi de conserver une partie de ce revenu, celui-ci allant en s'éteignant dans les mois qui suivent son embauche ? Enfin, le projet de loi contient des mesures de précarisation des salariés inacceptables comme le contrat « nouvelles embauches » de deux ans qui peut être interrompu par l'employeur à tout moment et sans motif, un véritable emploi « *kleenex* » en somme. Tout cela relève de cette idée absurde qu'il suffirait d'aider financièrement les employeurs pour qu'ils embauchent, même s'il n'y a pas de demande. Cela n'est pas sans rappeler certains propos tenus en 1985 par M. Yvon Gattaz au sujet des « emplois à contrainte améliorée ».

Force est de constater qu'aussi bien sur la forme que sur le fond, le groupe socialiste est en total désaccord avec le gouvernement. L'ensemble de ces sujets aurait nécessité un travail de fond, ainsi qu'une réelle concertation – par exemple dans le cadre du Conseil d'orientation pour l'emploi institué par M. Jean-Pierre Raffarin, et qui semble bien avoir disparu.

Rappelant, pour conclure, qu'il avait anticipé l'échec du lundi de Pentecôte travaillé et que les faits lui ont donné raison puisque cette disposition pourrait bien avoir eu sur la croissance les effets inverses de ceux escomptés, M. Jean Le Garrec a estimé que la majorité serait bien inspirée de tenir compte de ses mises en garde.

Après avoir souligné que la crise, qui s'est à nouveau exprimée dans le vote du 29 mai, ne date pas d'aujourd'hui et regretté qu'elle ne soit pas suivie d'un véritable débat au Parlement, **Mme Martine Billard** a indiqué qu'elle a l'impression d'assister à la réunion de la commission en spectatrice, étant donné que le projet de loi d'habilitation n'a été mis en distribution que ce matin, ce qui ne lui a pas permis de déposer des amendements.

S'agissant du projet de loi, elle a rappelé que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) rêvent depuis des années de faire sauter le seuil des 10 salariés ; s'agissant de cette modification, il faut d'ailleurs noter une certaine ambiguïté du projet entre l'exposé des motifs et le dispositif. Le relèvement de ce seuil à 20 salariés par le gouvernement est un premier pas dangereux, d'autant plus qu'une loi sur le dialogue social a été votée par cette majorité, qui préconise le développement de ce dialogue. Or, sans organisations représentatives, comment dialoguer ? Tous les textes votés par le Parlement depuis trois ans visent à limiter cette représentation des salariés.

S'agissant des aides, il n'a jamais été prouvé qu'elles entraînent des embauches. Par ailleurs, le flou entourant les dispositions prévues par le projet de loi d'habilitation est inquiétant. On a d'abord parlé d'une période d'essai de deux ans. On parle maintenant d'une « période » de deux ans. S'agissant de la rupture du contrat de travail, on évoque un régime indemnitaire spécifique : va-t-il donner accès au revenu minimum d'insertion ou à une prime momentanée ? Les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) seront-elles impliquées ? Dans ce dernier cas, un accord des partenaires sociaux gérant l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) est indispensable, mais il peut aussi être remis en cause dans les années qui suivent. En réalité, l'ensemble du dispositif offre assez peu de garanties.

S'agissant des mesures fiscales, les mots employés sont significatifs. L'exposé des motifs oppose activité à assistance. La majorité insinue ainsi que les personnes qui sont au chômage le veulent bien et qu'une « carotte » serait suffisante pour retrouver un emploi : c'est insultant pour tous les chômeurs qui se battent pour revenir dans le monde du travail. En réalité, on va tout simplement accroître le nombre de travailleurs pauvres – ils représentent déjà 25 % des salariés – qui n'auront même plus les moyens financiers de se loger et de s'habiller dignement. Pour que la valeur travail soit réhabilitée, encore faudrait-il que les gens puissent envisager un avenir pour eux-mêmes et leurs enfants.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a indiqué que le projet de loi a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale hier après-midi, raison pour laquelle le délai de dépôt des amendements a été reporté de 17 à 19 heures.

Après avoir remercié le rapporteur pour la qualité de son intervention, **M. Michel Herbillon** s'est déclaré surpris des propos de M. Jean Le Garrec. Le début de son analyse est correct : le résultat du référendum traduit bien un malaise social et politique important ; il s'agit même d'une fracture civique grave, qui interpelle tous les élus. Cette coupure entre les citoyens et leurs représentants est particulièrement inquiétante, mais elle n'est pas nouvelle, puisqu'elle s'est déjà exprimée en avril 2002. L'absence de débat démocratique au second tour des élections présidentielles explique sans doute que certaines questions fondamentales n'ont pas été posées.

La suite de l'exposé de M. Le Garrec est plus tendancieuse, notamment quand il explique, tel Saint Jean Bouche d'or, qu'il ne comprend pas vraiment ce que veut faire le gouvernement. Son étonnement semble un peu feint. Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement recourt aux ordonnances en matière de droit du travail – procédé constitutionnellement valide – et parfois les habilitations concernent des sujets beaucoup plus amples. Les socialistes ont utilisé cette méthode en 1982.

S'il n'est pas souhaitable qu'un gouvernement ait recours de manière trop fréquente aux ordonnances, les raisons de ce choix sont clairement exposées dans l'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation. L'exposé des motifs est également très clair sur les objectifs poursuivis et il semble étrange que l'opposition ne soit pas en accord avec ces objectifs. Il y a en effet urgence à essayer tout type de solution, car le chômage est un véritable « cancer social », notamment quand il s'agit des jeunes, touchés à plus de 20%. Peut-on leur laisser comme seul espoir le chômage, un emploi précaire ou un stage parking ?

Il est urgent de lever les blocages français. On ne peut pas se contenter de l'explication qu'avait donnée en son temps François Mitterrand : « Nous avons tout essayé et nous n'y arrivons pas ». Il n'y a pas en la matière de fatalisme. Sur ce sujet complexe, peut-être devrait-on mettre en œuvre des idées simples. La Grande-Bretagne a obtenu des résultats remarquables dans son combat contre le chômage, notamment celui des jeunes.

Il y a par ailleurs urgence à envoyer un message fort aux chefs d'entreprise, notamment des très petites entreprises, les blocages paralysant l'initiative dans notre pays.

On ne peut considérer le terme d'assistance comme une insulte. Il ne faut pas caricaturer. La prime de 1 000 euros n'est pas une insulte mais une nécessité, une évidence. Il est normal qu'il y ait une différence de traitement entre un chômeur et un actif salarié, ce n'est ni une grossièreté, ni une incongruité. Il ne s'agit pas de précarisation, mais de simplification et d'assouplissement, de mesures concrètes et pragmatiques, d'un refus du fatalisme de l'acceptation du chômage.

Dans ce cadre, il existe effectivement des différences majeures de valeurs et de conception entre la gauche et la droite en France. Il est dommage que dans notre pays, contrairement aux autres pays européens, les forces politiques n'aient pas réussi à dégager un consensus, en raison de leurs références idéologiques.

**M. Dominique Richard** a estimé que lors du référendum du 29 mai dernier, les Français ont adressé un message clair aux responsables politiques, à savoir une obligation de résultats sur le front de l'emploi, plutôt qu'une énième « case à palabres », voie sur laquelle l'ensemble des responsables ont eu tendance à s'engager par le passé et qui, aujourd'hui, serait totalement en décalage avec les attentes du peuple français.

En réalité, quelle plus grande injustice en France que celle qui existe entre celui qui se lève le matin pour travailler et celui qui est privé de cette possibilité ? Or, depuis des années et quels que soient les gouvernements, on a pu constater un écart du taux de chômage par rapport aux autres pays européens de l'ordre de deux à trois points en défaveur de la France, ce qui démontre l'échec des recettes traditionnelles pour faire baisser le chômage des jeunes mais également celui des seniors.

On ne saurait enfin jouer les vierges effarouchées quant au recours aux ordonnances par le gouvernement, dès lors que cette procédure a déjà été utilisée plus d'une trentaine de fois sous la V<sup>e</sup> république. La priorité aujourd'hui est de s'engager dans de nouvelles voies, celles de l'efficacité et de la réussite, d'autant plus qu'en l'occurrence le champ de l'ordonnance est limitativement défini, à la fois dans son objet et dans le temps.

Après que le **président Jean-Michel Dubernard** lui a souhaité la bienvenue au sein de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ainsi qu'à M. Jean-Claude Thomas, **Mme Valérie Pécresse** a jugé que, dans les circonstances actuelles, l'urgence commande ce projet de loi et que le résultat du référendum du 29 mai n'étant pas anodin, on ne saurait se dispenser d'y apporter une réponse rapide et efficace. L'opposition semble de surcroît bien mal placée pour condamner le recours à une ordonnance sur ce sujet, alors que plus de 17 000 amendements ont été déposés sur le projet de loi relatif à la régulation postale et que des milliers d'autres l'ont également été sur les projets de loi relatifs aux retraites et à l'assurance maladie.

Un point semble cependant avoir été passé sous silence par ce projet de loi, à savoir le problème du travail des femmes, dont un rapport récent sur la pauvreté des enfants a d'ailleurs souligné l'acuité. Dans la dialectique, qui est celle ayant présidé à l'élaboration du plan pour l'emploi annoncé par le Premier ministre, visant à rendre le travail plus incitatif que l'assistance, il conviendrait de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour les femmes, en particulier celles qui élèvent seules leurs enfants, afin de prendre en compte le coût particulier pour elles du retour à l'emploi. Dans cette perspective, on pourrait utilement s'inspirer du plan britannique visant à favoriser le retour au travail des femmes seules, qui prévoit un ensemble d'aides, notamment l'accès gratuit aux différents modes de garde des enfants.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a estimé qu'en effet ce point mérite d'être étudié attentivement.

Tout en jugeant préférable de ne pas engager de polémique stérile, **M. Jean Le Garrec** a cependant souhaité rappeler que la majorité actuelle a su trouver des solutions et des modalités particulières d'organisation du débat parlementaire lorsqu'un nombre important d'amendements a été déposé par l'opposition. Sur le fond, il est important de souligner que la politique mise en œuvre par la précédente majorité a permis de créer plus de deux millions

d'emplois et de diminuer le chômage d'un million pendant cinq ans, en bénéficiant certes d'une conjoncture économique plus favorable, mais en prévoyant également les instruments nécessaires pour accompagner au mieux cette croissance. Or le plan annoncé par le Premier ministre ne semble pas s'inscrire dans une vision économique bien définie.

Quant aux distorsions créées lors du passage à l'emploi d'un bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI), il faut également rappeler qu'un système d'intéressement a été mis en place par le précédent gouvernement afin de répondre à ce problème. Celui-ci présentait de nombreux avantages, liés notamment au fait que les aides étaient étalées sur une année, ce qui, de fait, a permis l'insertion de ces publics défavorisés. Or, si ce dispositif simple aurait naturellement pu être évalué, voire modifié, l'actuel gouvernement l'a pourtant supprimé et il semble évident que la prime de 1 000 euros proposée par le Premier ministre ne parviendra pas à remédier à cette situation de façon efficace et durable.

**Mme Martine Billard** a estimé que, sans faire preuve de fatalisme, on peut néanmoins contester les choix économiques opérés par le gouvernement. Ainsi, les exonérations quasi-systématiques de cotisations sociales ont constitué autant de recettes budgétaires qui auraient pu être utilisées plus efficacement en faveur d'autres mesures pour l'emploi, comme par exemple l'aide au développement des énergies durables ou encore la recherche.

La prime de 1 000 euros constitue par ailleurs une fausse bonne idée, dans la mesure où cette aide ponctuelle ne saurait suffire à redonner confiance aux Français, qui ont besoin de garanties plus fermes et durables quant à leurs conditions de logement, leurs frais de transport ou encore l'accès aux crèches.

Après avoir souligné que ces débats entre les intentions, bonnes ou mauvaises, et l'efficacité sont de fait inépuisables, puisque chacun peut avoir raison selon son angle d'approche, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Le choix d'utiliser la procédure des ordonnances vise à répondre au message très fort adressé le 29 mai dernier, qui est de mettre en œuvre des actions efficaces, après que ce problème de l'emploi a été débattu sans résultat depuis de trop nombreuses années.

– La problématique des petites et très petites entreprises étant très différente de celle des grands groupes, dont les rapports et l'organisation internes sont évidemment mieux structurés, il est nécessaire de mettre en œuvre des solutions nouvelles et adaptées à leurs spécificités afin de créer davantage d'incitations au recrutement et de ne pas décourager la croissance des effectifs.

– Quant à l'aménagement des règles de décompte des effectifs d'une entreprise s'agissant des jeunes employés, on peut s'interroger sur le fait que les mêmes critères sont utilisés pour apprécier le seuil d'effectifs au-delà duquel s'appliquent les règles concernant les conditions d'exercice des droits collectifs

(représentation du personnel et syndicale) et celles concernant des dispositions de portée essentiellement financière, alors que ces problématiques sont très différentes. Cela dit, vu la situation de l'emploi des jeunes, on peut penser que toute mesure susceptible de créer des emplois pour eux est bonne à prendre, même si elle affecte les seuils de représentation.

– Quant à la diminution du chômage sous la majorité précédente, il est à souligner que la reprise de sa progression avait de fait commencé la dernière année de la précédente législature, ce qui tend à démontrer que les instruments de la politique économique retenue n'étaient pas en réalité efficaces.

– On ne peut enfin comparer le contrat nouvelles embauches avec l'idée généreuse d'un contrat à durée indéterminée très protecteur, dès lors que l'on sait que plus des trois-quarts des jeunes sont recrutés sous contrat à durée déterminée (CDD). C'est donc avec le CDD, et son caractère précaire, qu'il convient au contraire de comparer les mesures proposées par le gouvernement.

En conclusion, ce projet de loi permettra d'apporter des solutions immédiates et concrètes au problème du chômage, en répondant aux attentes des Français bien plus que ne le ferait la poursuite de débats théoriques sur ce sujet.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a rappelé que les commissaires sont invités à participer aux différentes auditions organisées par le rapporteur, qui auront lieu le lundi 27 juin prochain.





## II.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission a examiné les articles du présent projet de loi au cours de sa séance du jeudi 23 juin 2005.

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Champ de l'habilitation**

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi définit le champ de l'habilitation demandée en précisant les finalités (il s'agit de prendre « *toute mesure visant à...* ») des futures ordonnances et, de fait, certains éléments de leur teneur. Ses différents *items* permettent de faire le tour des mesures qui pourront être prises par ordonnance.

#### **1. L'INSTAURATION D'UN CONTRAT NOUVELLES EMBAUCHES**

L'instauration d'un « contrat nouvelles embauches » constitue l'objet des *items* 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>.

##### **a) Le constat : des entrepreneurs qui hésitent à embaucher, un marché du travail segmenté**

La réforme proposée doit se comprendre au regard de ce qu'est effectivement la situation du marché du travail en France.

##### ***Des très petites entreprises qui passent difficilement le cap de la première embauche***

La France compte 2,4 millions de travailleurs indépendants et entrepreneurs, mais un million seulement d'entre eux sont employeurs, dont moins de 300 000 ont moins de quarante ans. En Italie, pays démographiquement équivalent, on compte 5,8 millions d'indépendants, dont 1,6 million d'employeurs et parmi eux près de 600 000 de moins de quarante ans. Notre pays ne paraît pas valoriser pleinement son potentiel de création d'entreprises et de passage des entrepreneurs au statut d'employeur.

La complexité des démarches, le poids des charges, mais aussi la crainte d'avoir à justifier éventuellement devant un juge du motif d'un licenciement – donc d'avoir à dévoiler devant des tiers la vie de son entreprise – apparaissent constituer les principaux freins à l'embauche en contrat à durée indéterminée dans les très petites entreprises (TPE).

Les petits entrepreneurs sont avant tout soucieux de simplicité, de prévisibilité et de sécurité juridique, c'est ce qui fait le succès de l'intérim ou du

contrat à durée déterminée : ces formules coûtent cher (rémunération de l'entreprise de travail temporaire, indemnité de précarité...), mais évitent les mauvaises surprises, le coût total de l'embauche, qu'ensuite cela « se passe bien » ou non avec le salarié, étant connu d'avance.

A cet égard, l'originalité du contrat nouvelles embauches sera d'être fondé non sur une aide financière de plus aux employeurs (l'effort financier de la collectivité allant cette fois aux titulaires du contrat en cas de rupture : voir *infra*), mais sur l'attractivité d'une formule simple et offrant la meilleure sécurité juridique.

***Un marché du travail segmenté où les jeunes accèdent essentiellement aux contrats précaires***

Comme il ressort du tableau ci-après, dans notre pays, un jeune sur deux au travail occupe un emploi temporaire.

A cet égard, la défense du contrat à durée indéterminée (CDI) dans sa forme la plus classique constitue peut-être une cause honorable, mais le fait est que pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, la bataille semble déjà perdue.

Si la part de l'emploi temporaire, tout en ayant doublé depuis vingt ans, reste relativement modérée dans l'emploi salarié total en France (moins de 13 %), elle est en effet beaucoup plus forte s'agissant des jeunes.

Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à la France : chez nos voisins européens, l'emploi temporaire concerne également au premier chef les jeunes. Néanmoins, il apparaît que l'écart est plus marqué en France, notre pays étant l'un des pays où la chance pour un jeune de décrocher un CDI est la plus faible.

*A contrario*, et ce n'est naturellement pas surprenant, c'est dans les pays où la rupture d'un CDI est la plus facile, comme la Grande-Bretagne ou le Danemark, que le taux d'emploi temporaire, en particulier des jeunes, est relativement le plus faible : en effet, la souplesse s'est imposée partout, soit au cœur du droit du travail dans les règles relatives au contrat de droit commun, soit, comme en Espagne ou en France, à travers le développement de l'emploi temporaire, qui suppose l'acceptation d'un dualisme de plus en plus grand du marché du travail.

*Taux de salariés en emploi temporaire  
(4<sup>ème</sup> trimestre 2004)*

| <i>En %</i>   | <b>Sur les 15-24 ans</b> | <b>Sur l'ensemble des 15-64 ans</b> |
|---------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Irlande       | 12,1                     | 3,6                                 |
| Royaume-Uni   | 13,4                     | 5,9                                 |
| Luxembourg    | 25,6                     | 4,9                                 |
| Danemark      | 25,9                     | 8,8                                 |
| Grèce         | 26,3                     | 11,8                                |
| Belgique      | 29,7                     | 8,6                                 |
| Autriche      | 32,5                     | 9,5                                 |
| Italie        | 34,3                     | 12                                  |
| Finlande      | 34,8                     | 14,7                                |
| Pays-Bas      | 39,9                     | 15                                  |
| Portugal      | 44,5                     | 19,4                                |
| <b>France</b> | <b>47,2</b>              | <b>12,6</b>                         |
| Suède         | 51,2                     | 15                                  |
| Espagne       | 65,3                     | 30,9                                |

*Source : Eurostat.*

Cette segmentation du marché du travail est un facteur d'inégalités.

Comme il ressort du tableau ci-après, plus de la moitié des « sorties » annuelles de l'emploi dans les entreprises françaises sont dues à des fins de contrats à durée déterminée (CDD), les autres cas de figure, en particulier les licenciements économiques, sur lesquels l'opinion publique se polarise, étant beaucoup moins nombreux.

Or, par nature, ces fins de CDD ne s'accompagnent d'aucune procédure protectrice et donnent droit à une indemnisation, avec l'indemnité de précarité, bien plus modeste que celle consécutive à la plupart des licenciements.

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 en France*

| <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>                          | 21,5        | 24,5        | 27,4        | 32,3        | 31,7        | 29,8        | 28,4        |
| <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.

Au demeurant, il apparaît que la recherche d'une protection la plus forte possible des salariés en CDI n'entraîne pas, ce qui peut sembler contradictoire en première analyse, un sentiment accru de sécurité de l'emploi.

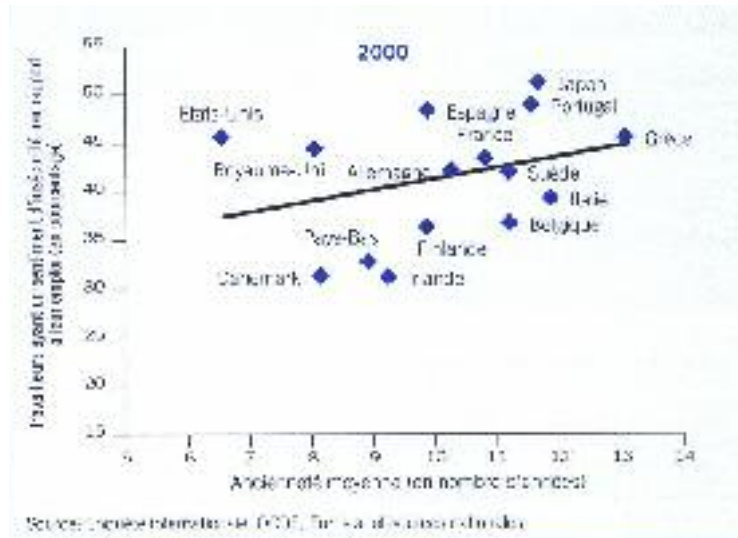
Bien au contraire, il existe une corrélation inverse : c'est plutôt dans les pays peu « flexibles », où l'ancienneté moyenne des salariés est la plus élevée, que le sentiment d'insécurité par rapport à leur emploi est le plus fort.

Cet état de fait peut s'expliquer dans la mesure où la protection des salariés en place n'empêche pas le développement du chômage et tend à allonger, en cas de perte d'emploi, le temps nécessaire à en retrouver un autre.

Le graphique ci-après, extrait d'un rapport du Bureau international du travail <sup>(1)</sup>, illustre cet état de fait en dénotant une corrélation *positive* entre ancienneté moyenne des salariés selon les pays et sentiment d'insécurité quant à l'emploi.

(1) BIT, Réunion régionale européenne, rapport du directeur général, volume II : « Gérer les transitions – Gouvernance et travail décent », février 2005.

### *Sentiment d'insécurité de l'emploi et ancienneté moyenne dans l'emploi*



#### **b) Les caractéristiques du contrat nouvelles embauches**

##### *Un contrat à durée indéterminée réservé aux petites entreprises.*

Comme on le constate dans les chiffres actuels de l'accès à l'emploi, pour les deux tiers au moins de ceux qui en bénéficieront, le contrat nouvelles embauches se substituera non à un hypothétique CDI de droit commun, mais plus vraisemblablement à un emploi temporaire.

Par rapport à un emploi temporaire, il présentera toutefois l'intérêt d'être un contrat à durée indéterminée (« *sans limitation de durée* »), sans terme préfixé et avec la perspective d'une pérennisation, même si ce contrat pourra effectivement, pendant les deux premières années, être rompu dans des conditions dérogatoires.

Le contrat nouvelles embauches sera par ailleurs réservé aux petites entreprises. La définition chiffrée de celles-ci n'est pas donnée dans le projet de loi ni son exposé des motifs ; l'effectif maximal pourrait être de dix ou de vingt salariés. Il semble que le contrat pourra également bénéficier éventuellement à des petites associations, le visa du premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail permettant de couvrir l'ensemble des employeurs de droit privé régis par le code du travail, à l'exclusion des entreprises et établissements publics.

##### *Un contrat plus souple durant ses deux premières années, mais assorti de garanties*

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a indiqué que le contrat nouvelles embauches aurait une période d'essai de deux ans, ce qui a pu susciter quelques interrogations compte tenu des dispositions légales existantes. En effet, selon l'article L. 122-4 du code du travail, la rupture

unilatérale d'un CDI pendant la période d'essai n'est soumise à aucune des garanties<sup>(1)</sup> que prévoit par ailleurs ce code dans les autres cas de rupture unilatérale, tels que :

– le droit à un préavis lié à l'ancienneté du salarié (article L. 122-6 du code précité, qui garantit un préavis d'un mois à partir de six mois d'ancienneté et de deux mois au-delà de deux ans) ;

– le droit à une indemnité de licenciement après deux années d'ancienneté (article L. 122-9) ;

– le principe de la continuité des contrats de travail en cours en cas de modification de la situation juridique de l'employeur (article L. 122-12) ;

– le respect d'un formalisme de la procédure de licenciement (articles L. 122-14 et suivants : obligation d'une convocation dans les formes, entretien préalable, notification du licenciement par lettre recommandée avec accusé de réception et dûment motivée...)

– l'exigence d'un motif « *réel et sérieux* » de licenciement, soumis au contrôle éventuel du juge du travail (articles L. 122-14-3 et L. 122-14-4).

Cependant, le projet de loi, en visant « *des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques* » pour le nouveau contrat ainsi qu'un « *revenu de remplacement adapté* » en cas de rupture, et surtout son exposé des motifs clarifient les intentions du gouvernement.

#### *Les obligations de l'employeur*

En retenant une formulation très générale qui fait référence à des règles de rupture et d'indemnisation spécifiques, le projet de loi d'habilitation laisse toute latitude au gouvernement d'écarter totalement ou de reprendre en les aménageant les différentes règles du licenciement qui sont rappelées *supra*.

Plus explicite, l'exposé des motifs du projet de loi mentionne un préavis corrélé à l'ancienneté et une éventuelle indemnité de fin de contrat : celle-ci pourrait être inspirée de l'indemnité de précarité des contrats temporaires, étant rappelé que dans le cadre du CDI de droit commun, l'indemnité légale de licenciement n'est imposée en tout état de cause qu'au-delà de deux années d'ancienneté. La mention d'une « *procédure simplifiée* » implique bien, de même, le respect de certaines règles de forme. La question de la motivation ou non de la rupture du contrat n'est en revanche pas abordée par le projet de loi.

---

(1) Hormis quelques unes dégagées par la jurisprudence : la Cour de cassation sanctionne ainsi les abus des employeurs consistant par exemple à imposer (notamment par la passation d'un nouveau contrat de travail) une période d'essai à seule fin de pouvoir licencier un salarié sans frais ni procédure (5 octobre 1993, n° 90-43780) et exige le respect de la procédure disciplinaire de droit commun lorsqu'une faute est invoquée pour justifier la rupture d'un essai (10 mars 2004, n° 01-44750).

### *Les garanties publiques*

Par ailleurs, le contrat nouvelles embauches comportera, en cas de rupture, des garanties spécifiques fondées sur la solidarité nationale : accompagnement renforcé par le service public de l'emploi et surtout droits particuliers en matière d'indemnisation du chômage.

L'importance de cette dernière garantie justifie qu'elle constitue l'objet exclusif de l'un des alinéas (le 2°) du projet de loi d'habilitation : celui-ci garantit aux salariés qui perdront leur emploi durant les deux premières années du contrat nouvelles embauches, « *un revenu de remplacement adapté à leur situation* ». Il s'agit d'offrir une indemnisation spécifique en l'absence de droit à l'assurance chômage de droit commun, laquelle exige, on le rappelle, au moins six mois d'affiliation préalable au cours des vingt-deux mois précédents, condition que ne rempliront pas nécessairement les personnes perdant un emploi nouvelles embauches.

Il a enfin été indiqué que ces personnes pourraient bénéficier d'une prise en charge fondée sur les principes mis en œuvre dans le dispositif de la convention de reclassement personnalisé (CRP).

La CRP a été mise en place dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale afin d'améliorer la situation des salariés victimes de restructurations dans les entreprises de moins de mille salariés. L'ouvrir aux titulaires de contrats nouvelles embauches impliquerait que les partenaires sociaux l'acceptent, puisque ses modalités de mise en œuvre sont définies par eux (*cf.* accord du 27 avril 2005) ; on ne peut que souhaiter une négociation en ce sens.

En tout état de cause, il est souhaitable que soient garanties – individuellement et si possible de manière quantifiée – aux ex-titulaires de contrats nouvelles embauches des modalités d'accompagnement comparables à celles prévues dans le cadre de la CRP : droit à un entretien individuel de pré-bilan, à l'établissement d'un plan d'action de reclassement personnalisé (comprenant un bilan de compétence, des mesures d'appui social et psychologique, d'orientation, une validation des acquis, de formation...), à des aides à la mobilité, à une indemnité différentielle en cas d'acceptation d'un emploi moins bien rémunéré que précédemment...

#### **c) L'expérimentation d'une forme de « flexisécurité »**

L'heure est à la recherche de mécanismes permettant de concilier au mieux la souplesse de l'emploi, qui doit s'adapter à des évolutions de plus en plus rapides, et la sécurisation de la trajectoire professionnelle des personnes, auxquelles l'accès et le retour à l'emploi doivent pouvoir être garantis. C'est ce que vise la Commission européenne lorsque, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, elle encourage les Etats membres à « *favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du*

*travail* » (ligne 20 de la proposition de la Commission européenne pour les « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » de la période 2005-2008). Le Danemark est souvent présenté aujourd'hui comme le pays incarnant cette conciliation de la souplesse et de la sécurité.

### *Le « modèle danois »*

Dans un récent rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark, M. Pierre Méhaignerie analyse le « modèle danois », mettant en lumière sa cohérence et son inscription dans une histoire nationale marquée par une tradition de dialogue social national, de prise en charge sociale élevée des personnes en difficulté et d'égalitarisme. Le rapporteur insiste en particulier sur « trois éléments de constat » :

– *la flexisécurité du travail au Danemark n'est pas assimilable à une dérégulation du marché du travail : l'absence de règles légales contraignantes n'aboutit pas à un marché du travail déréglementé, mais, par le dialogue entre les partenaires sociaux, à des règles beaucoup plus évolutives, souples, adaptées, que dans de très nombreux autres pays européens ;*

– *la faible intervention des pouvoirs publics (...)* ;

– *le système repose sur un très fort degré de socialisation, au sein des entreprises, de la part des contribuables, comme dans le dialogue entre les partenaires sociaux où une logique de consensus prédomine : les relations entre salariés et employeurs sont orientées vers la prise de décision et non pas marquées du sceau de l'affrontement permanent* ». A cet égard, le rapport relève des éléments caractéristiques : le niveau très élevé des prélèvements fiscaux ; le resserrement de l'éventail salarial ; l'ancienneté de la tradition de négociation nationale, la première convention collective nationale remontant à 1899.

S'agissant de la gestion du marché du travail, le rapport souligne qu'il « repose sur trois pôles, qu'on peut présenter, selon les représentants du Ministère du travail [danois], en « triangle d'or » parce que ses éléments rétroagissent les uns sur les autres et ne peuvent être considérés isolément les uns des autres » :



Effectivement, l'acceptabilité sociale de licenciements aisés implique une indemnisation généreuse du chômage ; à son tour, une telle indemnisation, si sa générosité réduit l'attractivité financière immédiate d'un retour à l'emploi, rend nécessaire une forme de contrôle des demandeurs d'emploi, laquelle n'est concevable que si de réelles prestations d'accompagnement au retour à l'emploi leur sont offertes.



En liant, dans le cadre du contrat nouvelles embauches, une adaptation des règles de rupture du contrat à durée indéterminée avec, en contrepartie, un régime spécifique d'indemnisation et d'accompagnement, le projet de loi d'habilitation propose bien une forme d'expérimentation du « triangle d'or » décrit ci-dessus.

Dans l'exposé des motifs du présent projet, le gouvernement annonce une future évaluation du nouveau dispositif. Il est effectivement important que le nouveau contrat soit considéré comme une expérimentation qui devra être suivie de près, afin d'évaluer notamment l'opportunité d'un élargissement ultérieur de son champ.

## **2. LA NEUTRALISATION DU SURCÔÛT DU PASSAGE DU SEUIL DES DIX SALARIÉS**

La neutralisation du surcoût du passage du seuil des dix salariés constitue l'objet du 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>.

### **a) Les effets pervers des seuils**

Le droit du travail comporte de nombreuses dispositions qui s'appliquent au-delà d'un certain seuil d'effectifs et qui ont des répercussions notamment sur :

- l'exercice des droits collectifs des salariés (représentation syndicale, élus du personnel, information de ceux-ci) qui ont au demeurant un coût, du fait, par exemple, des crédits d'heures qui doivent être accordés aux représentants du personnel ;

- l'obligation de produire divers documents ;

- les prélèvements obligatoires, les petites entreprises étant exonérées de diverses cotisations et bénéficiant d'avantages fiscaux ;

- la gestion des heures supplémentaires (taux de majoration et obligations de repos compensateur) ;

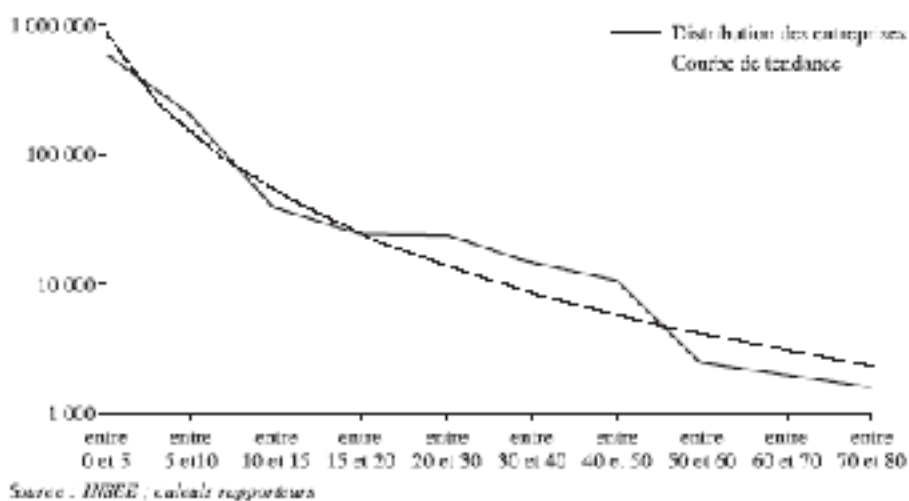
- l'emploi de travailleurs handicapés ;

- les obligations en cas de restructuration (obligation ou non d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi, de proposer un congé de reclassement, de contribuer à la réindustrialisation des bassins d'emploi touchés).

L'existence de seuils semble inévitable, d'une part pour tenir compte des difficultés propres aux petites entreprises, d'autre part parce que l'application à ces entreprises de certaines règles valables pour les grands groupes serait manifestement excessivement coûteuse et disproportionnée. Toutefois, ces seuils ont aussi des effets pervers. Le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel

Camdessus « *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France* » en propose une analyse : « (...) Il semble que les seuils de 10 et de 50 salariés ont un effet sur la démographie des entreprises. Ainsi, le graphique ci-dessous retrace la répartition du nombre d'entreprises en fonction de l'effectif. Par rapport à la courbe de tendance, on constate trois effets apparents : un effet initial, qu'on peut imaginer au passage à un salarié, et des effets au niveau du passage du seuil de 10 employés, et surtout de celui de 50. En l'absence d'études plus précises, il ne s'agit néanmoins à, ce stade, que d'indices ».

*Nombre des entreprises par tranches d'effectifs  
(échelle logarithmique)*



A tire d'effet pervers de l'existence de seuils, le rapport relève que « *les allers et retours des entreprises autour de ces seuils sont fortement dissymétriques : si de nombreuses entreprises franchissent le seuil puis repassent en dessous, peu font le chemin inverse. On assiste donc bien à un renoncement de certaines entreprises devant ces nouvelles obligations* ».

### **b) La mesure envisagée**

L'effet négatif de certains des seuils existants sur la croissance des effectifs des entreprises semble donc établi. Afin de l'atténuer, le gouvernement propose de cibler l'un des seuils les plus significatifs, celui des dix salariés, en allégeant les conséquences financières du passage de ce seuil.

Compte tenu du champ de l'habilitation proposée, la mesure ne pourra affecter les obligations des entreprises en matière de représentation du personnel, mais seulement en matière d'obligations financières. En effet, plusieurs obligations de cette nature se cumulent pour jouer lorsque les entreprises embauchent un dixième salarié :

– c'est à partir de ce seuil que s'applique l'obligation de participation à l'effort de construction, qui donne lieu à une cotisation égale à 0,45 % de la masse salariale (article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation) ;

– de même, le passage de ce seuil déclenche la contribution de 0,4 % au fonds national d'aide au logement (article L. 834-1 du code de la sécurité sociale) ;

– le même seuil détermine l'assujettissement à la participation des employeurs au financement des transports en commun, qui peut être établie dans les agglomérations (communes, communautés urbaines ou établissements publics de coopération intercommunale ayant la compétence des transports urbains, de plus de 10 000 habitants : article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales) et en Ile-de-France (article L. 2531-2 du même code) ; à Paris, le taux de ce versement atteint 2,6 % ;

– enfin, le passage du seuil des dix salariés fait passer le taux global des obligations financières de formation continue des entreprises de 0,55 à 1,6 % de la masse salariale, soit un différentiel de 1,05 point (articles L. 951-1 et L. 952-1 du code du travail).

A Paris, le passage du seuil des dix salariés entraîne ainsi une augmentation de 4,5 points du taux global de charges sur les salaires, ce qui, dans la mesure où cette augmentation s'applique naturellement non seulement au dixième, mais aussi aux neuf premiers salariés, peut s'analyser économiquement comme un taux marginal supplémentaire de charges de 45 points sur le salaire de ce dixième salarié si l'on admet qu'il est égal au salaire moyen dans l'entreprise. Sur la base d'une rémunération brute mensuelle moyenne d'environ 2 000 € dans les entreprises de moins de dix salariés<sup>(1)</sup>, cela signifie pour l'entreprise un surcoût annuel de près de 11 000 € lié au passage du seuil des dix.

Même s'il existe déjà pour la plupart des contributions concernées des mécanismes de lissage sur trois ans de l'effet du passage du seuil des dix, on voit bien qu'un tel surcoût est de toute évidence des plus dissuasifs.

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, le gouvernement annonce son intention de « *neutraliser* » l'impact financier du franchissement de ce seuil, terme qui semble impliquer une suppression *intégrale* du surcoût constaté, mais un dispositif réservé aux entreprises qui *franchissent* le seuil, pas à celles qui l'ont franchi dans le passé.

Le texte du projet de loi ne parle toutefois que d'« *alléger* » les effets financiers des différentes dispositions financières décrites *supra*. Il réserve par ailleurs le bénéfice de cet allègement aux entreprises de moins de vingt salariés, mais sans cibler explicitement celles qui franchiront le seuil des dix salariés postérieurement à la mise en place du dispositif.

---

(1) La DARES donne 2 010 € pour juin 2004 et pour les salariés à temps plein (Premières synthèses n° 12-3, mars 2005).

Ces choix rédactionnels conduisent à trois interrogations :

– S’agit-il de neutralisation intégrale ou seulement d’allègement partiel du surcoût ?

– Le dispositif sera-t-il réservé aux entreprises qui franchiront le seuil des dix salariés postérieurement à sa mise en place ou bénéficiera-t-il à toutes celles se trouvant entre dix et dix-neuf salariés ?

– Ne risque-t-on pas de reporter le problème de seuil au niveau de vingt salariés, où s’appliquerait désormais pleinement le surcoût « dix salariés » majoré du surcoût déjà existant inhérent au seuil des vingt ? On rappelle que l’embauche d’un vingt-et-unième salarié entraîne notamment l’application de l’obligation d’emploi de 6 % de travailleurs handicapés (à défaut de laquelle les employeurs sont soumis à une contribution spécifique), une majoration des obligations des entreprises en matière de repos compensateur à accorder après certaines heures supplémentaires et un taux de majoration légal plus élevé (25 % au lieu de 10 %) des quatre premières heures supplémentaires hebdomadaires. Il apparaît toutefois qu’actuellement, le seuil des vingt salariés est nettement moins « problématique » que celui des dix (*cf.* extrait du « rapport Camdessus » *supra*).

Il appartiendra au gouvernement de préciser ses intentions sur ces différents points.

Il convient par ailleurs de signaler une difficulté technique qui devra être réglée : dire que le passage du seuil des dix entraîne pour les entreprises un accroissement des obligations de formation de 0,55 % à 1,6 % de la masse salariale constitue une présentation simplifiée, car ces deux taux ne recouvrent pas le même champ de dépenses. Le premier correspond intégralement à un prélèvement obligatoire : il s’agit d’opérer un versement à un organisme collecteur. Le second recouvre des obligations plus complexes : il s’agit de verser au moins 0,7 % de la masse salariale à des organismes collecteurs, le différentiel pour justifier de l’obligation globale des 1,6 % pouvant en revanche être justifié par la réalisation de dépenses directes de formation de ses salariés par l’entreprise. On peut donc débattre de la définition du surcoût lié au seuil des dix : 1,05 point de masse salariale (1,6 – 0,55), ou 0,15 point seulement (0,7 – 0,55) ?

Une dernière question doit être évoquée : le projet de loi prévoit une compensation par l’Etat, pour les organismes et collectivités concernés, des pertes de recettes provenant de l’allègement des différentes contributions qui ont été présentées *supra*. Cette compensation amène plusieurs interrogations connexes sur son intégralité et sa portée, dans la mesure où les dispositifs financiers qu’il est proposé de neutraliser ne consistent pas tous en prélèvements obligatoires mais aussi – on l’a dit en matière de formation, mais c’est également le cas pour la participation à l’effort de construction, qui passe par le financement de diverses dépenses dans le domaine du logement – en « obligations de dépenser » à telle ou telle fin, avec une certaine liberté laissée à l’entreprise dans le choix de ces

dépenses : comment définir alors les organismes « lésés » par une exonération d'une telle obligation ?

### 3. L'AMÉNAGEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DES JEUNES NOUVELLEMENT EMBAUCHÉS DANS LE DÉCOMPTE DES EFFECTIFS

Toujours pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, le gouvernement souhaite pouvoir également aménager les règles – récapitulées à l'article L. 620-10 du code du travail – selon lesquelles sont décomptés les effectifs de l'entreprise pour l'application de l'ensemble des seuils susmentionnés : il s'agirait de différer jusqu'à vingt-six ans la date de prise en compte dans ces effectifs des jeunes nouvellement embauchés.

Cette mesure est naturellement motivée par le niveau du chômage des jeunes, qui constitue indéniablement un échec collectif de notre pays, là encore bien mal classé en Europe. Elle ne s'appliquerait qu'aux nouvelles embauches, afin d'éviter une remise en cause artificielle des seuils d'effectifs déjà atteints par les entreprises concernées.

#### *Taux de chômage harmonisé annualisé en 2004*

| <i>En %</i>                  | Moins de 25 ans | 25 ans et plus | Ensemble de la population |
|------------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|
| <b>Europe des « Quinze »</b> | <b>16,6</b>     | <b>6,8</b>     | <b>8,1</b>                |
| Pays-Bas                     | 8               | 3,9            | 4,6                       |
| Danemark                     | 8,2             | 4,9            | 5,4                       |
| Irlande                      | 8,3             | 3,8            | 4,5                       |
| Autriche                     | 9,7             | 3,7            | 4,5                       |
| Royaume-Uni                  | 12,1            | 3,3            | 4,7                       |
| Luxembourg                   | 12,9            | 3,5            | 4,2                       |
| Allemagne                    | 15,1            | 8,6            | 9,5                       |
| Portugal                     | 15,4            | 5,6            | 6,7                       |
| Suède                        | 16,3            | 5              | 6,3                       |
| Belgique                     | 19,8            | 6,5            | 7,8                       |
| Finlande                     | 20,7            | 7,2            | 8,8                       |
| <b>France</b>                | <b>22</b>       | <b>8,2</b>     | <b>9,7</b>                |
| Espagne                      | 22,1            | 9,4            | 11                        |
| Italie                       | 23,6            | 6,5            | 8                         |
| Grèce                        | 26,9            | 8,7            | 10,5                      |

Source : Eurostat.

On relèvera que des aménagements des règles de décompte existent déjà pour favoriser l'emploi de certaines catégories de personnes : les apprentis ainsi que les titulaires de contrats de professionnalisation ou de contrats aidés destinés aux chômeurs de longue durée ne sont pris en compte dans l'effectif des entreprises pour l'ensemble des règles de seuil (sauf pour l'application de la tarification des cotisations d'accidents du travail) et les travailleurs handicapés le sont dans des conditions spécifiques.

#### **4. LA MISE EN PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA DÉFENSE D'UN DISPOSITIF D'INSERTION DES JEUNES EN DIFFICULTÉ**

Le 5° vise à permettre l'établissement, dans les institutions de défense, d'un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Ce dispositif doit conduire à l'obtention de diplômes ou titres professionnels. Le statut des jeunes qui en bénéficieront devra être adapté aux exigences particulières de la formation.

Ce nouveau dispositif doit en outre puiser son inspiration dans le modèle relatif à la formation professionnelle des volontaires stagiaires du service militaire adapté en vigueur outre-mer.

On rappellera que le service militaire adapté a été créé en 1961 aux Antilles et en Guyane, puis progressivement étendu aux autres collectivités d'outre-mer. Cette forme particulière d'accomplissement des obligations nationales avait un double objectif : une formation militaire et civique d'une part ; la préparation à la vie professionnelle par une formation professionnelle d'autre part (30 % du temps du service étant consacré à des activités militaires, 70 % à la formation professionnelle).

Le service militaire adapté accueille aujourd'hui trois types de volontaires : des volontaires stagiaires (les jeunes à qui s'adresse la formation) ; des volontaires techniciens (les jeunes qui acquièrent ainsi une première expérience professionnelle) ; des engagés volontaires (les jeunes qui assurent la fonction de « moniteurs de formation »).

Ce service militaire adapté connaît un succès certain outre-mer, puisqu'en 2002, plus de 70 % des stagiaires avaient trouvé un emploi.

L'objectif poursuivi par le présent projet est donc d'étendre à l'ensemble de la métropole, en l'adaptant, ce dispositif.

Les ordonnances permettront d'aménager les textes à cet effet, qu'il s'agisse du code de la défense, du code du service national, de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ou de la loi n° 99-894 du

22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

La mesure proposée constitue l'une des réponses apportées à la situation de ces quelque 60 000 jeunes qui quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ni qualification.

L'armée, forte d'une tradition d'intégration et de formation, assure d'ores et déjà cette fonction auprès de 7 000 jeunes en difficultés recrutés chaque année. L'objectif de la présente mesure est d'étendre cette action à un cadre qui ne soit plus strictement militaire. Naturellement, la défense n'a pas vocation à se substituer au système éducatif, mais il est aussi important que l'Etat puisse utiliser l'ensemble des moyens dont il dispose pour assurer l'intégration des jeunes.

Il importe de souligner que cette mesure prend place parmi l'ensemble des mesures mises en œuvre ces derniers mois pour favoriser l'accompagnement personnalisé des jeunes – en particulier dans le cadre de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale –, mais qu'elle est en même temps spécifique dans la mesure où elle s'adresse par priorité aux jeunes les moins qualifiés.

Parallèlement, un tel dispositif aurait l'avantage de favoriser la poursuite de l'activité professionnelle des cadres militaires qui le souhaitent : chaque année en effet, près de 8 000 officiers et sous-officiers et 1 700 caporaux-chefs quittent l'armée de manière subie (non-renouvellement de contrat, limite d'âge statutaire, limite de durée des services), alors qu'ils souhaiteraient souvent poursuivre une activité professionnelle.

Lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a précisé que l'objectif est de former 20 000 jeunes en 2007 et que, dès septembre, un premier centre expérimental fonctionnerait.

## **5. LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS ENTOURANT L'EMBAUCHE DANS LES TRÈS PETITES ENTREPRISES**

Le 6° vise à permettre aux très petites entreprises d'utiliser un dispositif dont la vocation est triple : d'une part, il est destiné à simplifier les formalités des déclarations d'embauche ; d'autre part, il servira pour les déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales des salariés ; enfin, il aura vocation, le cas échéant, à servir de titre de paiement.

La simplification des formalités qui entourent l'embauche des salariés dans les très petites entreprises est en effet une nécessité. A titre d'exemple, voici le constat que faisait, il y a quelques mois, le rapport du groupe de travail présidé

par M. Michel Camdessus <sup>(1)</sup> : « (...) même si cela est rarement explicité clairement, la vérité est qu'une forte inhibition freine l'embauche de salariés dans les toutes petites entreprises. (...) Il faudrait rendre aussi beaucoup plus facile la paye d'un salarié. Pourquoi ne pas étendre ici la simplification radicale qu'a apportée le système des chèques-emplois service ? Toute entreprise devrait pouvoir employer jusqu'à trois salariés en ayant recours pour la paye à ce système. Il ne s'agit pas d'externaliser le service de paye sur l'administration, mais bien de simplifier radicalement la fiche de paye pour les salariés en question et leurs employeurs ».

L'un des moyens de parvenir à cette simplification est de modifier le régime du titre emploi entreprise (TEE) existant.

Le TEE a été créé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs. L'objectif du TEE est de simplifier les formalités des employeurs pour l'emploi de leurs salariés : le recours au TEE permet l'envoi d'un document unique à l'organisme de recouvrement, comportant l'ensemble des informations relatives au salarié, à charge pour l'organisme de procéder aux différentes formalités : calcul des rémunérations dues au salarié, des cotisations et contributions conventionnelles, déclarations obligatoires diverses. L'organisme délivre également au salarié une attestation mensuelle d'emploi qui se substitue au bulletin de paie.

Aujourd'hui, il semble nécessaire de réformer le TEE. Une telle disposition figurait d'ailleurs dans le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises, déposé au Sénat le 13 avril 2005. Le rapport préparatoire à la discussion réalisé au nom de la commission des affaires économiques établissait le constat suivant : « *Bien que normalement applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le TEE n'a réellement pu commencer à fonctionner qu'à compter du mois de mars suivant, après la parution du décret d'application du 9 février 2004 relatif au TEE. Force est cependant de constater qu'après un an d'expérience, le dispositif n'est pas particulièrement probant au regard des dizaines de milliers d'entreprises susceptibles d'être concernées : un peu plus de 14 000 entreprises adhérentes au dispositif et un nombre de salariés employés en février 2005 à peine supérieur (14 300), dont on ne sait au demeurant combien ont pu bénéficier de ce dispositif pour sortir de l'économie souterraine, le bilan paraît maigre.* » <sup>(2)</sup>

L'article 46 du projet, relatif à cette mesure, a été retiré par le gouvernement au cours de la séance publique du 13 juin 2005, précisément au profit du présent texte. C'est un souci de cohérence et de lisibilité qui inspire ce

---

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

(2) *Rapport (n° 333, 2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises.*



choix : la présente mesure est étroitement corrélée à l'institution du contrat nouvelles embauches, puisqu'elle poursuit le même objectif de simplification en matière d'embauche de façon à éliminer les obstacles aux créations d'emplois. La logique de l'action mise en œuvre au profit du développement de l'emploi dans les très petites entreprises conduisait à privilégier l'adoption d'un support unique.

L'une des modifications principales permettant de dépasser les difficultés que rencontre la mise en œuvre du TEE consiste à en faire un chèque qui ne servirait donc pas seulement à la mise en œuvre de déclarations sociales simplifiées, mais tiendrait lieu également de titre de paiement, à l'image du chèque emploi service qui, depuis 1996, permet à un particulier employeur de rémunérer un salarié à domicile tout en s'acquittant de la déclaration du paiement des charges sociales.

Il convient en effet de garder à l'esprit que le changement de dénomination pour passer du « titre emploi » au « chèque emploi » n'est pas formel : le titre emploi est un document remis à l'utilisateur qui comporte des volets sociaux pour l'accomplissement des formalités sociales correspondantes ; mais le chèque emploi comporte en plus matériellement des chèques (au sens bancaire du terme) pour la rémunération du salarié.

Ce chèque, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale le mercredi 8 juin 2005, vise donc à « *éviter toute procédure administrative lourde* » et devrait être disponible sur internet.

## **6. LA MOBILISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR L'EMPLOI DES JEUNES ET DES SENIORS**

Le 7° concerne l'accès à la fonction publique et a une double finalité.

Il vise d'abord à supprimer les limites d'âge applicables au recrutement dans les trois fonctions publiques : fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière. L'objectif général poursuivi peut être ainsi résumé, conformément à la formule de l'exposé des motifs du projet : ouvrir « *un accès à la fonction publique à tous les âges de la vie* ».

Il existe dans chacune de ces trois fonctions publiques un certain nombre de limites d'âge qui demandent des assouplissements (un certain nombre d'entre elles ont d'ailleurs déjà été supprimées, par exemple pour les concours de l'enseignement), compte tenu du nouveau contexte qui caractérise le marché du travail aujourd'hui, notamment la plus grande mobilité des travailleurs, géographique ou sectorielle, ou encore la nécessité de favoriser les échanges entre secteur privé et secteur public, alors que celui-ci est susceptible de connaître des difficultés de recrutement.

Une proposition de loi présentée par M. Serge Poignant et retenue par le groupe UMP dans le cadre de la séance mensuelle réservée à un ordre du jour fixé

par l'Assemblée nationale a, pour l'ensemble de ces raisons, ouvert la voie <sup>(1)</sup>. Le texte adopté a été transmis au Sénat mais la navette parlementaire n'a pas été menée jusqu'à son terme du fait d'une concertation encore insuffisante avec les partenaires sociaux.

Ce processus de concertation a, depuis, progressé, ainsi qu'en témoigne l'avis rendu par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 16 juin 2005. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière doivent rendre également un avis prochainement. L'intérêt de l'inclusion d'une telle mesure dans le projet de loi d'habilitation est double : en assurer la mise en œuvre rapide ; faire figurer aux côtés de dispositions favorisant l'emploi dans le secteur privé des dispositifs nouveaux concernant l'emploi dans la fonction publique.

Une même inspiration est au fondement de la deuxième mesure à laquelle tend le 7° et qui vise à instituer une nouvelle modalité de recrutement dans la fonction publique.

Elle concerne les jeunes de moins de vingt-six ans, auxquels elle ouvre l'accès à des corps et cadres d'emploi de catégorie C. Leur formation est fondée sur le système de l'alternance et conduit à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles – il s'agit en fait d'une voie de « pré-recrutement ». Le projet prévoit une exonération de cotisations sociales pour les personnes qui seront recrutées par cette procédure.

Cette mesure était contenue dans le plan de cohésion sociale présenté par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, lors du conseil des ministres du mercredi 30 juin 2004.

Le programme 4 de ce plan est intitulé : « *Favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance* ». Ainsi était définie sa vocation : « *L'accès des jeunes sans qualification ni diplôme aux emplois publics est pratiquement impossible. D'une part, ils ne remplissent jamais la condition de diplôme exigée pour se présenter aux concours de recrutement dans les fonctions publiques. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'emplois de catégorie C, ouverts au recrutement direct, ils se retrouvent généralement en concurrence avec d'autres candidats disposant d'une formation initiale d'un niveau supérieur* ».

La nouvelle voie de recrutement ainsi proposée est, aux termes du plan de cohésion sociale, dénommée PACTE (parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat).

---

(1) Voir le rapport (n° 1517) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi tendant à supprimer les limites d'âge pour les concours de la fonction publique par M. Serge Poignant.

La création de cette nouvelle voie d'accès aux fonctions publiques nécessitait une large concertation avec les collectivités territoriales et les organisations syndicales représentatives, qui est aujourd'hui en voie d'achèvement. Cela rend possible l'institution de ce dispositif : c'est l'objet de la présente habilitation.

## 7. LA CRÉATION D'INCITATIONS FISCALES À LA PRISE D'EMPLOI

Le 8° vise à instituer une mesure fiscale en faveur de deux types de publics.

Cette mesure doit profiter aux personnes connaissant des difficultés sur le marché du travail. L'objectif est, conformément à l'annonce figurant dans l'exposé des motifs du projet, de privilégier *« l'activité, par rapport à l'assistance, pour favoriser le retour rapide à l'emploi, enrichir la croissance et aider à résorber 500 000 emplois qui peinent à trouver preneurs »*.

Dans le même temps, il s'agit d'agir non sur la demande de travail par les entreprises, mais sur l'offre de travail par les futurs salariés : étant donné l'urgence qui caractérise l'action qui doit être aujourd'hui menée, ces deux leviers doivent être mobilisés de manière complémentaire.

En outre, cette mesure doit permettre d'approfondir les solutions renforçant l'activité des intéressés.

Le a) désigne le public des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources.

Le présent projet distingue deux situations :

– les demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise : cet objectif n'est pas nouveau, il inspire déjà les mesures mises en œuvre par le gouvernement par exemple aux termes de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale<sup>(1)</sup>. Chaque année, plusieurs milliers d'entreprises disparaissent faute de repreneurs – et ce phénomène pourrait s'accroître car le potentiel d'entreprises à reprendre devrait atteindre dans quelques années plusieurs centaines de milliers : en 1999, 700 000 entreprises étaient dirigées par des personnes de plus de cinquante ans, qui pourraient donc

---

(1) On citera à titre d'exemple la mesure destinée à établir une réduction d'impôt au profit des personnes aidant des demandeurs d'emploi ou titulaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation aux adultes handicapés qui créent ou reprennent une entreprise (article 61), ou encore celle permettant à un apprenti de prolonger son contrat au-delà de la limite d'âge maximale de vingt-cinq ans s'il a un projet de création ou de reprise d'entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention du diplôme ou titre sanctionnant la formation poursuivie (article 24).

partir en retraite dans les prochaines années <sup>(1)</sup>. L'urgence de la présente situation conduit à renforcer rapidement cet axe de la politique de l'emploi en l'enrichissant d'une nouvelle mesure.

– les demandeurs d'emploi recrutés pour occuper un emploi dans une entreprise : il s'agit de favoriser, dans la continuité également des mesures déjà mises en œuvre en particulier par la loi de programmation pour la cohésion sociale, le recrutement des personnes dans le secteur marchand, en renforçant dans ce secteur les aides susceptibles d'y favoriser l'embauche.

Lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a précisé que cette aide prendrait la forme du versement par l'Etat d'une prime – ce pourrait être, techniquement, un crédit d'impôt – de 1000 euros pour chacun des intéressés : « *c'est un effort considérable* », a-t-il alors précisé, mais il s'agit ainsi de « *privilégier l'activité, favoriser le retour rapide à l'emploi, aider directement le salarié* ». Il est en effet important d'aider ces salariés à faire face aux dépenses qui accompagnent le retour à l'emploi (frais de déplacement, frais de garde des enfants, perte d'un certain nombre d'aides).

Le **b)** vise un public défini en fonction des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement.

Cette finalité s'inspire d'études établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ainsi que de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui mettent en évidence l'existence de tels secteurs. Le gouvernement a d'ailleurs – dans le secteur non marchand – entrepris de favoriser cette voie dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

La présente mesure s'adresse aux jeunes de moins de vingt-six ans, et a pour but de les encourager à occuper un emploi dans ces secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement. D'une certaine façon, on peut dire qu'une telle disposition doit agir comme un signal à l'attention de ces jeunes, en attirant leur attention sur l'existence de ces gisements d'emploi.

Le Premier ministre a précisé, à l'occasion de son discours de politique générale, que chaque jeune concerné bénéficierait ainsi d'un crédit d'impôt de 1000 euros.

\*

La commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

---

(1) Voir par exemple, sur cette question : Stéphane Counot et Sylvie Mulic, « Le rôle économique des repreneurs d'entreprise », *INSEE Première*, n° 975, juillet 2004.

*Article 2*

**Durée de l'habilitation**

L'article 38 de la Constitution dispose que l'habilitation à prendre des ordonnances n'est accordée que « *pendant un délai limité* », délai à l'expiration duquel « *les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif* ». Il dispose également que les ordonnances « *entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ».

Le présent article 2 a pour objet de mettre en œuvre dans le cas présent ces obligations qui protègent les droits du législateur.

Le gouvernement, soucieux d'agir dans l'urgence, propose un délai bref pour prendre les ordonnances : trois mois suivant la publication de la présente loi. Chacune de ces ordonnances devra par ailleurs être couverte par un projet de loi de ratification dans les trois mois suivant sa publication.

\*

La commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

\*

**En conséquence la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter sans modification le projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi – n° 2403.**



## TABLEAU COMPARATIF

*Les textes en vigueur cités dans le projet de loi figurent en annexe*

| Texte du projet de loi   | Propositions de la Commission  |
|--|--|
| <b>Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</b>   | <b>Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</b> |
| Article 1 <sup>er</sup>  | Article 1 <sup>er</sup>  |
| <p>Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure visant à :</p>  | Sans modification  |
| <p>1° Favoriser l'embauche dans les entreprises, établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail et n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés, par l'institution d'un contrat de travail sans limitation de durée comportant pendant une période déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques ;</p>   |  |
| <p>2° Prévoir, pour les salariés dont le contrat mentionné au 1° a été rompu un revenu de remplacement adapté à leur situation ;</p>   |  |
| <p>3° Alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés, les effets financiers résultant de l'application des articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales, L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale et L. 951-1 du code du travail moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des recettes pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés ;</p>  |  |
| <p>4° Aménager les règles de décompte des effectifs utilisées pour la mise en œuvre de dispositions relatives au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, pour favoriser l'embauche par les entreprises de salariés âgés de moins de vingt-six ans ;</p>  |  |
| <p>5° Mettre en place dans les institutions de la défense, par aménagement des textes législatifs appropriés, notamment le code de la défense, le code du service national, la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires et la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, et en s'inspirant du modèle relatif à la formation professionnelle des volontaires stagiaires du service militaire adapté en vigueur outre-mer, un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté leur permettant l'obtention de diplômes ou titres</p> |  |

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

professionnels et assorti d'un statut adapté aux exigences particulières de cette formation ;

6° Permettre aux très petites entreprises d'utiliser un dispositif simplifié pour leurs déclarations d'embauche ainsi que pour leurs déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales de leurs salariés, et pouvant, le cas échéant, servir de titre de paiement ;

7° Supprimer les limites d'âge applicables au recrutement dans la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, y instituer une nouvelle modalité de recrutement pour l'accès des jeunes de moins de vingt-six ans aux corps et cadres d'emploi de catégorie C par la voie d'une formation en alternance conduisant à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles, et prévoir une exonération de cotisations sociales pour les personnes recrutées par cette procédure ;

8° Instituer une mesure fiscale :

a) En faveur des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources, qui créent ou reprennent une entreprise, ou qui sont recrutées pour occuper un emploi dans une entreprise ;

b) Encourageant les jeunes de moins de vingt-six ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement.

Article 2

Article 2

Les ordonnances doivent être prises dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

Sans modification



**ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF**  
**TEXTES CITÉS DANS LES ARTICLES DU PROJET DE LOI <sup>(1)</sup>**

**Constitution du 4 octobre 1958**

« Art. 38 - Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

**Articles du projet de loi**

*Article premier*

**Code du travail**

« Art. L. 131-2 - Les dispositions du présent titre s'appliquent aux professions industrielles et commerciales, aux professions agricoles qui utilisent les services des salariés définis par l'article 1144 (1<sup>o</sup> au 7<sup>o</sup>, 9 et 10<sup>o</sup>) du code rural, aux professions libérales, aux offices publics et ministériels, aux employés de maison, aux concierges et gardiens d'immeubles à usage ou non d'habitation ou à usage mixte, aux travailleurs à domicile, aux assistantes maternelles, au personnel des sociétés civiles, des syndicats professionnels, des sociétés mutualistes, des organismes de sécurité sociale qui n'ont pas le caractère d'établissements publics et des associations ou de tout organisme de droit privé, quels que soient leur forme et leur objet.

« Elles s'appliquent aux entreprises publiques, aux établissements publics à caractère industriel et commercial et aux établissements publics qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial dans les conditions définies au chapitre IV du présent titre.

« Elles s'appliquent également aux entreprises adaptées et aux centres de distribution du travail à domicile. »

---

(1) A l'exception des textes cités au 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> (code de la défense, code du service national, loi n<sup>o</sup> 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires et loi n<sup>o</sup> 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense).

« Art. L. 951-1 - A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les employeurs occupant au moins dix salariés doivent consacrer au financement des actions définies à l'article L. 950-1 une part minimale de 1,60 % du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours entendues au sens des règles prévues aux chapitres I<sup>er</sup> et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale ou au chapitre II du titre II et au chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre VII du code rural pour les employeurs des salariés visés à l'article L. 722-20 dudit code. Pour les entreprises de travail temporaire, ce taux est fixé à 2 % des rémunérations versées pendant l'année en cours, quelles que soient la nature et la date de la conclusion des contrats de travail.

« Dans le cadre de l'obligation définie à l'alinéa précédent, les employeurs effectuent avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant celle au titre de laquelle est due la participation :

« 1<sup>o</sup> Un versement au moins égal à 0,20 % des rémunérations de l'année de référence à un organisme paritaire agréé par l'Etat au titre du congé individuel de formation. Pour les entreprises de travail temporaire, ce taux est fixé à 0,30 % et la contribution est versée à l'organisme collecteur agréé de la branche professionnelle ;

« 2<sup>o</sup> Un versement au moins égal à 0,50 % des rémunérations de l'année de référence à un organisme paritaire agréé au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation définis au titre VIII du présent livre et du droit individuel à la formation prévu à l'article L. 933-1.

« Sous réserve des dispositions qui précèdent et de celles de l'article L. 951-5, les employeurs s'acquittent de l'obligation prévue à l'article L. 950-1 :

« 1<sup>o</sup> En finançant des actions mentionnées aux articles L. 900-2 ou L. 900-3 au bénéfice de leurs personnels dans le cadre d'un plan de formation établi dans le respect des dispositions des articles L. 934-1 et L. 934-4, des actions menées au titre du droit individuel à la formation prévu à l'article L. 933-1 ou des actions menées dans le cadre des congés de formation, de bilan de compétences et de validation des acquis de l'expérience prévus aux articles L. 931-1, L. 931-21 et L. 900-1 ;

« 2<sup>o</sup> En contribuant au financement d'un fonds d'assurance-formation créé en application de l'article L. 961-9 ;

« 3<sup>o</sup> En finançant des actions de formation au bénéfice de travailleurs privés d'emploi, organisés dans des centres de formation conventionnés par l'Etat ou par les régions, en application de l'article L. 941-1 ci-dessus ;

« 4<sup>o</sup> En finançant les actions de formation prévues à l'article L. 122-28-7.

« Sont regardées comme des actions de formation au sens du sixième et du huitième alinéa du présent article et peuvent également faire l'objet d'un financement soit par les fonds d'assurance-formation, soit dans le cadre des dispositions de l'article L. 951-5, les formations destinées à permettre aux cadres bénévoles du mouvement coopératif, associatif ou mutualiste d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

« Pour le secteur des entreprises de pêche maritime et de cultures marines, l'employeur verse à l'organisme collecteur paritaire agréé mentionné au troisième alinéa de

l'article L. 953-4 la fraction de la contribution qui n'aurait pas été utilisée directement au financement de la formation professionnelle au profit de ses salariés. »

### **Code général des collectivités territoriales**

« *Art. L. 2333-64* - En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

« 1° Dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ;

« 2° Ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué.

« Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense. Pour les employeurs qui sont dispensés du versement en 1996, la dispense de paiement s'applique jusqu'au 31 décembre 1999.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque l'accroissement de l'effectif résulte de la reprise ou de l'absorption d'une entreprise ayant employé dix salariés ou plus au cours de l'une des trois années précédentes. Dans ce cas, le versement est dû dans les conditions de droit commun dès l'année au cours de laquelle l'effectif de dix salariés est atteint ou dépassé. »

« *Art. L. 2531-2* - Dans la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social, sont assujetties à un versement de transport lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés.

« Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 % respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense. Pour les employeurs qui sont dispensés du versement en 1996, la dispense de paiement s'applique jusqu'au 31 décembre 1999.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque l'accroissement de l'effectif résulte de la reprise ou de l'absorption d'une entreprise ayant employé dix salariés ou plus au cours de l'une des trois années précédentes. Dans ce cas, le versement est dû dans les conditions de droit commun dès l'année au cours de laquelle l'effectif de dix salariés est atteint ou dépassé. »

## Code de la construction et de l'habitation

« Art. L. 313-1 - Les employeurs, occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, autres que ceux qui appartiennent à des professions relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale pour lesquelles des règles spéciales ont été édictées en application du a du 3 dudit article 231, doivent consacrer des sommes représentant 0,45 % au moins du montant, entendu au sens des règles prévues aux chapitres I<sup>er</sup> et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale, des rémunérations versées par eux au cours de l'exercice écoulé au financement :

« a) De construction, d'acquisition ou de démolition de logements, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens, d'acquisition et d'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux ;

« b) De prise en charge temporaire, en cas de difficultés exceptionnelles des emprunteurs, d'une partie des remboursements de prêts immobiliers destinés à l'accession sociale à la propriété ;

« c) D'aides directes à des personnes physiques pour le changement de logement ou le maintien dans celui-ci et l'accès au logement locatif, de garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs ;

« d) De dépenses d'accompagnement social dans le domaine du logement ;

« e) D'aides à des organismes agréés d'information du public sur le logement ;

« f) De subventions à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

« Ces dispositions sont applicables aux établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial, ainsi qu'aux organismes de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics ayant le même caractère.

« Les employeurs qui, au moyen de leurs ressources propres, ont investi au cours d'un exercice une somme supérieure à celle prévue au premier alinéa peuvent reporter l'excédent sur les exercices postérieurs.

« Une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d'un neuvième, être réservée par priorité aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés, sont dispensés pendant trois ans du paiement de la cotisation relative à la participation. Le montant de leur participation est réduit de 75 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense. Les employeurs qui sont dispensés en 1996 du paiement de la cotisation relative à la participation en application du présent alinéa bénéficient de cette dispense jusqu'au 31 décembre 1999.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables lorsque l'accroissement de l'effectif résulte de la reprise ou de l'absorption d'une entreprise ayant employé dix salariés ou plus au cours de l'une des trois années précédentes.

« Dans ce cas, l'obligation visée au premier alinéa du présent article est due dans les conditions de droit commun dès l'année au cours de laquelle l'effectif de dix salariés est atteint ou dépassé. »

### **Code de la sécurité sociale**

« *Art. L. 834-1* - Le financement de l'allocation de logement relevant du présent titre et des dépenses de gestion qui s'y rapportent est assuré par le fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation.

« Pour concourir à ce financement, les employeurs sont assujettis à :

« 1° Une cotisation assise sur les salaires plafonnés et recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale ;

« 2° Une contribution calculée par application d'un taux de 0,40 % sur la totalité des salaires et recouvrée suivant les règles applicables en matière de sécurité sociale.

« Les employeurs occupant moins de dix salariés, l'Etat, les collectivités locales, leurs établissements publics administratifs et les employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale ne sont pas soumis à la contribution mentionnée au 2°. »

N° 2412 – Rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi (rapporteur : M. Claude Gaillard)