

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux outre-mer

- Audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, sur le projet de loi tendant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs..... 2

Mardi

29 mars 2016

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, *Président*



La séance est ouverte à 18 heures.

Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, président.

La Délégation procède à l'audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, sur le projet de loi tendant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs (n° 3600).

M. le président Jean-Claude Fruteau. Mes chers collègues, c'est avec plaisir que j'accueille Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, en introduction de notre débat sur le projet de loi de réforme du code du travail que le Conseil des ministres a adopté le 24 mars dernier.

Il est évident qu'un projet conçu pour rénover, refonder le code du travail et la conception de la négociation collective, ne peut qu'intéresser au premier chef les outre-mer. Pour autant, sauf erreur de ma part, il ne semble pas que ceux-ci aient fait l'objet d'une attention spéciale dans la préparation et la présentation de ce projet de loi. Or nous savons tous que, dans nos territoires, le dialogue social n'est pas toujours facile et que la contestation peut être vigoureuse. Nous savons aussi que les économies ultramarines se caractérisent par une forte prépondérance des petites et très petites entreprises, situation qui complique l'organisation pratique des nécessaires négociations collectives. Nous connaissons aussi les très grandes difficultés que rencontrent dans nos territoires la formation des jeunes et la formation professionnelle.

Sur toutes ces questions et sur les autres enjeux, pour les outre-mer, de la discussion qui va s'ouvrir, je serais heureux que notre réunion de ce jour permette d'engager l'échange avec la ministre des outre-mer

Par ailleurs, la Délégation s'est saisie de cette question en confiant un rapport d'information – comme nous le faisons habituellement pour les sujets qui nous semblent importants – à Mme Monique Orphé. Celle-ci nous fera part de l'état d'avancement de sa réflexion et nous donnera les grandes lignes de son rapport d'information, qu'elle nous présentera définitivement la semaine prochaine.

Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Georges Pau-Langevin, ministre des outre-mer. Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés je vous remercie de m'accueillir pour travailler sur ce projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, projet que Myriam El Khomri et Emmanuel Macron ont présenté en conseil des ministres jeudi dernier.

Ce projet fait l'objet de débats très vifs et nourris. Je me demande d'ailleurs si tout le monde a bien lu ce texte.

L'objectif du projet de loi est de donner plus de place à la négociation collective dans le droit du travail, pour renforcer la compétitivité de l'économie et développer l'emploi. Ce texte s'inscrit dans le prolongement des réformes que le Gouvernement a engagées depuis 2012 pour sécuriser l'emploi, renforcer l'accès à la formation professionnelle et améliorer le dialogue social. Pour nous évidemment, dans les outre-mer, c'est un sujet particulièrement

important. Déjà, ici, en France métropolitaine, la question de l'emploi, et de l'emploi des jeunes est une préoccupation majeure ; pour nous, c'est un enjeu primordial.

Je vous rappellerai pourquoi ce sujet a une acuité particulière dans les outre-mer, et quels ont été nos leviers d'action pour lutter contre le chômage.

Depuis de très nombreuses années, la situation de l'emploi est très préoccupante dans les outre-mer, avec des taux de chômage allant de 20 à 27 % selon les territoires, de 40 à 56 % pour les moins de vingt-cinq ans – très souvent des jeunes qui ont quitté l'école sans formation ni qualification.

Cette situation est difficile à supporter pour nos sociétés et de nature à compromettre la cohésion sociale des territoires. Depuis 2012, nous avons mis en place des actions volontaristes pour encourager la création d'emploi, en soutenant la compétitivité des entreprises, en accompagnant les chefs d'entreprise dans le recrutement des salariés, tout particulièrement dans le cadre de l'économie sociale et solidaire – car ce sont des emplois pérennes et non délocalisables.

Nous avons pris des mesures ambitieuses pour favoriser l'accès à l'emploi des publics les plus éloignés de l'emploi, en allouant aux territoires ultra-marins un nombre important de contrats aidés, ou en mettant en place des dispositifs spécifiques pour les jeunes, comme, par exemple, des emplois d'avenir ou la garantie jeunes. J'ai ainsi rencontré à Saint-Denis, des jeunes qui avaient pu s'en sortir grâce à la garantie jeunes qui a été expérimentée à la Réunion.

C'est sans doute grâce à l'intensité de notre politique que la situation s'est stabilisée dans les outre-mer. Nous avons même observé, en un an, une baisse de 8 % du chômage des jeunes. Mais nous sommes conscients que nous devons encore améliorer l'accès à l'emploi pour la jeunesse des outre-mer, qui est tellement en difficulté. À un âge où l'on forme des projets pour soi, pour son territoire, il n'est pas supportable de ne pas pouvoir exercer un emploi pérenne, à la hauteur de ses compétences, ou de devoir quitter son territoire, souvent d'une manière durable, pour pouvoir le faire.

Nous essayons d'agir sur plusieurs leviers.

Nous connaissons le rôle essentiel de la commande publique outre-mer, pour l'économie et la création d'activité. Nous savons que, notamment dans les contrats de plan, on a prévu des niveaux d'engagement assez importants de commande publique, de nature à développer l'activité dans ces territoires. Mais il nous faut évidemment faire en sorte de renforcer l'effet d'entraînement de cette commande publique sur l'emploi des jeunes.

Voilà pourquoi j'ai souhaité que l'on prenne une mesure spécifique aux outre-mer dans le cadre des marchés publics. Nous avons donc fait insérer dans l'ordonnance sur la commande publique une disposition prévoyant que, lorsqu'il y a un taux de chômage extrêmement élevé, notamment chez les jeunes, l'entreprise qui soumissionne a l'obligation d'employer un certain nombre de jeunes du territoire. Je forme beaucoup d'espoir dans cette mesure puisque nous savons que c'est à travers la commande publique que nous pourrions améliorer la situation.

Bien évidemment, il faut que ce ne soit pas seulement une clause « sociale » pour des jeunes qui ne sont pas formés, mais une clause qui puisse s'appliquer à tous les niveaux dans

les entreprises. Quand on sait le montant d'investissements que la route du littoral à la Réunion représente, on pourrait en espérer des retombées à la hauteur de la somme. Or force est de reconnaître que ce n'est pas encore le cas.

On souhaite également offrir aux jeunes des parcours de formation sécurisés, en rapport avec leurs besoins et porteurs d'emploi. La loi du 5 mars 2014 a rénové la gouvernance des instances de l'emploi et de la formation sur les territoires. Aux acteurs compétents sur les territoires d'établir un diagnostic partagé des besoins, et d'apporter des réponses articulées et complémentaires.

Par ailleurs, nous avons récemment modernisé le statut de LADOM pour lui permettre de mieux répondre aux besoins du territoire, et faire en sorte qu'elle puisse agir en cohérence avec les forces économiques du territoire pour proposer aux jeunes des formations aboutissant à un emploi.

Ce qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est que s'il faut relever le niveau de compétences des jeunes, beaucoup de ceux qui sont formés et qualifiés n'accèdent pas non plus au marché du travail. C'est du gâchis, dans la mesure où les jeunes que l'on a pris le soin de former se retrouvent sans emploi. Et cela détruit la confiance des jeunes dans le pacte républicain.

Nous sommes donc en train de travailler avec LADOM et Pôle emploi pour voir comment mieux sécuriser le passage entre la formation et l'accès à l'emploi. En effet, notamment à travers la commande publique et Pôle emploi, on doit pouvoir anticiper sur quelques années les besoins en emplois sur les territoires. Souvent, le jeune qui part en formation et obtient son diplôme n'a pas accès aux offres d'emploi sur son territoire, par manque de procédure organisée. Certes, LADOM lui paie son billet de retour. Sauf qu'ensuite, il doit se débrouiller pour trouver des opportunités.

Nous nous sommes dit qu'il fallait mieux structurer les procédures, notamment avec les régions qui sont elles aussi concernées, dans la mesure où elles participent au coût de formation des jeunes. Il faut donc qu'elles fassent connaître à ces jeunes les opportunités existant sur le territoire.

Nous sommes vraiment engagés dans une bataille pour l'emploi. Comme l'a dit le président, il ne semble pas que dans le projet de loi, on se soit particulièrement préoccupé de la situation dans les outre-mer. C'est peut-être à nous de faire en sorte que nos préoccupations y soient prises en considération.

Ce qui me fait douter, c'est que la philosophie du projet de loi est d'essayer de sortir d'une codification précise de tous les items, et de renvoyer nombre de décisions à la négociation collective, entre branches, dans les entreprises. Or, comme l'a très bien dit Jean-Claude Fruteau, dans les outre-mer, la négociation est beaucoup plus heurtée qu'en métropole. Et dans de nombreuses TPE, la négociation n'est pas capable, selon moi, de prendre à bras le corps certaines questions importantes que le texte lui délègue.

En outre, nos organisations syndicales ne sont pas toujours exactement à l'image des organisations syndicales métropolitaines. Nous devons donc réfléchir à ces questions de représentativité, et voir comment transposer dans les outre-mer ce qui est aujourd'hui en train de s'esquisser en métropole.

Je pense qu'avec vos questions et vos observations, nous allons définir comment faire pour que ce projet de loi prenne en compte nos problématiques ultramarines, et quelles améliorations proposer pour qu'il nous soit utile.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Le diagnostic est posé. Il nous faut maintenant trouver des solutions, en particulier pour régler les problèmes de représentativité liées à la structure de nos économies, qui sont encore extrêmement fragiles. Peut-être notre rapporteure, Monique Orphé va-t-elle nous en suggérer.

Mme Monique Orphé, rapporteure. Madame la ministre, je tiens d'abord à vous remercier d'être venue devant notre délégation pour cet échange sur les implications de la réforme générale du code du travail, sur les relations collectives du travail, et plus largement sur le dialogue social dans les outre-mer.

Si j'ai personnellement souhaité que nous nous saisissions de ce projet de loi, c'est parce qu'une fois de plus, sur un sujet qui a autant, sinon plus d'importance dans les outre-mer que dans l'hexagone, on a peu parlé de la situation spécifique de nos territoires au cours des semaines de controverse qui ont précédé l'ouverture du débat parlementaire. Ce fut le cas avec la loi sur la sécurisation des parcours professionnels, et le cas de la loi sur le dialogue social. Le constat n'est donc pas nouveau : on oublie facilement les outre-mer au moment d'ouvrir une grande discussion nationale.

Le rôle de la Délégation aux outre-mer est aussi de faire entendre la voix des oubliés, et d'introduire les problématiques ultramarines dans le champ de la délibération parlementaire. C'est d'autant plus nécessaire, dans le cas présent, que la volonté affirmée du Gouvernement, à laquelle je souscris, est de renforcer le dialogue social, notamment en adaptant le cadre juridique de la négociation collective. C'est un des premiers points de mon rapport d'information.

Le droit en vigueur crée, depuis la loi Perben de 1994, un handicap au détriment des outre-mer, en posant le principe que les conventions collectives de portée nationale ne sont applicables dans les outre-mer que si les partenaires sociaux en conviennent expressément.

Au terme des auditions que j'ai menées dans le cadre de ce rapport, tous s'accordent à dire que le dialogue social n'existe pas dans les territoires ultramarins. Ou que, quand il existe, cela se fait dans la violence, notamment par des mouvements de grève – nous avons tous en tête celles de 2009.

Tous sont également d'accord, sauf bien sûr le patronat, pour dire que les choses ne peuvent rester en l'état. Je suis convaincue, madame la ministre, de la nécessité de mettre un terme à la règle posée par l'article 16 de la loi Perben, et de prévoir que les conventions collectives nationales seront applicables de plein droit dans les outre-mer.

Il faudrait, par corrélation, que pour les conventions collectives nouvelles, une consultation des syndicats actifs dans les outre-mer soit organisée préalablement à la signature de la convention. Pour les conventions collectives anciennes, antérieures à la promulgation de la loi, et qui n'ont pas été rendues applicables aux outre-mer, il faudrait que les partenaires sociaux, dans les territoires, soient mis à même, pendant un certain délai, d'engager une discussion sur leur extension aux outre-mer. Passé ce délai, qui pourrait être de deux ans, la convention serait applicable de plein droit.

Je souhaiterais naturellement, madame la ministre, connaître votre avis sur ce renversement de la règle de la loi Perben et sur ses conséquences.

La mise en œuvre d'un nouveau régime de conventions collectives suppose réglées un certain nombre de questions dont certaines sont plutôt juridiques et d'autres plutôt pratiques.

Il faut d'abord régler la question de la représentativité des syndicats actifs dans les territoires, afin d'assurer sur une base juridique claire leur participation au dialogue social, et notamment aux processus de négociation collective.

Il faut également créer les conditions de l'effectivité du dialogue social. Force est de reconnaître que la nécessité de ce dialogue est très inégalement admise parmi les partenaires sociaux. La prépondérance des petites et très petites entreprises dans les économies ultramarines est, comme l'a dit le président, un handicap pour le développement normal des relations collectives du travail. La formation des partenaires sociaux au dialogue social apparaît particulièrement importante. Elle a un coût. Comment le Gouvernement entend-il l'assurer dans les outre-mer ? Enfin, l'information des partenaires sociaux et des salariés sur les conventions collectives applicables outre-mer est très inégale selon les territoires. Comment remédier à cette inégalité ?

Un autre point important de mon rapport est la formation professionnelle, qui est également fondamentale pour les outre-mer. C'est la raison pour laquelle les dispositions du projet de loi qui s'y rapportent doivent retenir l'attention de la Délégation. Les problèmes que la formation professionnelle pose spécifiquement dans les outre-mer sont nombreux.

Ils tiennent d'abord aux fragilités particulières de la formation à l'école, liées à l'illettrisme, et plus tard au décrochage scolaire, spécialement importants dans les outre-mer.

Ils tiennent ensuite aux insuffisances de l'offre de formation, notamment universitaire, qui contraignent de nombreux jeunes à quitter leur territoire d'origine dès lors qu'ils atteignent un certain niveau d'études.

Ils tiennent enfin aux défauts de l'offre de formation. Le demandeur d'emploi en quête de formation se trouve en face d'une pluralité de prescripteurs, faisant de son parcours de formation un parcours du combattant. La qualité des organismes de formation est très inégale, et me semble appeler un contrôle accru, voire un renforcement des conditions d'agrément.

La nécessité d'une formation professionnelle est vitale pour les salariés des outre-mer. Je m'interroge, dès lors, sur l'opportunité d'inscrire dans la loi le principe d'un droit opposable à la formation bénéficiant aux demandeurs d'emploi en situation précaire, en situation de demande d'emploi pendant plus de deux ans.

Je vous remercie par avance, madame la ministre, d'indiquer à la Délégation ce que vous pensez de ces diverses analyses et propositions. Êtes-vous prête à les soutenir ?

Mme la ministre des outre-mer. Sur les observations de Mme la rapporteure, nous serons assez d'accord. La loi veut donner davantage de poids à la négociation collective, ce qui pose évidemment la question de la reconnaissance des organisations syndicales locales, et des critères à définir. Nous avons en effet à vous proposer des critères propres pour reconnaître la représentativité des organisations syndicales outre-mer.

Nous avons évoqué cette question, notamment, dans la loi d'actualisation du droit des outre-mer. À l'article 7, nous avons prévu la présence, dans les caisses agricoles, de l'organisation des exploitants agricoles la plus représentative dans le ressort de la caisse.

Un fonds destiné à favoriser le dialogue social en finançant la formation des salariés serait le bienvenu. Le fonds paritaire national, institué par la loi du 5 mars 2014 pour la formation professionnelle poursuit ce même objectif. Il est abondé notamment par des contributions de l'État et des entreprises, afin d'assurer la formation économique, sociale et syndicale des salariés. Il faudrait mobiliser effectivement ce fonds pour améliorer le dialogue social en outre-mer.

Depuis des années, la formation à un dialogue social de qualité fait partie de nos préoccupations. À la Martinique, on s'y essaie depuis une dizaine d'années, et cela a donné des résultats tout à fait significatifs, en permettant de faire baisser la pression en cas de conflits – qui jusqu'alors se terminaient toujours de manière « virulente ». Nous avons donc vraiment besoin de continuer sur cette lancée, si nous voulons des négociations de qualité.

On peut aussi améliorer les moyens des acteurs du dialogue social, à travers des crédits d'heures supplémentaires, et de nouvelles formations.

En tout cas, nous souhaitons, et nous allons nous efforcer de faire en sorte que ces dispositions bénéficient à tous les outre-mer, y compris dans la fonction publique. De fait, avant cette réunion, nous avons discuté avec le ministre de la fonction publique de l'intérêt de faire bénéficier les délégués syndicaux ou les représentants du personnel des administrations de ce type de formations.

Il me semble que dans la loi, telle qu'elle existe, un certain nombre de mesures visent les négociations avec de petites entreprises ; cela mériterait d'être précisé. Il est également possible d'avoir un représentant à l'extérieur de l'entreprise, susceptible de négocier pour un certain nombre d'entreprises. Je pense que c'est sur des dispositions comme celles-là qu'il faudrait se pencher, pour essayer de mettre en place des dispositifs qui permettent réellement d'améliorer le dialogue social.

Se pose aussi la question de l'applicabilité des conventions collectives et des accords nationaux du travail en outre-mer. Plus on s'appuiera sur les accords, et plus ce sera difficile. Évidemment, je n'ai pas de ressource miracle pour faire bouger cette situation.

M. Perben avait sans doute voulu s'assurer de la position des partenaires sociaux sur les champs concernés et sur l'application géographique des accords, et tenir compte des spécificités ultramarines. Mais il faut reconnaître qu'un tel dispositif va à l'encontre de ce que l'on avait cherché dans la départementalisation : en effet, l'idée était plutôt de dire que les lois s'appliquaient directement en outre-mer, sauf disposition contraire. De surcroît, comme vous l'avez souligné, un tel dispositif compromet très souvent l'accès effectif des salariés aux dispositions des conventions et des accords qui ne prévoient pas leur application outre-mer. Je crois donc qu'il conviendrait de proposer de renverser la présomption contenue dans la loi Perben.

Il faudrait sans doute que l'on rencontre les organisations syndicales nationales pour les sensibiliser à cette question, car elles ne sont sans doute pas suffisamment nombreuses à s'intéresser à la situation des salariés dans les outre-mer.

De nombreux droits qui relèvent de la négociation locale ne sont pas ouverts aux salariés de l'outre-mer. Ainsi, 40 % des salariés de la Réunion, et 70 % des salariés de Guyane ne bénéficient pas de la couverture conventionnelle. On ne peut pas se satisfaire de telles situations.

Mon idée était surtout d'essayer de renverser la clause de la loi Perben, et de dire que dorénavant, si l'on n'a pas prévu de disposition contraire, les conventions s'appliqueront automatiquement dans les outre-mer.

Maintenant, il faut s'assurer que c'est efficace. Si nous n'avons pas d'organisations syndicales susceptibles de faire vivre de tels projets, on n'ira peut-être pas beaucoup plus loin. En tout cas, il me semble que le réclamer est déjà une manière de poser le problème et de sensibiliser tant les organismes patronaux que – surtout – les organisations syndicales ouvrières à cette difficulté. On pourrait aussi prévoir un dispositif local de consultation, qui permettrait d'éclairer les partenaires sociaux nationaux et de promouvoir la négociation au niveau local.

Enfin, vous avez parlé de la formation dans les territoires. Il est exact que les parcours de formation ressemblent à des parcours du combattant. Pour les jeunes, nous avons des moyens particuliers. Nous nous appuyons sur LADOM qui a été rénovée pour mieux répondre aux besoins. Mais nous savons que les dispositions prévues par la loi de mars 2014 pour renforcer l'effort de formation dans les PME et les TPE ne sont pas encore suffisamment appliquées dans les outre-mer. Il est sans doute nécessaire de lancer des concertations avec les partenaires sociaux et les OPCA pour améliorer la situation actuelle. Le cas échéant, au ministère des outre-mer, nous pourrions y travailler avec vous. Nous le ferons volontiers.

M. Ibrahim Aboubacar. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, je m'associe totalement à l'analyse qui vient d'être faite par notre rapporteure Monique Orphé sur l'approche de ce texte en outre-mer, notamment dans les deux grands domaines sur lesquels elle a insisté, le dialogue social et la formation professionnelle.

Il s'agit d'un texte qui lance la refondation du code du travail, et dont l'article 1^{er} précise qu'une commission de refondation sera mise en place. Il serait bon de préciser que cette commission de refondation doit expressément étudier ou envisager l'impact que le texte aura dans l'outre-mer. J'irai même plus loin : il faudrait se pencher sur la composition de la commission de refondation, compte tenu de l'observation de Mme la ministre sur le comportement des syndicats dits « nationaux » par rapport aux salariés des outre-mer. Cette commission devrait comprendre des experts sur le droit du travail, spécialisés dans l'outre-mer.

Cela étant dit, je voudrais revenir sur la situation de Mayotte, qui est difficile. Un énième texte traite du droit du travail, qu'il vise à refonder. Et ce texte va bousculer l'architecture même du code du travail dans un délai de deux ans. Mais dans notre département de Mayotte, un processus de convergence du droit du travail a été lancé par la loi du 14 octobre 2015 sur l'actualisation des outre-mer – au II de son article 76. Ce processus devrait s'achever au 1^{er} janvier 2018, mais une ordonnance est encore prévue en septembre 2018. Ma question est simple, madame la ministre : dans ces conditions, comment articuler ce travail de convergence ?

Concernant le département de Mayotte, j'évoquerai les dispositifs qui, dans ce projet de loi, abordent des points supplémentaires, ou anticipent sur cette refondation du code du

travail. Mais pour éviter de soulever des arguments qui ne seraient pas pertinents, j'aimerais savoir où en est exactement le Gouvernement en matière d'ordonnances.

M. Dominique Ledemé, chargé de suivre spécialement la question de la réforme du code au ministère du travail, a indiqué aux partenaires sociaux locaux qu'un certain nombre d'ordonnances étaient « dans les tuyaux ». Inutile donc de débattre des sujets sur lesquels des ordonnances sont déjà prévues. Il me semblerait donc intéressant, comme il semblerait sans doute intéressant aux partenaires sociaux qui, demain, à Mayotte, observeront une grève liée à la refondation du code du travail, de connaître le planning de travail, les textes en cours d'élaboration, et l'articulation entre ces dispositions – puisque c'est la première application concrète de Mayotte 2025 – et les dispositions refondant le code du travail.

Aujourd'hui, le code du travail applicable à Mayotte comporte encore huit parties. Il est question de le refonder en trois parties : un périmètre englobant les dispositions d'ordre public, un périmètre englobant les dispositions d'ordre conventionnel, et un périmètre englobant les dispositions supplétives. C'est à l'occasion de la définition de ces trois périmètres que nous devons soulever la question des outre-mer. Ces trois périmètres doivent-ils, ou non, être identiques pour les outre-mer ? Je précise, en disant cela, que je ne vise pas la partie d'ordre public qui, dans mon esprit, doit être identique sur tout le territoire national.

Par ailleurs, j'avais envisagé de soulever la question des conventions. Mais Mme la rapporteure l'a fait, et je n'y reviendrai donc pas. Je signalerai toutefois que d'un point de vue pratique, cette question nous pose un grave problème, en raison de l'instabilité et des conflits sociaux qui se produisent aujourd'hui à Mayotte.

L'article 16 de la loi Perben rappelle la règle applicable aux départements d'outre-mer. Mais cette règle n'est pas du tout applicable à Mayotte, où prévalent des dispositions et des modalités conventionnelles purement locales. Il n'empêche que, dans le texte en question, les entreprises nationales ayant des établissements locaux bénéficient de dispositions spécifiques, qui leur permettent d'être assujetties à cette règle. D'où un grave problème d'inégalité des salariés dans les entreprises, qui est à la base des conflits actuels. De fait, les salariés et les syndicats de salariés dénoncent des situations discriminatoires.

Concernant le dialogue social et la formation professionnelle, vous avez longuement évoqué la situation de l'emploi.

Concernant Mayotte, vous nous avez dit – c'est du moins la réponse que vous nous aviez donnée en séance – qu'il y avait deux textes différents : l'ordonnance sur le code du travail, et une autre ordonnance reprenant tout ce qui relève de l'emploi de manière disparate. Jusqu'à présent, je n'ai entendu parler que de l'ordonnance « travail ». J'aimerais donc savoir encore si l'ordonnance « emploi » est de la compétence de M. Ledemé, ou si c'est un chantier à part, qui sera mené en parallèle. Dans ce dernier cas, le sera-t-il dans le cadre de cette loi, ou dans le cadre de la loi Sapin ?

Voilà, en quelques mots, les points les plus importants que je souhaitais lever, les autres pouvant être abordés ultérieurement, d'ici à la séance.

Mme la ministre des outre-mer. Effectivement, la situation de Mayotte est tout à fait particulière. Comme vous l'avez dit, on avait entrepris une démarche progressive pour introduire à Mayotte le droit du travail, tel qu'il existe et que nous le connaissons ; de fait,

certaines dispositifs n'existaient pas dans ce département. C'est ainsi que l'on est en train de structurer le marché du travail à Mayotte

Il est exact que toutes les attentes qui ont été soulevées s'expriment aujourd'hui avec une certaine virulence chez les salariés. Mais l'engagement qui avait été pris d'introduire, par ordonnances, le code du travail à Mayotte par ordonnances se réalise progressivement, l'idée étant d'aboutir pour 2018.

Seulement, alors que l'on est en train d'adapter, par voie d'ordonnances, le droit existant, la refonte du code du travail propose une démarche assez différente : comme vous l'avez dit, il est question de distinguer ce qui est d'ordre public et conventionnel, et ce qui va relever d'une négociation totalement locale. Or il faudra bien faire en sorte d'harmoniser ces deux démarches. Si l'on introduit à Mayotte des dispositions figurant dans l'ancien code du travail, l'évolution ainsi obtenue ne pourra être que provisoire, puisque la législation sera amenée à changer rapidement.

Il me semble que les outre-mer, en général, doivent participer à la fameuse commission qui procédera à la réécriture du code à partir de principes qui sont essentiels. Il devra en être de même de Mayotte, qui se trouve dans une situation particulière. Sinon, on risque de s'engager dans deux démarches qu'on aura beaucoup de mal à concilier.

De surcroît, nous avons l'obligation de faire évoluer le droit de Mayotte pour aller vers l'égalité entre les salariés mahorais et les autres, tout en veillant à faire en sorte que ce soit supportable pour l'économie, et selon des procédures qui seront peut-être chamboulées par la nouvelle loi.

Je pourrais me contenter de vous dire quels sont les textes « dans les tuyaux ». Mais je pense que cela ne répond pas totalement au problème qui nous est posé aujourd'hui. Il faudra bien que l'on se demande comment harmoniser la démarche prévue par la loi d'actualisation du droit des outre-mer, avec la démarche différente qui consiste à réécrire le code en distinguant ce qui est obligatoire pour tous et ce qui peut faire l'objet d'une adaptation.

Maintenant, je pense que M. Dominique Ledémé, qui a vu tout le monde, a fait son travail. Mais il n'a pas encore déposé son rapport. Bien évidemment, dès qu'il sera disponible, on vous le communiquera. On verra comment faire évoluer les choses d'une manière conforme au droit, tout en tenant compte au maximum des desiderata des populations.

Aujourd'hui, à Mayotte, on est dans une situation que l'on a bien connue ailleurs dans les outre-mer : essayer d'assurer des droits à des personnes qui n'ont pas cotisé. Il n'est pas normal qu'après avoir travaillé toute leur vie, certaines personnes n'aient pas de retraite. En même temps, comment l'État peut-il se substituer aux employeurs ou aux collectivités qui n'ont pas versé de cotisations ? En effet, nous sommes dans un système de retraite par répartition et, par conséquent, même si on peut essayer de rattraper quelques années de cotisations qui n'ont pas été versées, il sera très compliqué d'en rattraper trente. Il faudra sans doute que l'on prenne des mesures particulières. J'ai rencontré des personnes qui avaient été employées par le Conseil général, des personnes qui avaient été employées dans le privé, et dont les employeurs avaient disparu !

Les enjeux financiers sont très importants. D'une certaine façon, nous payons le fait qu'à l'époque, certains n'ont pas rempli leurs obligations.

Donc, à partir du rapport de M. Ledémé, il faudra que nous nous revoyions pour examiner et discuter ses propositions. Il est clair qu'il faudra procéder à un rattrapage sur tous ces droits non acquis sur Mayotte. Mais le défi est considérable.

Mme Hugnette Bello. Madame la ministre, je suis un peu choquée de vous entendre nous dire qu'il faut rencontrer les syndicats nationaux pour faire le lien avec les syndicats locaux. Je pense que jeudi prochain, à la Réunion, la grève sera très importante. Il n'y a pas eu de dialogue avec les syndicats locaux, ceux de l'outre-mer, ceux de la Réunion et ceux d'ailleurs. Et il faudrait passer, comme au beau temps de la colonie, par les syndicats de la France hexagonale, parlant en notre nom et servant de courroie de transmission ? Je ne comprends pas.

Mme la ministre des outre-mer. Madame Bello, je vous respecte beaucoup, mais vous êtes parlementaire depuis longtemps. Par conséquent, cette question de la représentativité des organisations locales par rapport aux organisations syndicales nationales se posait avant que je ne devienne ministre des outre-mer.

C'est un sujet sur lequel nous n'avons peut-être pas progressé les uns et les autres comme nous l'aurions dû, puisqu'aujourd'hui encore, on en est à essayer de résoudre une contradiction manifeste. Dans de nombreux endroits, des organisations syndicales locales très représentatives localement n'ont pas de rapports avec les organisations nationales. Tout notre travail est d'essayer de voir comment les rendre représentatives.

La loi a déjà changé, s'agissant de la représentativité des organisations locales : on a défini des critères afin de permettre à une organisation qui est représentative, localement ou dans une entreprise, de se faire entendre.

Depuis la Libération, on vivait sur une espèce de présomption de représentativité d'un certain nombre d'organisations syndicales. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Nous essayons d'améliorer la situation. Mais je ne prétends pas avoir la solution, et je ne suis pas sûre que vous l'ayez. Il faut voir comment faire.

Pour ma part, je trouve positif qu'il y ait des organisations syndicales locales proches du terrain et des gens. J'observe par ailleurs que certaines d'entre elles sont en train de créer des liens avec des organisations nationales. Elles se sont rendu compte d'elles-mêmes que le fait de ne pas avoir de relais au niveau national les mettaient dans une situation difficile.

Vous voyez bien que ce n'est pas en quelques mois ou en deux ans que je pourrai régler ce problème important. C'est une question de dialogue social. Or, dans les outre-mer, il n'est pas toujours facile à mener. Comme vous l'avez dit, très souvent, le passé pèse sur des relations qui devraient être simplement des relations de travail.

Je suis ouverte à toutes les pistes qui permettraient d'aller plus vite. Mais il faut bien se dire que cette loi ne règlera pas immédiatement la question de la refonte du code du travail. Quand vous aurez voté la loi, vous aurez voté le cadre dans lequel le travail se fera. Le fait que l'on envisage aujourd'hui d'introduire l'outre-mer dans cette fameuse commission de réécriture du code du travail signifie que le travail n'est pas terminé.

La loi nous propose un calendrier et une méthode pour réécrire le code du travail, nous ne sommes donc pas à la fin du processus. Nous disons qu'il faut que l'outre-mer soit présent, mais nous avons le temps de peigner le texte pour voir ce qui est pertinent, ou non,

pour l'outre-mer, et de faire des propositions pour transposer à la réalité de chacun des territoires les principes que la loi énonce. C'est un travail que nous sommes prêts à faire avec vous.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je ne pense pas qu'il ait été dans les intentions de Mme Bello de vous agresser personnellement. Il n'en reste pas moins que, pour la plupart, nous ne sommes pas des novices ; certains d'entre nous sont parlementaires depuis longtemps. De mon côté, je considère – je livre mon sentiment personnel et non celui du président de la Délégation – que, par exemple, s'agissant de la départementalisation, nous sommes tous collectivement responsables de la situation des outre-mer que nous décrivons aujourd'hui. Personne ne peut s'exonérer, sinon les plus jeunes d'entre nous, de cette responsabilité collective. Mais je crois qu'il y a aussi une prise de conscience collective vis-à-vis des outre-mer, sur laquelle je fonde beaucoup d'espoir.

Mme la rapporteure. Je voudrais préciser à Mme la ministre que mon rapport comporte une quinzaine de propositions. Je n'ai parlé que de deux d'entre elles, qui me tiennent particulièrement à cœur.

À propos de la représentativité des organisations syndicales, je voudrais – et je le ferai au travers d'un amendement – m'appuyer sur des critères applicables à Mayotte, au titre de l'article 11 de l'ordonnance du 6 juin 2012 concernant la représentativité au niveau local. Cet article retenait comme critères de représentativité les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat. Nous pourrions travailler à le transposer dans les autres territoires d'outre-mer.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je tiens à rappeler que ce sont des propositions de la rapporteure. Il faudra que nous les approuvions pour qu'elles deviennent la volonté de la Délégation, et qu'elles soient ensuite transmises à qui de droit.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Mes chers collègues, c'est mon premier mandat, et je vous demande d'être indulgents !

Une question m'est venue en écoutant Mme la ministre et Mme la rapporteure : comment rendre les organisations syndicales crédibles dans les négociations ? Selon le projet de loi, tout le monde doit pouvoir bénéficier d'une formation. Cela peut se décliner au plan national, mais comment le faire localement ? Va-t-on augmenter les moyens alloués à la formation ? Il faudra en passer par là si l'on veut aider les organisations, ou même les salariés mandatés par les syndicats. Et s'il faut de la formation, et que l'on part de plus loin, je pense qu'il faudra y consacrer encore davantage de moyens. Est-ce envisageable ?

Ensuite, dans le compte personnel d'activité, qui est une très bonne mesure, on parle du droit à la formation. Mais comment garantir ce droit quand la formation n'est pas accessible ? Quand je suis allée en Guyane, j'ai vu que la mission locale de Maripasoula était fermée. En conséquence de quoi, les jeunes ne pouvaient s'adresser nulle part. Cela m'a beaucoup marqué.

Ces questions sont peut-être annexes, mais elles se poseront vraiment si l'on veut que la loi s'applique partout, et que tous aient les mêmes chances.

Enfin, vous avez parlé de la prise en compte de la spécificité des outre-mer au sein de la commission. Mais comment va-t-elle l'être ? Ne risque-t-elle pas d'être diluée ?

M. le président Jean-Claude Fruteau. Cela dépendra de la portée de voix de ceux qui seront désignés pour représenter les outre-mer dans ces instances.

Mme la ministre des outre-mer. Effectivement, la formation est un enjeu très important dans les outre-mer. C'est un domaine dans lequel on peut obtenir des moyens supplémentaires, notamment grâce aux fonds européens, qu'il faut arriver à mobiliser correctement ; aujourd'hui, par exemple à la Réunion, je crois que c'est le cas. Et comme vous le savez, les régions vont devenir autorités de gestion des fonds européens. Elles auront donc en main des leviers pour gérer cette formation, non seulement la formation initiale, mais aussi celle de ceux qui sont déjà en emploi.

On faisait déjà un certain nombre de choses. Mais comme vous le disiez, très souvent, pour avoir accès à une formation, il faut quitter l'île, au moins le temps de la formation. C'est un peu le travail que l'on fait avec LADOM.

Vous avez parlé de la mission locale. Je pars en Guyane demain. Nous aurons l'occasion de reparler de tout cela avec les élus. Mais le Gouvernement a décidé de faire un effort supplémentaire sur la formation des chômeurs. Une enveloppe de 2 milliards est destinée à abonder l'effort déjà fait par les régions en ce domaine. La question, aujourd'hui, est de savoir comment les régions d'outre-mer vont réagir face à cette nouvelle manne financière. En effet, il ne faudrait pas qu'elle se substitue à l'effort qu'elles font. Il faut que qu'elle vienne le compléter.

J'ai tendance à penser qu'il serait bien qu'une partie de cette enveloppe soit directement utilisable par des opérateurs comme LADOM ou le SMA qui sont, on le sait, assez efficaces pour pouvoir agir rapidement. La secrétaire d'Etat chargée de la formation professionnelle a demandé que les régions lui renvoient leur projet ces jours-ci. Or nous savons que certains exécutifs régionaux viennent de prendre leurs fonctions, parfois avec des équipes nouvelles. Je crains donc que les propositions n'arrivent pas assez vite, et que l'on perde une partie des fonds. C'est la raison pour laquelle, s'il n'y avait pas suffisamment de réponses dès les premiers jours d'avril, nous reviendrions à la charge pour obtenir un budget propre permettant à LADOM et au SMA de renforcer leur action.

Je terminerai sur le CPA. Nous savons tous que, malheureusement, l'effort de formation est souvent capté par des gens qui en ont le moins besoin, par exemple des cadres qui recherchent un perfectionnement. En revanche, ceux qui ont eu des difficultés scolaires n'ont pas envie de retourner se former. Il faut donc que la formation soit faite de telle façon que celui qui a quitté l'école assez tôt puisse ne pas se sentir mal à l'aise quand il la suit.

C'est un peu le but des mesures qui figurent dans la loi de l'année dernière sur la formation professionnelle, et dans la loi de cette année qui, à travers le CPA, vise notamment à permettre à chacun d'améliorer sa qualification tout au long de sa vie. Maintenant, il faudra se battre pour que, dans la réalité, ce projet bénéficie effectivement à ceux qui en ont le plus besoin. Faire en sorte que chacun conserve, à travers ses emplois ou ses périodes d'inactivité, le droit de se former et de se qualifier est un projet qui me semble tout à fait important. J'espère qu'on arrivera à le mettre en application.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Madame la ministre, je sais que vous avez un emploi du temps serré. Encore merci d'être venue rencontrer notre délégation pour parler d'un sujet sur lequel on commence à réfléchir. Le fait d'avoir marqué l'intérêt des outre-mer dès le début de cette réflexion me semble important.

Merci aussi, madame la rapporteure, d'avoir sollicité notre délégation pour conduire ce rapport d'information. Merci pour votre travail, dont nous connaissons tous les résultats la semaine prochaine.

La séance est levée à 18 heures 55.

