

N° 451

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne,

Par M. René-Paul SAVARY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, M. Xavier Iacovelli, Mme Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2907, 2915 et T.A. 420

Sénat : 440, 444, 453 et 454 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS.....	7
• <i>Article 1^{er}</i> Diverses habilitations à légiférer par ordonnances.....	7
<i>Article 1^{er} alinéa 5</i> Adaptation des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	7
<i>Article 1^{er} alinéa 6</i> Modification de la date de référence pour la mesure de l'audience des organisations de travailleurs indépendants.....	9
<i>Article 1^{er} alinéa 13</i> Adaptation des règles relatives à l'activité partielle	10
<i>Article 1^{er} alinéa 15</i> Adaptation des conditions et modalités du prêt de main d'œuvre.....	15
<i>Article 1^{er} alinéa 20</i> Mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants	16
<i>Article 1^{er} alinéas 23 et 24</i> Constitution de droits à la retraite de base et à la protection sociale complémentaire pour les salariés placés en en activité partielle	20
<i>Article 1^{er} alinéa 25</i> Adaptation des conditions d'ouverture du droit aux allocations chômage.....	25
<i>Article 1^{er} alinéa 26</i> Modalités d'affectation des titres restaurant périmés.....	26
• <i>Article 1^{er} ter</i> Extension ponctuelle de la durée maximale annuelle de séjour en France des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers	27
• <i>Article 1^{er} sexies</i> Dérogation à la règle du remboursement des agents publics territoriaux ou hospitaliers mis à disposition auprès des établissements hospitaliers	30
• <i>Article 2 alinéa 4</i> Les compétences des comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS).....	32
EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND.....	33
• <i>Article 1^{er} bis A</i> Adaptation des règles relatives aux contrats d'insertion et aux contrats aidés	33
• <i>Article additionnel avant l'article 1^{er} quater A</i> Mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants.....	36
• <i>Article 1^{er} quater A</i> Constitution de droits à la retraite de base pour les salariés placés en activité partielle.....	37
• <i>Article additionnel après l'article 1^{er} quater A</i> Dérogation aux règles de cumul emploi retraite pour les soignants.....	40
• <i>Article 1^{er} quater</i> Mise en place de dispositifs d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur.....	42
• <i>Article 1^{er} septies A</i> Prolongation d'un an de l'expérimentation des maisons de naissance	44
• <i>Article 1^{er} octies F</i> Report du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires.....	45
• <i>Article 1^{er} octies G</i> Financement des activités sociales et culturelles par le comité social et économique.....	48
• <i>Article 1^{er} decies</i> Adaptation par accord d'entreprise des règles relatives aux contrats courts.....	50

• Article additionnel après l'article 1 ^{er} decies Maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits	53
• Article additionnel après l'article 1 ^{er} decies Adaptation de dispositions relatives au prêt de main d'œuvre	54
• Article additionnel après l'article 1 ^{er} decies Adaptation des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	55
• Article additionnel après l'article 1 ^{er} decies Modification de la date de référence pour la mesure de l'audience des organisations de travailleurs indépendants	56
• Article 6 Demande de rapport relatif à la suspension du délai de carence pour l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	69
LA LOI EN CONSTRUCTION	71

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 20 mai sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur **les articles 1^{er}, 1^{er ter}, 1^{er sexies} et 2 ainsi que sur les articles délégués au fond 1^{er bis} A, 1^{er quater} A, 1^{er quater}, 1^{er septies} A, 1^{er octies} F, 1^{er octies} G, 1^{er decies} et 6 du projet de loi n° 440 (2019-2020) relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.**

À l'origine, ce projet de loi ne comportait que des demandes d'habilitations du Gouvernement pour légiférer au moyen d'ordonnances sur divers sujets. Depuis lors, l'Assemblée nationale a transformé plusieurs de ces habilitations en dispositions législatives rédigées « en clair ». Pour autant, comme l'indique son intitulé, aucune ligne directrice ne se dégage de ce texte, qui se présente comme un assemblage de mesures diverses.

Dans un souci de clarté, la présente rubrique présente donc les principales initiatives de la commission en partant d'une base thématique

En matière d'**assurance chômage** et de **droit du travail**, la commission a proposé de **conserver l'habilitation de l'article 1^{er} permettant une sortie progressive** des dispositions exceptionnelles en vigueur en matière d'**activité partielle**, moyennant un ajustement de son champ.

En revanche, elle a adopté plusieurs amendements écrivant en clair dans ce texte les habilitations concernant **le prêt de main d'œuvre, l'indemnisation du chômage, la représentation des travailleurs indépendants, le mandat des conseillers prud'hommes et la représentation des salariés des TPE.**

Elle a également **supprimé l'habilitation relative à l'utilisation de la contre-valeur des titres restaurant périmés**, qui ne présente aucun caractère d'urgence, **de même que, par cohérence, l'article 1^{er octies} G** concernant le **financement d'activités sociales et culturelles**, présenté comme une contrepartie de cette mesure.

La commission a enfin adopté des amendements visant à clarifier et à bien limiter dans le temps les dispositifs dérogatoires, écrits en clair dans le projet de loi par l'Assemblée nationale, tendant à assouplir les règles relatives aux **contrats d'insertion et contrats aidés (article 1^{er bis} A)** ainsi qu'aux **contrats courts (article 1^{er decies)}**.

En matière d'**assurance retraite**, la commission a tout d'abord souhaité **rédiger en clair la demande d'habilitation visant à permettre la mobilisation des réserves des régimes complémentaires des travailleurs indépendants** pour proposer des aides aux actifs assurés de ces régimes. Il s'agissait en particulier de valider **l'aide d'un milliard d'euros déjà versée et financée** sur les réserves du régime complémentaire des indépendants (RCI) et destinée aux artisans et commerçants.

Elle a, par ailleurs, adopté un amendement à l'article 1^{er} *quater* A afin de **limiter à l'année 2020** et au traitement de la crise actuelle le dispositif relatif à la **validation de droits à la retraite de base au titre de l'activité partielle**.

De plus, dans un souci de sécurité juridique, la commission a adopté un amendement introduisant un article additionnel qui **valide les dérogations aux règles de cumul emploi-retraite** que pratiquent les caisses de retraites – sur instruction du Gouvernement – **en faveur des personnels soignants pendant la période épidémique**.

La commission a enfin émis des avis favorables à l'adoption par le Sénat de diverses mesures de ce projet de loi, en particulier :

- l'extension ponctuelle de la durée maximale annuelle de séjour en France des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers (article 1^{er} *ter*) ;

- le report, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, de la pleine mise en œuvre du service d'intermédiation pour le versement des **pensions alimentaires**, assuré par les CAF et progressivement ouvert à tous les parents séparés (article 1^{er} *octies* F) ;

- la prolongation d'un an de l'expérimentation des maisons de naissance (article 1^{er} *septies* A) ;

- la possibilité de mettre à la disposition des établissements publics de santé des agents territoriaux ou hospitaliers à titre gratuit (article 1^{er} *sexies*) ;

- la demande d'habilitation du Gouvernement afin d'octroyer aux futurs comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS) la plénitude de leurs compétences (4^o de l'article 2).

EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

Article 1^{er}

Diverses habilitations à légiférer par ordonnances

Article 1^{er} alinéa 5

Adaptation des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles

Cette section de l'article 1^{er} vise à habiliter le Gouvernement à réduire par ordonnance la durée des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles prochainement désignés.

I - La situation actuelle : le report par ordonnance de l'élection TPE

La crise sanitaire a affecté l'ensemble du processus d'organisation de l'« **élection TPE** », qui permet de mesurer l'audience des organisations syndicales dans les entreprises de moins de onze salariés. **Celle-ci ne pourra pas se tenir comme prévu du 23 novembre au 6 décembre 2020.**

Or, ce scrutin, organisé tous les quatre ans, contribue également à désigner les salariés qui siégeront dans les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI)¹ ainsi qu'à déterminer la répartition des conseillers prud'hommes représentant les salariés.

La loi d'urgence du 23 mars 2020² a donc habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure ayant pour objet « *d'adapter l'organisation de l'élection mentionnée à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, de proroger, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles* ».

Sur ce fondement, **l'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020**³ a prévu le **report de ce scrutin au premier semestre 2021**. Les dates de l'élection seront fixées par arrêté du ministre chargé du travail.

¹ Mises en place le 1^{er} juillet 2017, les CPRI sont composées de vingt membres, dont dix désignés par les organisations syndicales de salariés et dix par les organisations professionnelles d'employeurs. Entre les organisations syndicales de salariés, la répartition des sièges s'effectue proportionnellement aux voix obtenues à l'« **élection TPE** ».

² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

³ Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

Par dérogation, la date de référence pour déterminer la qualité d'électeur pour ce scrutin restera le 31 décembre 2019¹.

En conséquence, **l'ordonnance a également décalé le prochain renouvellement général des conseillers prud'hommes²** à une date fixée par arrêté et au plus tard au **31 décembre 2022**. En outre, le mandat en cours des conseillers prud'hommes est prorogé jusqu'à cette date. Ceux-ci bénéficieront pour les besoins de leur formation continue d'autorisations d'absence dans la limite de six jours par an.

De même, **l'ordonnance a décalé le prochain renouvellement des membres des CPRI³** à une date fixée par arrêté et au plus tard au **31 décembre 2021**. Le mandat des membres actuels de ces commissions est donc prorogé jusqu'à cette date.

II - Le dispositif envisagé : la nécessité d'ajuster en conséquence les mandats des conseillers prud'hommes et membres de CPRI

L'article premier (c du 1^o du I) habilite le Gouvernement à ajuster par ordonnance, de manière à préserver la corrélation avec les cycles de mesure de l'audience syndicale et patronale, la durée des mandats des conseillers prud'hommes nommés à l'issue du prochain renouvellement et des membres des CPRI prochainement désignés, ainsi que l'intervalle, normalement égal à quatre ans⁴, séparant les deux prochains scrutins de l'élection TPE.

En effet, si les conseillers prud'hommes nommés lors du prochain renouvellement, prévu en 2022, conserveraient une durée de mandat de quatre ans, leurs successeurs seraient nommés en 2026, soit deux ans après la fin du prochain cycle de représentativité (2021-2024).

Il s'agit donc de raccourcir à titre transitoire la durée de ces mandats ainsi que l'intervalle entre les deux prochains scrutins afin de maintenir la corrélation entre le cycle de représentativité et celui de la désignation des conseillers prud'hommes et des membres des CPRI.

¹ Aux termes de l'article L. 2122-10-1-2 du code du travail, « sont électeurs les salariés des entreprises qui emploient moins de onze salariés au 31 décembre de l'année précédant le scrutin, titulaires d'un contrat de travail au cours de ce mois de décembre, âgés de seize ans révolus et ne faisant l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative à leurs droits civiques ».

² Les articles L. 1441-1 et L. 1441-2 du code du travail prévoient que les conseillers prud'hommes sont nommés tous les quatre ans et durant l'année suivant chaque cycle de mesure de l'audience syndicale pour le collège des salariés.

³ L'article L. 23-112-3 du code du travail dispose que les membres des CPRI sont désignés pour quatre ans.

⁴ Art. L. 2122-10-1 du code du travail.

III - La position de la commission des affaires sociales : inscrire ces dispositions en clair dans le projet de loi

Il semble justifié de remédier à cet « oubli » de la loi d'urgence du 23 mars 2020 en procédant aux ajustements proposés.

Toutefois, il paraît possible d'inscrire cette disposition en clair dans le projet de loi et de modifier directement l'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020.

La commission a donc adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis et conjointement avec le rapporteur de la commission des lois, un **amendement 79 supprimant l'habilitation** à l'article 1^{er}, de manière à inscrire directement ces dispositions dans un article additionnel.

Article 1^{er} alinéa 6

Modification de la date de référence pour la mesure de l'audience des organisations de travailleurs indépendants

Cette section de l'article 1^{er} vise à habiliter le Gouvernement à fixer par ordonnance à 2019 la date de référence pour l'appréciation du nombre d'adhérents des organisations de travailleurs indépendants.

I - Le dispositif envisagé : une disposition ponctuelle renvoyée à une ordonnance

L'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale fixe les modalités de la représentation des travailleurs indépendants au sein de l'assemblée générale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), d'une part, et des instances régionales de la protection sociale des travailleurs indépendants, d'autre part.

Les sièges sont répartis entre les organisations reconnues représentatives en fonction de leur audience auprès des travailleurs indépendants. Dans ce cadre, les organisations qui souhaitent faire reconnaître leur représentativité doivent présenter une candidature et **déclarent à cette occasion leur nombre d'adhérents ayant la qualité de travailleur indépendant, ce nombre étant apprécié l'année précédant leur déclaration de candidature**. Elles font attester cette déclaration par un commissaire aux comptes.

Le cycle de représentativité actuel arrivant à terme le 31 décembre 2021, la campagne de candidatures à la représentativité patronale et à la représentativité auprès des travailleurs indépendants devait normalement intervenir au cours de l'année 2020. Les données relatives aux travailleurs indépendants prises en compte dans ce processus sont celles de l'année précédant le dépôt de candidature, soit l'année 2019.

En raison de la crise du Covid-19, un report de ce calendrier en 2021 induirait que les données de référence prises en compte pour la représentativité des travailleurs indépendants soient celles de 2020 pour une partie, voire l'ensemble des organisations.

L'article premier (**d du 1° du I**) habilite par conséquent le Gouvernement à prendre une ordonnance visant à **retenir l'année 2019 comme date de référence du décompte des adhérents pour les prochaines candidatures** à la représentativité des travailleurs indépendants.

II - La position de la commission : inscrire directement cette disposition dans le projet de loi

Selon les informations fournies par la Direction de la sécurité sociale, cette disposition technique est indispensable pour garantir que certains engagements de démocratie sociale donnés dans le cadre de la suppression du régime social des indépendants soient respectés : en cas de glissement de la phase des candidatures sur l'année 2021, il ne sera plus possible en l'état actuel du droit d'utiliser les données de 2019 déjà collectées.

Toutefois, **puisque'il s'agit uniquement de fixer l'année de référence de cette procédure de mesure d'audience à 2019, rien ne semble faire obstacle à l'inscription de cette disposition en clair dans la loi.**

La commission a donc adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis, un **amendement 80 supprimant l'habilitation** à l'article 1^{er}, de manière à l'inscrire directement dans un article additionnel.

Article 1^{er} alinéa 13

Adaptation des règles relatives à l'activité partielle

Cette section de l'article 1^{er} vise à habiliter le Gouvernement à adapter par ordonnance les dispositions relatives à l'activité partielle.

I - Le dispositif envisagé : une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance sur l'activité partielle

A. L'ouverture exceptionnelle du dispositif d'activité partielle

Le **dispositif d'activité partielle, ou chômage partiel**, défini à l'article L. 5122-1 du code du travail, permet aux entreprises rencontrant des difficultés revêtant un caractère exceptionnel, notamment en raison de la conjoncture économique ou de circonstances exceptionnelles, de réduire ou de suspendre temporairement l'activité de leurs salariés, après autorisation de l'autorité administrative, afin d'éviter des licenciements économiques.

Elles bénéficient à ce titre d'une aide financée par l'État et par l'assurance chômage.

Afin de faire face aux conséquences sociales et économiques de l'épidémie de Covid-19, le Gouvernement a décidé d'assouplir et d'élargir exceptionnellement ce dispositif. En particulier, toutes les entreprises qui font l'objet d'une obligation de fermeture (restaurants, cafés, magasins, etc.) y sont éligibles. Plus généralement, le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020¹ a assoupli les modalités d'attribution de l'activité partielle et amélioré l'aide versée à ce titre aux entreprises de manière à **supprimer tout reste à charge pour l'entreprise jusqu'à un plafond de 4,5 SMIC**.

Dans ce contexte, l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020² a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois, des mesures ayant pour objet « *de limiter les ruptures des contrats de travail et d'atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus³, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel* ».

Prise sur ce fondement, l'**ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020⁴ a assoupli les conditions de recours à l'activité partielle et en a ouvert le bénéfice à des catégories de salariés jusqu'à présent exclues** (salariés au forfait et sans durée de travail, salariés de certains employeurs publics). Elle a également amélioré les conditions d'indemnisation de certains salariés (salariés à temps partiel, apprentis) et facilité l'indemnisation des salariés en formation. Elle a enfin créé un dispositif *ad hoc* au bénéfice des salariés à domicile du particulier employeur.

Ces dispositions ont été complétées par :

- l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020⁵, qui prévoit notamment l'application du dispositif d'activité partielle à d'autres catégories de bénéficiaires (salariés portés en contrat à durée indéterminée), et précise son application pour les cadres dirigeants, les intérimaires ou les marins-pêcheurs ;

¹ Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

³ L'activité partielle n'a pas été étendue aux travailleurs indépendants. En revanche, ceux-ci bénéficient de l'aide de 1 500 euros du fonds de solidarité institué par l'ordonnance 2020-317 du 25 mars 2020.

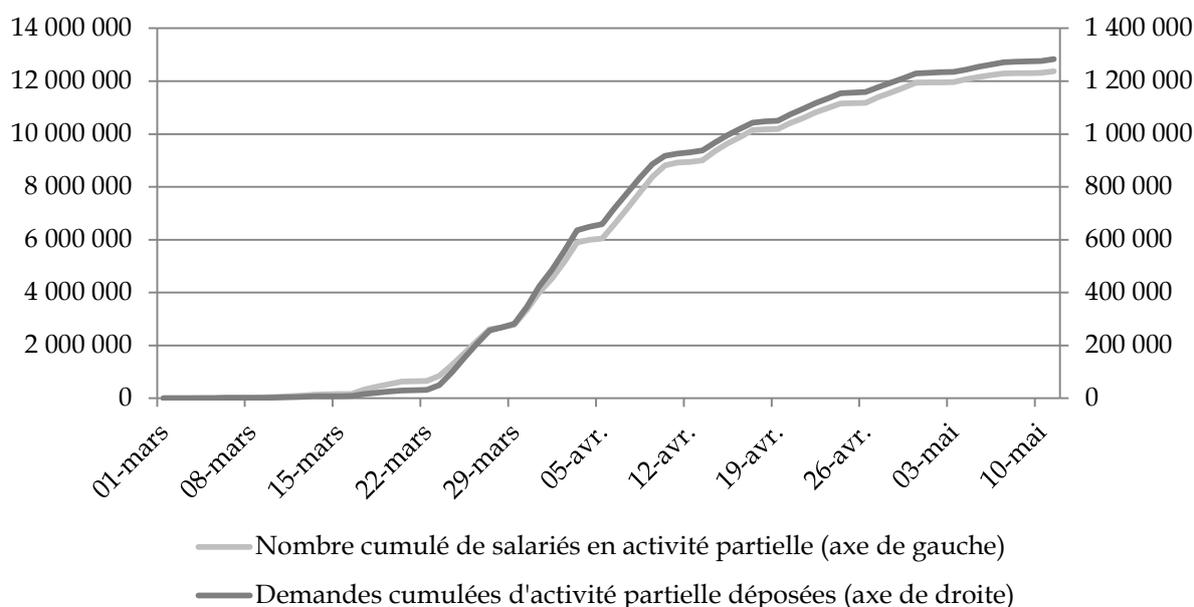
⁴ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

⁵ Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

- l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020¹, qui prévoit la prise en compte des heures supplémentaires dites « structurelles » dans le calcul de l'indemnité d'activité partielle des salariés au forfait. Elle permet également la mise en place, après accord collectif d'entreprise ou avis conforme du comité social et économique (CSE), d'un **dispositif d'activité partielle individualisé** avec une répartition non uniforme des heures chômées au sein d'une même partie d'établissement.

Au 12 mai, 1,3 million de demandes d'activité partielle avaient été déposées concernant plus d'1 million d'entreprises et **12,4 millions de salariés, soit environ la moitié de l'emploi salarié en France**, selon la DARES². Ces demandes d'activité partielle couvrent une période de 16 semaines en moyenne.

Nombre de demandes d'activité partielle pour motif de Covid-19 depuis le 1^{er} mars 2020 et nombre de salariés concernés



Source : Commission des affaires sociales / Données DARES

Il convient toutefois d'affiner quelque peu cette donnée en considérant les demandes d'indemnisation qui ont été déposées par les entreprises au titre des heures d'activité partielle effectivement chômées en mars 2020. Selon l'Unédic, plus de 70 % des demandes d'activité partielle déposées ont donné lieu à une demande d'indemnisation pour le mois de mars ; les dépenses réelles d'activité partielle atteignaient ainsi, le 29 avril, 2,3 milliards d'euros au titre du mois de mars.

¹ Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

² <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/tableaux-de-bord-hebdomadaires/article/situation-sur-le-marche-du-travail-au-12-mai-2020>

Le développement inédit de ce dispositif représente ainsi **un coût considérable pour les finances publiques**. Les deux lois de finances rectificatives, adoptées en mars et avril 2020, ont ainsi porté les crédits au titre de l'activité partielle à 17 milliards d'euros pour l'État, l'Unédic prenant à sa charge environ 9 milliards d'euros, soit un coût total de près de **26 milliards d'euros**.

Par ailleurs, **la loi de finances rectificative du 25 avril 2020¹ a placé en position d'activité partielle, à compter du 1^{er} mai, les salariés vulnérables** ou partageant le même domicile qu'une personne vulnérable **ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans** ou en situation de handicap, se trouvant dans l'impossibilité de continuer à travailler et bénéficiant jusqu'alors, à titre exceptionnel, d'indemnités journalières de la sécurité sociale. Ce nouveau motif individuel de mise en activité partielle concerne, selon les informations fournies par la DGEFP, 1,2 million de personnes au titre de la garde d'enfant, auxquelles s'ajoutent environ 400 000 personnes vulnérables faisant l'objet d'une mesure d'isolement. L'impact financier de cette assimilation au dispositif d'activité partielle est estimé à **1,2 milliard d'euros**.

B. La nécessité d'ajuster le dispositif pour accompagner la reprise de l'activité économique

Le **d) du 2^o du I** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures, pouvant entrer en vigueur si nécessaire à compter du 12 mars 2020, permettant **l'adaptation des dispositions relatives à l'activité partielle**, notamment en adaptant les règles aux caractéristiques des entreprises, à leur secteur d'activité ou aux catégories de salariés concernés, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et un maximum de six mois au-delà.

Selon l'étude d'impact, les objectifs de l'habilitation sont :

- de donner aux employeurs une plus grande souplesse durant la période de déconfinement et de retour à l'activité, au besoin en modifiant certains paramètres du dispositif ou en prenant en compte, de manière différenciée, les caractéristiques des entreprises ;

- s'il y a lieu, de mettre en œuvre des dispositifs spécifiques d'activité partielle pour certaines catégories de bénéficiaires ;

- d'accompagner les mesures de déconfinement en prenant en compte leur progressivité et leurs caractéristiques géographiques ou sectorielles.

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 – Article 20.

II – Les modifications apportées à l’Assemblée nationale

À l’Assemblée nationale, trois amendements ont complété cette habilitation en séance publique :

- un amendement de Mme Aurore Bergé (La République en Marche) a ajouté à cette habilitation l’objet de « *permett[re] aux salariés de démontrer leurs relations contractuelles par tous moyens écrits* ». Cette disposition vise notamment les artistes et techniciens du spectacle, pour lesquels des règles d’usage permettraient à diverses formes d’acter la relation contractuelle ;

- un autre amendement de Mme Bergé, sous-amendé par le rapporteur, vise à tenir compte de la situation particulière des artistes à employeurs multiples ;

- un amendement de Mme Frédérique Lardet (La République en Marche) a précisé que les règles de l’activité partielle pourraient être adaptées selon les entreprises en fonction de l’impact économique de la crise sanitaire sur elles.

III – La position de la commission : une habilitation justifiée, des mesures à l’impact financier incertain

La nécessité d’accompagner le processus de sortie de l’état d’urgence sanitaire, dont le déroulement n’est pas encore connu, **justifie le recours à une ordonnance.**

Dans ce cadre, le principal objectif que se donne le Gouvernement est, selon les informations fournies au rapporteur, **d’introduire, à compter du 2 juin, un reste à charge « raisonnable » pour les entreprises** en l’adaptant à une reprise progressive et différenciée de l’activité selon les secteurs économiques. L’allocation versée à l’employeur par salarié deviendrait ainsi inférieure à l’indemnité d’activité partielle payée au salarié, laquelle s’élève, lorsqu’elle n’est pas complétée par l’employeur, à 70 % de la rémunération brute.

Un dispositif exceptionnel d’activité partielle était sans doute nécessaire pour maintenir un certain *statu quo* sur le front de l’emploi, compte tenu des incertitudes liées à la situation sanitaire. Dans la perspective du déconfinement, il s’agit de « sortir » progressivement, sans rupture brutale, de ce dispositif exceptionnel afin d’inciter au retour à l’activité tout en limitant les impacts sociaux de la crise économique.

Le rapporteur pour avis approuve donc les objectifs de cette habilitation, bien qu’il reste des interrogations sur les paramètres qu’il est envisagé de modifier et, surtout, sur l’impact attendu de ces mesures sur les finances publiques.

En revanche, l’objectif ajouté par l’Assemblée nationale de permettre aux salariés de « *démontrer leurs relations contractuelles par tous moyens écrits* » ne nécessite aucune mesure législative au vu de la jurisprudence comme de la pratique. **La commission a donc adopté un amendement 81 du rapporteur tendant à supprimer cet objectif.**

Article 1^{er} alinéa 15

Adaptation des conditions et modalités du prêt de main d'œuvre

Cette section de l'article premier habilite le Gouvernement à adapter par ordonnance les règles relatives au prêt de main d'œuvre.

En dehors du cas particulier de l'intérim, le prêt de main d'œuvre n'est actuellement légal que s'il est dépourvu de but lucratif¹ et respecte les conditions fixées à l'article L. 8241-2 du code du travail. Il requiert ainsi l'accord du salarié et doit faire l'objet d'une convention de mise à disposition définissant notamment la durée et les éléments facturés à l'entreprise utilisatrice ainsi que d'un avenant au contrat de travail précisant notamment les horaires de travail au sein de l'entreprise utilisatrice.

Un certain nombre de protections sont prévues pour les salariés. Le refus d'une mise à disposition ne peut ainsi justifier aucune sanction. En cas d'acceptation, le contrat de travail n'est pas suspendu et le salarié mis à disposition demeure couvert par les stipulations conventionnelles applicables dans l'entreprise prêteuse. Enfin, des obligations d'information des instances représentatives du personnel sont prévues.

L'article L. 8241-3 du code du travail, créé par l'ordonnance du 20 décembre 2017, permet par ailleurs la mise à disposition par des entreprises ou des groupes d'au moins 5 000 salariés au profit d'entreprises petites (moins de 250 salariés) ou jeunes (moins de 8 ans d'existence) ou d'organismes sans but lucratif. Dans ce cas, le prêt de main d'œuvre est réputé sans but lucratif pour l'entreprise utilisatrice « *même lorsque le montant facturé par l'entreprise prêteuse [...] est inférieur* » aux coûts salariaux ».

L'étude d'impact du présent projet de loi estime que « *la mise à disposition est un dispositif approprié pour permettre une réallocation de la main d'œuvre temporaire* » mais que « *le formalisme du dispositif n'est pas adapté pour permettre de répondre rapidement au besoin en main d'œuvre qui s'exprime dans un contexte d'urgence* ».

Le **h) du 2°**, qui n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale, tend donc à habiliter le Gouvernement à adapter par ordonnance « *les conditions et modalités du prêt de main d'œuvre* ».

L'étude d'impact ne précise pas les règles auxquelles il est prévu de déroger et se borne à affirmer qu'« *il s'agira de maintenir ainsi l'équilibre entre besoin de recrutement facilité d'un côté et protection du salarié de l'autre* ».

¹ Aux termes de l'article L. 8241-1 du code du travail, une opération de prêt de main d'œuvre « ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition ».

Aux termes de cette habilitation, le Gouvernement pourrait suspendre la nécessité de prévoir une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice ainsi que les obligations d'information des IRP, voire, même si le rapporteur est convaincu que la n'est pas son intention, la nécessité d'un accord du salarié et les garanties dont il dispose lorsqu'il est mis à disposition.

Dans ces conditions, l'habilitation demandée apparaît excessivement large.

La commission a adopté un **amendement n° 82** du rapporteur tendant à la supprimer. La commission a par ailleurs adopté un **amendement n° 98** visant à créer un article additionnel précisant les dérogations aux dispositions encadrant le prêt de main d'œuvre qui seront possibles.

Article 1^{er} alinéa 20

Mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants

La présente section de l'article 1^{er} vise à mobiliser les réserves des caisses complémentaires pour la mise en place de dispositifs d'aide aux travailleurs indépendants.

I - La situation actuelle : la régularisation d'une situation de fait créée sans base légale

A. Une aide massive destinée aux artisans et commerçants financée sur les réserves du régime de retraite complémentaire des indépendants

1. Une aide automatique

Parallèlement à l'aide proposée au titre de son action sociale, le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) a mis en place une **aide automatique versée à ses assurés en activité ayant cotisé en 2018**.

L'aide « CPSTI-RCI COVID-19 » a été adoptée par l'assemblée générale du Conseil de protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) du 2 avril 2020 sur proposition de la commission des placements des régimes complémentaire d'assurance vieillesse obligatoire et invalidité-décès des travailleurs indépendants du CPSTI, en coordination avec les autorités de tutelle.

Cette aide est versée à l'ensemble des **travailleurs indépendants en activité au 15 mars 2020 et immatriculés au RCI** avant le 1^{er} janvier 2019. Elle est compatible avec la perception de l'aide proposée au titre de l'action sociale. Contrairement à cette dernière, l'aide sur les fonds du RCI est **également cumulable avec le fonds de solidarité mis en place par le Gouvernement** en direction des entreprises subissant la crise actuelle.

L'aide, modulable en fonction des cotisations payées par les assurés à ce régime en 2018, fait l'objet d'un **versement en une seule fois, sans que son montant, plafonné à 1 250 euros**, ne puisse excéder celui des cotisations sociales RCI versées par l'assuré au titre de l'exercice 2018. Le CPSTI indique que l'aide est versée **nette d'impôts et des cotisations** et contributions sociales. **Cette exonération sollicitée par le CPSTI demeure à préciser**, comme les conditions de sa compensation à la sécurité sociale.

La population cible est de 1 245 078 assurés travailleurs indépendants. Le montant prévu est d'1 milliard d'euros, exclusivement financé sur les réserves du régime complémentaire des indépendants (RCI)

Comme l'indique l'étude d'impact, cette mesure entend **préserver le tissu économique de proximité** et sauvegarder les emplois qui y sont associés.

Point de situation sur l'aide « CPSTI-RCI »

Les opérations techniques permettant le virement bancaire automatique de l'aide sur les comptes des assurés ont commencé le lundi 27 avril 2020.

L'aide a d'ores et déjà été attribuée à 819 629 assurés pour un montant versé qui s'élève à 691 millions d'euros, dont 579 millions d'euros pour les assurés artisans/commerçants au régime classique et 112 millions d'euros pour les micro-entrepreneurs.

À l'issue de cette première vague, il demeure environ 425 000 assurés bénéficiaires portant sur un montant prévisionnel de 300 millions d'euros, correspondant notamment aux cotisants sans RIB connu, ou dont le RIB ne remplissait pas les critères retenus. Les RIB enregistrés jusqu'au 13 mai inclus seront donc pris en compte pour la deuxième vague avec un objectif de virement effectif à compter du 20 mai 2020. Une troisième vague sera effectuée pour les situations restantes.

Source : Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants

Cette aide, **dépourvue de base légale, a fait l'objet d'une « lettre de couverture »** de la tutelle ministérielle pour encadrer la mise en œuvre du dispositif mais **le Parlement n'en a pas été formellement informé**, ni par le Gouvernement, ni par la caisse.

2. Une mobilisation non négligeable des réserves du RCI

a) Un montant important engagé

Le niveau des réserves du RCI établi fin 2019 était de 18,8 milliards d'euros. Le ministère des solidarités et de la santé a précisé que, au 20 mars 2020, **les réserves du RCI s'élevaient à 16,9 milliards d'euros, soit neuf années de versement des prestations.**

En considérant le prélèvement d'un milliard d'euros sur les réserves du régime, **l'épuisement des réserves est estimé par l'étude d'impact à 2061, soit un recul de trois années.** Le Gouvernement considère cependant dans l'étude d'impact qu'avec cette baisse, « *les règles de pilotage du régime, qui prévoient que chaque année l'horizon d'extinction des réserves soit au moins égal à 30 ans, demeureraient respectées, avec une marge confortable* ».

Cette mobilisation rapide des réserves est cependant à mettre en perspective au **regard des capacités de liquidités du RCI immédiatement mobilisables**, estimées à 1,9 milliard d'euros, et complétées par 3,2 milliards d'euros mobilisables avec une faible décote¹. En outre, une baisse des cotisations de 0,6 milliard d'euros est attendue pour l'année 2020. Le RCI est tenu par son règlement à un niveau de liquidités correspondant à trois mois de prestations.

b) Une méthode d'aide dérogatoire

La méthode retenue pour venir en aide aux assurés du RCI **diffère singulièrement des leviers traditionnellement à disposition des régimes.** Ainsi, le CPSTI a choisi de proposer une aide directe aux assurés actifs du RCI plutôt que d'éventuellement réviser le barème des cotisations applicables à ses assurés et permettre des règles d'acquisition de droits à la retraite complémentaire à contribution réduite.

B. Des besoins plus limités dans les autres catégories de travailleurs indépendants

À ce stade, les mesures d'aide aux assurés mises en place par les autres régimes complémentaires des travailleurs indépendants se concentrent souvent sur des **reports de versement de cotisations.**

Certains régimes de retraite ont pris ou envisagé des mesures complémentaires d'aides à leurs assurés, dans des proportions très différentes. Le recours aux réserves non pas des caisses de retraite mais aux **réserves des complémentaires invalidité-décès** semble privilégié, celles-ci disposant souvent de disponibilités.

Au sein des **sections des professions libérales**, les besoins identifiés diffèrent nettement **selon les professions, plus ou moins touchées** par les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire et les baisses d'activité induites.

La CIPAV a fait état à votre rapporteur d'un **projet d'aide progressive** à ses assurés dont le revenu est inférieur à 26 580 euros. Cette aide, estimée à hauteur de 130 millions d'euros, **n'a à cette date pas reçu de validation totale de la part du Gouvernement.**

¹ Données issues de l'étude d'impact concernant, d'une part, les OPC monétaires et la gestion de trésorerie et, d'autre part, les obligations d'État non indexées sur l'inflation.

La caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF) a annoncé le 15 mai 2020 mobiliser **près d'un milliard d'euros afin de permettre une réduction des cotisations retraite des médecins libéraux**, à droits maintenus. La caisse annonce un gain de 2 000 euros par médecin, cette mesure ne remettant selon elle pas en cause l'équilibre du régime ni les réserves de celui-ci.

La Caisse nationale des barreaux français (CNBF) a également procédé à **une révision de son barème d'acquisition de droits à la retraite**.

II - Le dispositif proposé : une habilitation large permettant l'utilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants

A. Une habilitation initiale couvrant l'ensemble des régimes des travailleurs indépendants

1. Une intégration de l'ensemble des régimes complémentaires des indépendants visant principalement le RCI

Le *o*) vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures autorisant une **affectation d'une partie des réserves des régimes complémentaires des indépendants au financement d'une aide financière exceptionnelle destinée aux affiliés en activité**. Sont concernés les régimes complémentaires d'assurance vieillesse ainsi que les régimes complémentaires invalidité-décès, les régimes de base étant exclus.

Alors que l'étude d'impact évoque un éventuel prélèvement d'1 milliard d'euros sur les réserves du RCI permis par l'ordonnance à venir, il s'agit cependant de la **validation d'une aide déjà versée**.

L'habilitation prévue encadre la mobilisation au « *respect des conditions nécessaires au versement des pensions et au regard de la liquidité des actifs correspondants* ». Cette double condition entend assurer la **priorité donnée à l'obligation pour le régime de demeurer en capacité de servir les pensions**, mais aussi souligner que ce prélèvement sur les réserves ne peut se faire qu'avec **une possibilité de mobilisation sans perte majeure** en valeur.

2. Une nécessaire rétroactivité

Pour cette habilitation comme pour l'ensemble de celles prévues à cet article, **l'habilitation vaut pour les six mois** suivant la promulgation de la loi (I de l'article 1^{er}) et un projet de loi de ratification doit être déposé pour chacune des ordonnances dans un délai de trois mois après publication (III) ; les ordonnances sont dispensées des consultations éventuellement obligatoires (II).

Aux termes du I de l'article, les mesures peuvent être rétroactives et entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020. **Dans le cas de la validation de l'aide aux travailleurs indépendants financée sur les réserves du RCI, la rétroactivité sera une nécessité.**

B. À l'Assemblée nationale, une précision de faible portée

À l'initiative de notre collègue député Antoine Savignat, la commission spéciale a adopté un amendement visant à ce que **la capacité à disposer d'une partie des réserves ne puisse relever que des seules instances de gouvernance des régimes concernés.**

Cette modification, qui précise une modalité de mobilisation des réserves, ne remet pas en cause l'intention initiale et **ne semble pas indispensable.** En effet, une décision de mobilisation des réserves des régimes complémentaires par une autre instance, quelle qu'elle soit, constituerait une atteinte au droit à la propriété, **les réserves constituées de ces régimes n'appartenant qu'aux seuls assurés y ayant contribué par leurs cotisations.**

III - La position de la commission : une transformation en un dispositif « en clair » limité à la situation exceptionnelle

Votre commission vous propose de **supprimer l'habilitation demandée et d'inscrire, dans un article additionnel, un dispositif « en clair ».**

La commission a donc adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis, un **amendement n° 83** tendant à supprimer cette habilitation.

Article 1^{er} alinéas 23 et 24

Constitution de droits à la retraite de base et à la protection sociale complémentaire pour les salariés placés en en activité partielle

La présente section de l'article vise à habiliter le Gouvernement à prendre des dispositions permettant la constitution pour les salariés de droits à la protection sociale complémentaire pendant les périodes d'activité partielle.

I - La situation actuelle : une situation imprécise, des besoins non évalués

A. Un régime d'activité partielle mobilisé dans des proportions non anticipées

Depuis le mois de mars 2020, **le recours au dispositif d'activité partielle prévu à l'article L. 5122-1 du code du travail a été massif** avec près de 9 millions de salariés concernés à la mi-avril.

Selon les derniers chiffres communiqués le 13 mai 2020 par la DARES, 1 283 000 demandes d'autorisation préalables étaient dénombrées, représentant 1 015 000 entreprises et 12,4 millions de salariés, soit **près de deux tiers de l'ensemble des salariés du secteur privé.**

Le salarié en activité partielle perçoit **une indemnité horaire** non soumise à cotisation.

B. Des besoins estimés limités en matière de retraite de base

1. Une absence de droits constitués dans les régimes de base

Les périodes d'activité partielle n'ouvrent aujourd'hui aucun droit à la retraite de base dans les régimes obligatoires.

Cependant, il est difficile d'estimer l'impact réel qu'auraient sans ce dispositif les périodes d'activité partielle en termes de constitution de droits à la retraite de base pour les salariés. En effet, les règles de validation de périodes - à savoir 150 heures SMIC permettant l'acquisition d'un trimestre pour la durée d'assurance - sont appréciées sur l'année. Ainsi, un salarié placé pendant un trimestre entier en activité partielle peut continuer d'acquérir quatre trimestres sur l'année s'il cotise à hauteur de 600 heures au-dessus du SMIC.

Pourraient éventuellement voir leur durée d'assurance affectée :

- les **personnes en temps partiel à des niveaux proches du SMIC** et placées en activité partielle, pouvant passer sous le seuil sans le rattraper le reste de l'année ;
- les **personnes en activité partielle durable** sur 2020 et dont le niveau de salaire sur la partie travaillée et cotisée ne permettrait pas de compenser.

C'est bien ce second cas qui semble justifier l'intention du Gouvernement, pour **les salariés des secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme ou de la culture.**

Si cet impact semble potentiellement limité, il est également à **mettre en perspective avec les modalités de calcul globales des pensions de retraite.** Il est ainsi impossible d'estimer précisément aujourd'hui si les éventuelles périodes qui n'auraient pas été constituées sans le dispositif prévu auraient été nécessaires à l'accession au taux plein au moment de la liquidation de l'assuré.

Dans la même logique, demeure - comme dans le cas du chômage indemnisé - **un impact éventuel en matière de salaire annuel de référence.** En effet, les revenus pris en compte pour 2020 des personnes en activité partielle, hypothétiquement au sein des 25 meilleures années, se trouvent minorés, seule la part ayant donné lieu à cotisation étant prise en compte. De même, l'année 2020, hypothétiquement dans les 25 meilleures de la carrière du salarié concerné, peut *in fine* être remplacée par une autre.

Là encore, il est impossible de déterminer l'impact réel qu'aura cette période sur le niveau des pensions des assurés concernés mais il serait **vraisemblablement marginal.**

2. Dans le cas des retraites complémentaires, des droits déjà constitués sur les ressources des régimes

En matière d'assurance vieillesse complémentaire, la constitution de droits est déjà prévue pour les périodes d'activité partielle.

En effet, comme dans le cas des périodes de chômage indemnisé, les organismes du régime complémentaire **Agirc-Arrco** financent, sur leurs ressources, **des droits à la retraite complémentaire** avec une franchise de 60 heures sur l'année.

La caisse des personnels navigants de l'aéronautique (CRPNPAC), qui ne prévoyait pas de droits au titre de périodes d'activité partielle, a pris en mars une décision provisoire visant à intégrer ces périodes. Des modifications en ce sens sont également prévues pour l'Ircantec, caisse des salariés de droit privé du secteur public.

C. Des besoins résiduels à couvrir en matière de protection sociale complémentaire

L'intention présidant à la demande d'habilitation concerne les **complémentaires santé et, surtout, les complémentaires prévoyance sur les risques d'incapacité, d'invalidité et de décès**. Une lacune est identifiée pour **les secteurs n'ayant traditionnellement pas recours à l'activité partielle**, pour lesquels des modalités de maintien des droits n'auraient pas été prévues.

Le Gouvernement précise en effet qu'il **n'existe pas de règle générale concernant le maintien des garanties de protection sociale complémentaire collective aux salariés en activité partielle**. En outre, dans une proportion inconnue, des contrats collectifs d'assurance contiendraient une clause relative au **maintien des garanties en cas de suspension du contrat de travail indemnisée excluant l'activité partielle**.

Aussi, les cotisations et primes des contrats d'assurance, ainsi que **les prestations, sont parfois majoritairement calculées sur la base de la rémunération soumise à cotisations sociales**. L'activité partielle n'étant pas soumise à cotisations, le bénéfice des prestations liées peut alors être remis en cause de manière substantielle.

Si la suspension de constitution de droits à la retraite sur les périodes d'activité semble d'un impact très limité, la suspension des droits invalidité et décès durant la période d'activité partielle **pourrait, elle, conduire à des écarts importants dans les prestations à servir pour les assurés dans le cas d'un accident ou d'un décès intervenu sur ces périodes**. Ce sont ces droits que le Gouvernement entend ici sécuriser.

II - Le dispositif proposé : une habilitation de sécurité à large spectre et à la concrétisation incertaine

A. Une double habilitation initiale

1. Des conditions de prise d'ordonnance comprenant une nécessaire rétroactivité

Le *b) du 2° de l'article 1^{er}* vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant, pour les salariés placés en position d'activité partielle, la constitution de droits à la retraite de base au titre de ces périodes ainsi que le maintien de garanties de protection sociale complémentaire.

Le **deuxième alinéa** concerne les droits à retraite dans les régimes obligatoires de base pour les périodes d'activité partielle.

Le **troisième alinéa** concerne le maintien de garanties de protection sociale complémentaire applicables le cas échéant dans l'entreprise. L'habilitation n'écarte cependant d'éventuelles clauses contraires des accords collectifs ou des décisions unilatérales et des contrats collectifs d'assurance pris pour leur application. Le maintien de garanties prévu **ne peut cependant excéder une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire**. Est enfin visée l'adaptation des conditions de versement et du régime fiscal et social des contributions dues par l'employeur dans ce cadre.

La direction de la sécurité sociale a précisé que le champ visé au titre de la protection sociale complémentaire était celui des **garanties complémentaires prévues par l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale** et concernant les salariés, anciens salariés et ayants droit.

Il convient de souligner que **les garanties visées par le champ de l'habilitation ne relève pas, en temps normal, de la loi**. Ces garanties sont **normalement issues de conventions, d'accords collectifs**, de la ratification à la majorité des intéressés ou d'une décision unilatérale de l'employeur. Le texte permet ainsi au Gouvernement de prendre des mesures de nature législative modifiant éventuellement **des règles de nature contractuelle**.

Le dispositif demandé apparaît donc comme un « **filet de sécurité** », l'habilitation large donnant pouvoir au Gouvernement de pallier les **éventuelles difficultés** constatées sur certains aspects le cas échéant en matière de protection sociale complémentaire des salariés en activité partielle.

Le Gouvernement envisagerait un maintien de ces garanties par la précision expresse de l'assiette prise en compte, à savoir celle de **l'équivalent du « salaire brut »** reconstitué du salarié placé en activité partielle – soit 70 % de la situation normale. **Les garanties maintenues seraient assurées au prorata**. Le financement de celles-ci ferait l'objet d'une cotisation de la part de l'employeur.

2. Des conditions de prise d'ordonnance communes à l'article, un recours non nécessaire à la rétroactivité

Pour cette habilitation comme pour l'ensemble de celles prévues à cet article, **l'habilitation vaut pour les six mois** suivant la promulgation de la loi (I de l'article 1^{er}) et un projet de loi de ratification doit être déposé pour chacune des ordonnances dans un délai de trois mois après publication (III) ; les ordonnances sont dispensées des consultations éventuellement obligatoires (II).

Aux termes du I de l'article, **les mesures prises peuvent être rétroactives** et entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020. Selon les dispositions que le Gouvernement entendra prendre, cette faculté pourra trouver à s'appliquer, les périodes ayant vocation à donner des droits ayant pour la majorité commencé au mois de mars 2020.

B. À l'Assemblée nationale, le seul maintien à la protection sociale complémentaire

À l'initiative du Gouvernement¹, l'Assemblée nationale a, en séance publique, **supprimé le deuxième alinéa de cette habilitation, relatif aux droits à la retraite de base**, et prévu un dispositif « en clair » dans un article additionnel² pour cette question. L'Assemblée nationale a adopté sans modification les deux autres alinéas, préservant l'habilitation relative à la protection sociale complémentaire.

III - La position de la commission : un maintien de l'habilitation au titre du « filet de sécurité »

Le champ large et les consultations nécessaires à l'ajustement du dispositif justifient une habilitation donnée au Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière de protection sociale complémentaire.

Votre commission vous propose de préserver **cette habilitation concernant la seule protection sociale complémentaire**.

¹ Amendement n° 437.

² Amendement n° 448.

Article 1^{er} alinéa 25

Adaptation des conditions d'ouverture du droit aux allocations chômage

Cette section de l'article 1^{er} habilite le Gouvernement à adapter par ordonnance les conditions d'ouverture du droit aux allocations chômage.

Le Gouvernement a prévu, par une ordonnance du 25 mars 2020¹, la prolongation de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les droits arrivaient à échéance à compter du 12 mars 2020. Cette mesure a été prise sur la base de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de la loi du 23 mars 2020².

Or, l'étude d'impact indique que, pour des raisons informatiques, Pôle emploi n'est pas en mesure de mettre en œuvre cette mesure en cours de mois civil. Ainsi, dans les faits, les demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance à partir du 1^{er} mars ont vu leur indemnisation maintenue.

Afin de pouvoir régulariser cette situation, le Gouvernement souhaite être habilité à prendre par ordonnance des mesures visant à « adapter, à titre exceptionnel, les modalités de détermination des durées d'attribution des revenus de remplacement [versés par l'assurance chômage] ».

L'habilitation demandée est ainsi beaucoup plus large que la mesure présentée dans l'étude d'impact et permettrait au Gouvernement de prendre toute mesure d'adaptation des modalités de détermination des durées d'attribution des allocations d'assurance chômage.

Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

Le rapporteur considère qu'il n'est pas souhaitable, alors que la mesure envisagée peut s'écrire simplement, que le Parlement se dessaisisse ainsi de sa compétence législative.

La commission propose donc de supprimer cette demande d'habilitation (**amendement n° 85**) afin d'inscrire directement la mesure envisagée dans un article additionnel.

¹ Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Article 1^{er} alinéa 26

Modalités d'affectation des titres restaurant périmés

La présente section de l'article premier habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles d'affectation de la contre-valeur des titres restaurant 2020 périmés.

Le **d) du 3^o du I** de l'article 1^{er} tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures tendant à modifier les règles d'affectation de la contre-valeur des titres restaurant émis pour l'année 2020 « afin de contribuer au financement d'un fonds de soutien aux restaurateurs ».

En l'état actuel du droit, il est prévu que la contre-valeur des titres restaurant périmés est reversée « au budget des activités sociales et culturelles des entreprises auprès desquelles les salariés se sont procuré leurs titres », en application de l'article L. 3262-5 du code du travail.

On comprend à la lecture de l'avis du Conseil d'État que le texte qui lui était soumis tendait à permettre la mobilisation de la valeur des titres restaurant émis pour l'année 2019, qui sont périmés depuis le 1^{er} mars 2020. Or, le Conseil d'État avait jugé qu'une telle disposition aurait porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété et le Gouvernement a donc choisi de ne viser que les titres émis pour 2020, qui seront périmés le 1^{er} mars 2021.

Le principe d'une affectation de la contre-valeur des titres restaurant périmés à un fonds de soutien aux restaurateurs peut sembler pertinent. Toutefois, compte tenu de la date de péremption des titres visés, **l'urgence qu'il y a à agir ne semble pas établie.**

Surtout, **le montant qui sera disponible est encore inconnu** et dépendra de nombreuses variables comme la date de réouverture des restaurants, la propension des bénéficiaires de titres restaurant à les fréquenter à nouveau ou, le cas échéant, à échanger leurs titres arrivant à échéance contre des titres 2021. Il est donc hasardeux de bâtir un plan de soutien aux restaurateurs en tablant sur une ressource aussi peu prévisible.

Dans ces conditions, il semble de bonne méthode de **reporter la réflexion** sur cette question, par exemple au projet de loi de finances pour 2021 qui devra nécessairement comporter des mesures de nature à faciliter la relance économique.

À plus court terme, des mesures de nature règlementaire seraient de nature à permettre d'apporter un soutien plus immédiat aux restaurateurs. Le Gouvernement pourrait ainsi par décret, assouplir temporairement un certain nombre de règles encadrant l'utilisation des titres restaurant afin d'en faciliter l'utilisation¹. Le Premier ministre a d'ailleurs annoncé plusieurs mesures en ce sens dans le cadre du plan de soutien au secteur touristique dévoilé le 14 mai 2020.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement n° 85** tendant à supprimer cette demande d'habilitation.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article premier.

Article 1^{er} ter

Extension ponctuelle de la durée maximale annuelle de séjour en France des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, tend à allonger de 6 à 9 mois, à titre dérogatoire, la durée maximale de séjour en France des travailleurs saisonniers étrangers. La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cette disposition prévue dans le projet de loi déposé sous la forme d'une ordonnance.

I - Un allongement temporaire de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étrangers

L'article L. 1242-2 du code du travail permet l'emploi en CDD de salariés sur des emplois à caractère saisonnier, « dont les tâches sont appelées à se répéter chaque année selon une périodicité à peu près fixe, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs ». Il s'agit notamment d'emplois agricoles.

Les ressortissants étrangers venant exercer en France un emploi à caractère saisonnier se voient délivrer, en application de l'article L. 131-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), une **carte de séjour portant la mention « travailleur saisonnier »**, d'une durée maximale de trois ans renouvelable, autorisant l'exercice de leur activité professionnelle à condition qu'ils maintiennent leur résidence habituelle hors de France. Cette carte donne à son titulaire le droit de séjourner et de travailler en France pendant la ou les périodes qu'elle fixe, qui **ne peuvent dépasser une durée cumulée de six mois par an**.

¹ En principe, un titre restaurant ne peut être utilisé les dimanches et jours fériés (art. R. 3262-8 du code du travail), doit être utilisé dans le département du lieu de travail ou un département limitrophe (R. 3262-9), et un même repas ne peut être payé avec plusieurs titres restaurant (R. 3262-10).

Selon l'étude d'impact, la France délivre chaque année près de 4 000 cartes de séjour pluriannuelles (CSP), en premier titre et en renouvellement, à des travailleurs saisonniers, principalement de nationalité marocaine et tunisienne. Au 31 décembre 2018, il y avait 9 556 détenteurs de ce titre.

À l'Assemblée nationale, deux amendements identiques de M. Jean-Noël Barrot et de Mme Stella Dupont en commission ont inscrit directement dans le projet de loi des dispositions devant faire l'objet d'une habilitation. L'article 1^{er} *ter* introduit ainsi **dans l'article L. 313-23 du CESEDA une dérogation ponctuelle visant à allonger la durée maximale annuelle de séjour en France des travailleurs saisonniers étrangers, dans la limite de neuf mois au total** au titre de l'année en cours, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et un maximum de six mois au-delà.

En séance, deux amendements identiques de M. Barrot et de Mme Dupont ont réécrit cet article pour le transformer en disposition non codifiée.

II - La position de la commission : un assouplissement utile pour les travailleurs étrangers présents sur le territoire

La fermeture de l'espace Schengen a gelé l'entrée sur le territoire de main d'œuvre étrangère hors Union européenne (UE) et l'accueil de nouveaux travailleurs saisonniers. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a toutefois indiqué que la consigne avait été transmise de poursuivre l'instruction d'éventuelles demandes d'autorisation de travail afin de permettre l'arrivée de saisonniers dès la levée des restrictions de circulation. Des réflexions interministérielles sont en cours pour définir de manière plus précise les conditions sanitaires préalables à l'accueil de ces travailleurs, en examinant notamment les pratiques développées par certains pays voisins tels que l'Allemagne¹.

Par ailleurs, les conditions de renouvellement des autorisations de travail des **travailleurs saisonniers étrangers déjà présents sur le territoire français** ont été facilitées, qu'il s'agisse de renouvellements de contrats arrivant à échéance ou de changements d'employeur. Seule demeure la difficulté posée par la durée limite annuelle de séjour, que le projet de loi permet d'allonger à 9 mois. **Cet assouplissement temporaire semble bienvenu** afin notamment de pourvoir les emplois saisonniers agricoles.

¹À cet égard, l'instruction du Premier ministre du 12 mai 2020 indique qu'une instruction sur ce thème sera finalisée dans les prochains jours.

Cette borne de 9 mois apparaît conforme à la directive européenne sur les travailleurs saisonniers¹, et le fait de passer les trois quarts d'une année en situation de travail dans un État membre n'est pas incompatible avec l'obligation de maintenir sa résidence habituelle hors de France, dès lors que ces travailleurs ont leur domicile et leur famille à l'étranger.

S'agissant des ressortissants de l'UE, il n'y a pas d'obstacle juridique à leur recrutement sur des contrats saisonniers. Toutefois, **il reste nécessaire que les États membres se coordonnent sur la question des conditions de franchissement quotidien ou régulier des frontières par ces travailleurs.**

Bilan de la campagne de recrutement de main d'œuvre animée par Pôle emploi pour pourvoir les emplois saisonniers agricoles pendant le confinement

Une campagne proactive a été menée par Pôle emploi afin de pourvoir les emplois saisonniers agricoles risquant de rester non pourvus pendant le confinement, avec la mise en place d'une plateforme. Selon la DGEFP, 6 549 offres d'emploi saisonnier ont été collectées du 15 mars au 10 mai 2020, ce qui représente une baisse modérée par rapport à la même période de 2019 (7 258 offres). Cette diminution est beaucoup plus faible dans l'agriculture que dans la plupart des autres secteurs. Le nombre d'offres pourvues s'avère plus élevé qu'en 2019 sur cette même période : plus de 4 000 offres ont été pourvues en 2020 contre 3 669 en 2019. La plateforme a contribué à ce résultat.

Des initiatives spécifiques ont été entreprises sur les territoires, à l'image de l'action concertée menée avec la FNSEA et les représentants de la MSA dans le Gard, le Maine-et-Loire et la Marne. L'objectif était d'identifier de manière fine les besoins en recrutement des entreprises et, pour Pôle emploi, d'accompagner de manière précise le recrutement

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

¹ Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

Article 1^{er} sexies

Dérogation à la règle du remboursement des agents publics territoriaux ou hospitaliers mis à disposition auprès des établissements hospitaliers

Cet article, introduit par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, propose une rédaction « en dur » de la demande d'habilitation qui figurait dans le texte initial afin de permettre de déroger à la règle du remboursement des agents publics territoriaux ou hospitaliers mis à disposition auprès des établissements hospitaliers. La commission des affaires sociales a formulé un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à informer le Parlement sur les conséquences financières de ce dispositif.

I - Une faculté de mise à disposition gratuite actuellement prévue pour les seuls fonctionnaires d'État

Si les statuts des différentes fonctions publiques prévoient que des agents puissent être mis à la disposition d'un autre employeur, **le principe du remboursement de la rémunération de l'agent concerné prévaut, les possibles exceptions étant précisément énumérées par la loi.**

S'agissant de la **fonction publique d'État**, les **possibilités de dérogation** au principe de remboursement sont énumérées au II de l'article 42 de la loi n° 84-16. Relativement larges, elles **incluent les mises à disposition aux établissements publics de santé.**

En revanche, aux termes du II de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'un groupement d'intérêt public, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré.

Et, en vertu du II de l'article 49 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, de telles mises à disposition gratuites ne peuvent être effectuées qu'au profit d'un groupement de coopération sanitaire, d'un groupement d'intérêt public, d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré.

Dans ces deux derniers cas, et de manière un peu paradoxale pour les agents de la fonction publique hospitalière, la mise à disposition d'un agent à un établissement de santé à titre gratuit n'est donc pas possible.

Or l'étude d'impact précise que **dans le cadre de l'actuelle crise sanitaire, environ 1 500 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière seraient concernés par de telles mises à disposition**, notamment dans le cadre de la solidarité interrégionale envers les territoires les plus touchés. Une évolution du cadre législatif est donc nécessaire pour ne pas aboutir à la mise en difficulté financière des établissements publics de santé bénéficiaires de ces mises à disposition d'urgence.

II - Le dispositif proposé : l'élargissement de la dérogation aux agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière pendant l'état d'urgence sanitaire

Dans la version initiale du projet de loi, le Gouvernement demandait une habilitation afin d'étendre par ordonnance aux agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière la possibilité de déroger au principe de remboursement des agents mis à disposition d'un établissement public de santé.

À l'initiative de son rapporteur, **la commission spéciale a toutefois supprimé cette demande d'habilitation et inséré le présent article qui procède lui-même aux modifications nécessaires** dans le statut des deux fonctions publiques concernées.

Ainsi, le I du présent article complète à cette fin le II de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée pour ce qui concerne la fonction publique territoriale. Et son II complète de la même façon le II de l'article 49 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée s'agissant de la fonction publique hospitalière.

Dans les deux cas, **cette dérogation ne s'appliquerait que lorsque la mise à disposition est prononcée pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire** déclaré sur le fondement de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique. Il s'agit donc bien de répondre à une situation d'urgence. Cela se distingue du caractère général de la dérogation propre aux fonctionnaires de l'État.

Il s'agit d'**une initiative opportune des députés**, le dispositif étant relativement simple. Cette inscription permet en outre l'application immédiate de ces dispositions.

Dans le respect des principes qui gouvernent les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est souhaitable que le **Parlement dispose du détail de l'impact financier de telles mises à disposition**, tant pour les collectivités territoriales que pour les établissements bénéficiaires. La commission a donc adopté un **amendement n° 91** du rapporteur en ce sens.

La commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 2 alinéa 4

**Les compétences des comités d'agence et des conditions de travail
des agences régionales de santé (ARS)**

Cette section de l'article 2 tend à habiliter le Gouvernement à adapter par ordonnance les missions des comités d'agence et des conditions de travail des ARS.

Le 4° du I de cet article propose d'habiliter le Gouvernement à prendre une ordonnance dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi pour prendre les dispositions législatives afin **d'adapter les missions des comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS)**.

Ces comités ont été créés par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique afin de remplacer, d'une part, les comités d'agence des ARS et d'autre part, leurs comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Ils sont compétents pour l'ensemble des personnels de ces agences, quel que soit leur statut - fonctionnaire ou salarié de droit privé.

Toutefois, du fait d'une erreur de plume dans ladite loi, **ces comités ne reprendraient pas l'ensemble des compétences des comités d'agence**, en particulier celles qui transposaient les attributions des anciens comités d'entreprise dans le code du travail.

La création des comités d'agence et des conditions de travail qui devait initialement intervenir le 16 juin 2020, a été repoussé au 1^{er} janvier 2021 par l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

Toutefois, **il n'est pas acquis que le calendrier parlementaire permette de procéder aux modifications nécessaires en temps utile**, au détriment des personnels des ARS.

Dans ces conditions, bien que ces dispositions ne relèvent pas d'une quelconque situation d'urgence liée à l'actuelle crise sanitaire, **la commission des affaires sociales a formulé un avis favorable à l'adoption de ces dispositions**.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 1^{er} bis A

Adaptation des règles relatives aux contrats d'insertion et aux contrats aidés

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, tend à allonger à titre dérogatoire à 36 mois la durée maximale de renouvellement de certains contrats courts relevant de la politique de l'emploi. La commission a modifié cet article pour préciser que cette dérogation s'applique sans préjudice des durées particulières et des dérogations déjà prévues par la loi.

I - Le dispositif envisagé

A. Un article issu de la transformation d'une habilitation à adapter des règles relatives aux CDD et aux contrats d'intérim ainsi qu'aux contrats d'insertion et contrats aidés (art. 1^{er} al. 14)

L'alinéa 14 de l'article premier (**d**) **du 2^o du I**) du projet de loi déposé habilitait le Gouvernement à prévoir par ordonnance, dans un délai de six mois, la faculté de déroger par convention d'entreprise, dans les limites d'un cadre fixé par la loi, à certaines dispositions relatives aux contrats à durée déterminée et aux contrats de mission des entreprises de travail temporaire, en ce qui concerne la durée de ces contrats, leur renouvellement et leur succession sur un même poste ou avec le même salarié, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et un maximum de six mois au-delà.

Il habilitait par ailleurs le Gouvernement à adapter par ordonnance les dispositions relatives aux contrats de travail aidés relevant des dispositifs d'insertion, d'accès et de retour à l'emploi ainsi qu'aux « CDD tremplin ».

À l'Assemblée nationale, deux amendements du rapporteur et du Gouvernement en séance ont **supprimé ces habilitations** afin d'inscrire directement ces dispositions dans le projet de loi au présent article et à l'article 1^{er} *decies*, ce dont le rapporteur pour avis se félicite.

B. Des contrats courts soumis à des règles spécifiques

Le code du travail fixe le cadre relatif au recours par certains employeurs à des **contrats courts à des fins de construction de parcours d'accès à l'emploi**. Il s'agit notamment des CDD conclus par les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) et par les entreprises adaptées ainsi que des contrats de mission des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

Par ailleurs, les **contrats uniques d'insertion (CUI)** conclus en application de l'article L. 5134-19-1 du code du travail peuvent prendre la forme du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), pour les employeurs du secteur non marchand, et du contrat initiative-emploi (CIE), pour les employeurs du secteur marchand. Depuis 2017, le Gouvernement a fortement réduit le nombre de ces contrats aidés et les a soumis à des exigences renforcées en matière de formation dans le cadre du parcours emploi compétences (PEC).

Ces contrats sont soumis à des limitations spécifiques, certaines dérogations et exceptions étant toutefois prévues.

Les **entreprises d'insertion, les associations intermédiaires ou les ateliers et chantiers d'insertion** peuvent ainsi conclure des CDD renouvelables dans la limite d'une durée totale de **24 mois**. À titre dérogatoire, ces contrats peuvent être renouvelés au-delà de cette durée en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle. Ces contrats peuvent également être exceptionnellement prolongés au-delà de la durée maximale prévue lorsque des salariés âgés de cinquante ans et plus, ou des personnes reconnues travailleurs handicapés, rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi¹.

De même, la durée totale des renouvellements des contrats de mission conclus avec les ETTI est de 24 mois².

Les **CUI** peuvent également être prolongés dans la limite d'une durée totale de **24 mois**, ou de **cinq ans** pour les salariés âgés de cinquante ans et plus rencontrant des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi ainsi que pour les personnes reconnues travailleurs handicapés. À titre dérogatoire, ils peuvent être prolongés au-delà de ces durées maximales en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle (pour les CUI-CAE) ou, pour les salariés âgés de 58 ans ou plus, jusqu'à la date à laquelle ils sont autorisés à faire valoir leurs droits à la retraite³.

Par ailleurs, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018⁴ prévoit, à titre expérimental, la possibilité pour les entreprises adaptées candidates de conclure des « CDD tremplin » avec des travailleurs reconnus handicapés sans emploi ou courant le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap. Ces contrats peuvent être renouvelés dans la limite d'une durée totale de **24 mois**.

¹ Articles L. 5132-5, 5132-11-1 et 5132-15-1 du code du travail.

² Art. L. 5132-6 du code du travail.

³ Art. L. 5134-25-1 (pour les CUI-CAE) et L. 5134-69-1 (pour les CUI-CIE) du code du travail.

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Article 78.

C. Une durée maximale de renouvellement portée à 36 mois

En séance à l'Assemblée nationale, un amendement du rapporteur a **inscrit directement dans le projet de loi** des dispositions devant faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance.

Ainsi, l'article 1^{er} bis A prévoit qu'à compter du 12 mars 2020 et pour une durée n'excédant pas six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire, peuvent être conclus ou renouvelés, à titre dérogatoire, pour une **durée totale de 36 mois** :

- les CDD conclus dans le cadre de la politique de l'emploi par les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires ou les ateliers et chantiers d'insertion en application de l'article L. 1242-3 du code du travail ;
- les contrats de mission des ETTI ;
- les CUI et le versement des aides à l'insertion professionnelle qui y sont associées ;
- les « CDD tremplin » conclus à titre expérimental par les entreprises adaptées, sans que la durée du renouvellement n'excède le terme de l'expérimentation, soit le 31 décembre 2022.

III - La position de la commission : une articulation avec les dérogations existantes à clarifier

D'après l'étude d'impact, des évolutions du cadre législatif relatif aux CUI peuvent **répondre aux besoins des employeurs du secteur médico-social**, dont le rôle est essentiel dans la gestion de la crise, pour leur permettre de continuer à s'appuyer sur ces salariés.

Par ailleurs, dans la période de crise actuelle, le maintien du contrat des salariés en parcours d'insertion permettrait d'**éviter leur exclusion durable du monde du travail** en maintenant un lien avec l'employeur, qui pourrait poursuivre son action d'accompagnement et de formation.

Il s'agit donc pour le rapporteur d'une mesure bienvenue pouvant permettre de sécuriser la situation de personnes qui sont dans une situation sociale fragile et qui ont de surcroît été mobilisées dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

Toutefois, les dérogations déjà prévues aux articles L. 5134-25-1 (pour les CUI-CAE) et L. 5134-69-1 (pour les CUI-CIE) du code du travail, qui prévoient parfois une durée supérieure à 36 mois, ainsi que les dérogations prévues pour les CDD d'insertion, risquent d'être neutralisées par la rédaction de cet article. La commission a donc adopté un **amendement n° 86 du rapporteur** précisant que les dérogations introduites par cet article sont applicables sans préjudice des dérogations existantes.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel avant l'article 1^{er} quater A

Mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur, vise à substituer à l'habilitation initialement prévue à l'article 1^{er} un dispositif de mobilisation, à titre exceptionnel, des réserves des caisses complémentaires pour la mise en place de dispositifs d'aide aux travailleurs indépendants.

I - Une préoccupation de préservation de la vocation des réserves régimes complémentaires

Votre rapporteur souhaite rappeler la **vocation des réserves des régimes complémentaires à surmonter financièrement les chocs économiques et démographiques éventuels et à garantir la capacité de ces derniers à assurer leurs engagements** en termes de prestations, à savoir pour les complémentaires de retraite le bon versement des pensions.

Aussi, si un prélèvement sur les réserves de certains régimes complémentaires doit être effectué, **celui-ci doit être proportionné et ne pas remettre en cause la capacité de ces régimes à remplir leurs missions.**

Enfin, votre rapporteur souligne qu'une mobilisation rapide des réserves **peut conduire à liquider ces actifs dans des conditions parfois défavorables** (contexte immobilier, niveau des portefeuilles en actions) qu'il convient d'éviter.

Votre rapporteur souhaite ainsi **préciser « en clair » le recours éventuel à ces réserves, qui ne peut être que dérogatoire, en prévoyant l'initiative de celui-ci à l'organisme qui a la charge du régime, mais aussi en assurant le caractère exceptionnel des mobilisations réalisées cette année et en préservant un encadrement réglementaire.**

II - Une ouverture à la mobilisation exceptionnelle dans le cadre de la crise sanitaire

Votre commission entend inscrire dans le présent projet de loi des dispositions exceptionnelles visant :

- à procéder à la **validation de l'aide aux commerçants et artisans financée sur les réserves du régime complémentaire des indépendants (RCI) ;**
- à permettre, de manière encadrée, **un éventuel recours aux réserves d'autres régimes complémentaires** des indépendants.

Le I vise à **permettre à titre exceptionnel aux organismes chargés de la gestion d'un régime complémentaire de mettre en place un dispositif d'aide aux assurés actifs** de ce régime.

Le premier alinéa du I précise les **régimes concernés** que sont les **régimes complémentaires de retraite** ainsi que les régimes complémentaires d'**invalidité-décès**. L'**ensemble des régimes** est mentionné à ce I, le régime complémentaire des indépendants comme les régimes complémentaires des professions libérales et la caisse nationale des barreaux français.

Le second alinéa précise les **modalités de mise en place** de cette aide. Les **conditions d'attribution**, qui peuvent notamment prévoir des critères de versements passés de cotisations, sont fixées par l'instance en charge du régime qui doit également proposer les **modalités de financement** de cette aide. Le **recours aux réserves est encadré** par deux conditions de **disponibilité des liquidités** et de **garantie de capacité à servir les engagements** du régime. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application et prévoit notamment la **subordination de la mise en application de cette aide à approbation de la tutelle**.

Le II vise à prévoir une **information obligatoire des assemblées parlementaires** lors de décisions visant à mobiliser de manière dérogatoire les réserves des caisses complémentaires à des fins d'aides aux assurés en activité.

Le III vise à permettre l'**entrée en vigueur rétroactive** du présent dispositif, à la date du 12 mars 2020, afin d'assurer la **validation de l'aide déjà accordée** aux artisans et commerçants.

La commission demande à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 1^{er} quater A
**Constitution de droits à la retraite de base
pour les salariés placés en activité partielle**

Le présent article vise à assurer la constitution de droits à la retraite de base pendant les périodes où le salarié est placé en activité partielle. La commission a adopté un amendement tendant rendre exceptionnelle cette mesure.

I - Le dispositif proposé : une transformation de l'habilitation initialement demandée permettant la prise en compte des périodes en activité partielle au titre de la durée d'assurance pour l'attribution des droits à retraite

Issu d'un **amendement¹ adopté à l'Assemblée nationale**, en séance publique, à l'**initiative du Gouvernement**, le présent article vise à écrire « en clair » l'objet de la demande d'habilitation initialement prévue au deuxième alinéa du *b)* du 3^o de l'article 1^{er}.

¹ Amendement n^o 448.

A. Une modification du code de la sécurité sociale intégrant les périodes d'activité partielle dans la durée d'assurance

Le **b) du 2° du I** vise à modifier le 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale afin d'**ajouter, au nombre des périodes prises en compte en vue de l'ouverture du droit à pension, les périodes où l'assuré perçoit l'indemnité d'activité partielle** telle que définie à l'article L. 5122-1 du code du travail. Les périodes d'activité compteront ainsi pour le calcul du nombre de « **trimestres validés** » regardé comme **durée d'assurance** pour l'accès à une pension au taux plein.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse indique que, concrètement, le dispositif conduira à « **positionner** » **près de 10 millions de trimestres sur les comptes des assurés** au titre de ces périodes en 2020. Pour l'assuré, dans le cas d'une acquisition de quatre trimestres sur l'année au titre des cotisations versées, ces trimestres positionnés devenus inutiles disparaîtront des décomptes.

Le Gouvernement indique dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur que **chaque contingent de 220 heures d'activité partielle permettra de valider un trimestre au titre de la retraite de base au régime général ou au régime des salariés agricoles**. Ce seuil, qui sera fixé par décret en Conseil d'État, a été retenu afin de répliquer, en heures, le seuil de 50 jours pour valider un trimestre au titre du chômage indemnisé.

Concernant l'impact lié à la **prise en compte des périodes d'activité partielle durant l'épidémie de Covid-19**, le Gouvernement précise que selon les travaux provisoires de la CNAV, dans l'hypothèse d'une reprise rapide des salariés en activité partielle à l'issue du confinement, l'attribution de périodes assimilées au titre de l'activité partielle **concernerait une part réduite des assurés, au maximum 4 %, et représenterait un enjeu financier très limité**.

Le **a) du 2° du I** vise à supprimer la référence à l'article L. 5122-4 du code du travail du même 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale.

B. Une prise en compte des périodes d'activité partielle à partir du 1^{er} janvier 2020 pour les futures pensions

Le **II** vise à rendre applicable la nouvelle prise en compte de ces périodes d'activité partielle dans la durée d'assurance aux **périodes postérieures au 1^{er} janvier 2020**. Aussi, le même **II** précise que cette prise en compte **ne vaut que pour les pensions liquidées postérieurement à la publication de la présente loi**.

C. Un financement porté de manière pérenne par le Fonds de solidarité vieillesse

Le **1° du I** vise à modifier l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale afin d'**affecter au Fonds de solidarité vieillesse la prise en charge** des sommes représentatives de la prise en compte dans la durée d'assurance des périodes où l'assuré perçoit l'indemnité d'activité partielle telle que définie à l'article L. 5122-1 du code du travail.

II - La position de la commission : un caractère exceptionnel et dérogatoire du dispositif affirmé

A. Des lacunes identifiées au dispositif proposé par le Gouvernement

L'enjeu réel de ce dispositif est très incertain, comme indiqué dans le commentaire relatif au b) du 3 de l'article 1^{er}. Les éventuelles conséquences que le texte vise à pallier **ne trouveront à être constatées que pour les liquidations intégrant des périodes prolongées d'activité partielle sur la durée d'assurance nécessaire au calcul**. Cependant, **l'intention de garantir les droits des personnes à temps partiel ou sur de faibles tranches de revenus et placées en activité partielle, doit être assurée**.

Aussi, alors que l'intention gouvernementale était de **sécuriser les droits à la retraite pour les salariés placés en activité partielle lors de la crise sanitaire**, la rédaction proposée permet une prise en compte dès le 1^{er} janvier 2020 mais **ne permet pas de révision des retraites liquidées** de personnes ayant éventuellement été concernées par une perte de droits. Le dispositif apparaît donc incomplet au regard du « filet de sécurité » qu'annonçait le Gouvernement.

En outre, le Gouvernement choisit ici de **faire porter par le Fonds de solidarité vieillesse la prise en charge des périodes d'activité partielle de manière pérenne** sans en avoir évalué le coût, allant au-delà du seul besoin de sécurisation pour la période en cours.

Enfin, dans le contexte d'une **réflexion sur les modifications éventuelles à apporter aux dispositifs d'activité partielle** au vu de la pratique connue depuis le mois de mars 2020 et d'une **volonté de réforme des retraites** et alors que **l'impact de ce dispositif n'est pas évalué et que les conditions de sa compensation à la sécurité sociale ne sont pas précisées**, il ne semble pas de bonne méthode de procéder à une modification pérenne et précipitée du code de la sécurité sociale.

B. Une proposition de dispositif limité à la crise sanitaire

Considérant les lacunes du dispositif proposé, votre commission vous propose de **limiter la prise en compte des périodes d'activité partielle pour l'ouverture du droit à pension à celles connues par le salarié au cours de la crise sanitaire**.

Votre commission propose une nouvelle rédaction de cet article.

Le I vise à la **prise en compte dans la durée d'assurance, à titre exceptionnel, des périodes d'activité partielle comprises entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 décembre 2020**. L'encadrement prévu à l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale de telles validations est préservé avec le recours à **un décret en Conseil d'État** chargé d'en fixer les conditions.

Le II vise à la prise en charge de ce dispositif exceptionnel par le Fonds de solidarité vieillesse.

Le III vise à la prise en compte de ces périodes pour les pensions liquidées à partir de cette même crise sanitaire.

La commission a donc adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis, un amendement n° 87 visant à formuler une nouvelle rédaction de l'article.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater A
Dérogation aux règles de cumul emploi retraite pour les soignants

Le présent article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur, vise à permettre le cumul intégral d'une pension avec une activité dans un établissement de santé durant la crise sanitaire.

I - Une double dérogation mise en place pour le régime général

A. Un cumul emploi retraite normalement encadré

L'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale encadre le cumul d'une activité avec le service d'une pension, les revenus générés étant notamment limités par l'application d'un écrêtement sur la pension ; ce cumul est en outre soumis à un délai de carence si l'activité a lieu chez le dernier employeur. Les vacances des médecins et infirmiers dans des établissements de santé font notamment partie des cas de cumuls encadrés.

D'autres conditions d'âge ou de durée d'assurance peuvent être appliquées pour permettre un cumul entier, sous réserve de liquidation des pensions de tous les régimes de l'assuré.

Concernant les fonctionnaires hospitaliers, les règles du cumul sont prévues aux articles L. 84 et suivants du code des pensions civiles et militaires, avec des plafonds de revenus possibles pouvant également être levés dans certain cas.

B. Une double dérogation pratiquée depuis mars

1. Une dérogation accordée aux critères d'écrêtement et de carence

Afin de favoriser le retour temporaire en emploi de personnels soignants retraités (aide-soignant, infirmier, médecin, pharmacien, notamment) dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a décidé, à titre dérogatoire et de manière temporaire, de permettre un cumul emploi retraite total, sans condition, et de supprimer le délai de carence de six mois dans le cas d'une activité chez son ancien employeur.

Cette dérogation aux dispositions légales est prévue par une instruction réseau du directeur général de la CNAV. En vigueur depuis la mi-mars, elle est annoncée jusqu'au 1^{er} juillet 2020. La complémentaire des salariés du privé, l'Agirc-Arrco, permet également le cumul intégral sans condition sur cette période. Le Gouvernement a couvert la dérogation instruite par les services de la CNAV.

Le Gouvernement a donné instruction à l'ensemble des caisses concernées d'appliquer ces dérogations. Une consigne similaire a ainsi été donnée pour les personnels de la fonction publique hospitalière relevant de la CNRACL concernant les règles de cumul emploi retraite. Aucun critère de carence n'étant prévu pour les personnels relevant de la CNRACL, aucune dérogation n'était à prévoir sur ce point.

2. Un dispositif à sécuriser mais à l'impact incertain

Entendue par votre rapporteur, la CNAV a indiqué **ne pas connaître à cette date le nombre de personnes concernées par la levée du délai de carence et ne pas être en mesure d'évaluer à ce jour le coût éventuel de la dérogation aux règles d'écrêtement.**

De son côté, la CNRACL a confirmé à votre rapporteur que **l'indemnité de réserve sanitaire entre bien dans le champ des rémunérations prises en compte pour l'application des règles de cumul plafonné.** Le risque identifié par la caisse est que certains pensionnés voient leur pension écrêtée lors de la campagne cumul qui se déroulera à partir de janvier 2021. Le nombre de personnes ayant repris une activité à l'occasion de la crise sanitaire et en situation éventuelle d'écrêtement n'a pas pu être estimée à ce jour.

Il aurait été de bonne méthode que le Gouvernement, soutenant les dérogations pratiquées, entende leur donner une base légale au cours des précédents textes d'urgence qu'il a soumis au Parlement. **En cohérence, la mobilisation des personnels de la fonction publique dans les établissements publics devrait également faire l'objet d'un alignement, avec une même dérogation.**

II - Le dispositif proposé : une régularisation de la pratique *contra legem*

Le I vise à traduire la double dérogation aux règles de cumul emploi retraite prévues par le code de la sécurité sociale, telle que mise en place par la Cnav depuis mars 2020 et ce jusqu'au 1^{er} juillet 2020. Il permet ainsi le cumul intégral et lève le critère de carence applicable. Il concerne les personnels relevant du régime général, comprenant les personnes de droit privé dans des établissements privés, avec l'Agirc-Arrco comme complémentaire, et les contractuels dans les établissements publics, avec l'Ircantec comme complémentaire.

Le II vise à permettre aux **personnels hospitaliers retraités**, relevant de la CNRACL, **le cumul intégral** tel que permis pour le régime général au I.

Le III vise à assurer une **entrée en vigueur au 12 mars 2020** pour couvrir les périodes déjà pratiquées.

La commission a donc adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis **l'amendement n° 90 visant à créer un article additionnel**.

La commission demande à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 1^{er} quater

**Mise en place de dispositifs d'intéressement
par décision unilatérale de l'employeur**

Cet article permet la mise en œuvre de dispositifs d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur dans les très petites entreprises. La commission a adopté un amendement tendant à permettre la reconduction tacite de tels dispositifs.

Dans sa rédaction initiale, le *a*) du 3° de l'article 1^{er} tendait à habiliter le Gouvernement à permettre aux employeurs de mettre en place unilatéralement un régime d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégué syndical ou de membre élu de la délégation du personnel du CSE.

Au stade de l'examen en commission, l'Assemblée nationale a supprimé cette habilitation, en lien avec l'adoption d'un autre amendement du rapporteur tendant à inscrire en clair dans le projet de loi une mesure en ce sens.

Le présent article, ajouté par l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur, tend à permettre aux employeurs de moins de 11 salariés de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale lorsque l'entreprise est dépourvue de délégués syndicaux ou de membres élus du comité social et économique à même de négocier un accord. Son adoption est à mettre en lien avec la suppression par l'Assemblée nationale d'une habilitation du Gouvernement à prendre une telle mesure, qui était prévue à l'article 1^{er} du texte initial.

Bien que le rapporteur de l'Assemblée nationale n'en n'ait pas fait état, le dispositif qu'il a proposé correspond aux dispositions du projet de loi d'adaptation et de simplification de l'action publique (ASAP), adopté par le Sénat en première lecture le 5 mars 2020 mais que l'Assemblée nationale n'a pas encore examiné.

Le dispositif proposé a été analysé dans le rapport de notre collègue Patricia Morhet-Richaud sur le projet de loi ASAP¹.

Extrait du rapport de Mme Patricia Morhet-Richaud sur le projet de loi d'accélération et la simplification de l'action publique (art. 43)

« Le présent article prévoit une modalité dérogatoire de conclusion d'un accord d'intéressement, applicable aux entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégué syndical ou de CSE.

Dans ces entreprises, un dispositif d'intéressement pourrait être mis en place par décision unilatérale de l'employeur.

Cette possibilité serait conditionnée à l'absence d'accord conclu dans les cinq années précédentes.

En outre, alors que les accords d'intéressement peuvent être tacitement reconduits, les dispositifs créés par décision unilatérale ne pourraient être maintenus que par un accord conclu selon les modalités actuellement prévues.

Il est précisé que des dispositifs d'intéressement de projet ne peuvent pas être mis en place par une telle décision unilatérale.

En outre, l'article L. 3314-7, qui permet de maintenir des critères de répartition fondé sur l'ancienneté ou la qualification n'a pas non plus vocation à être applicable.

Le 2° précise que les dispositions qui encadrent les dispositifs d'intéressement, notamment en matière de contrôle par l'autorité administrative, sont applicables aux dispositifs mis en œuvre par la voie d'une décision unilatérale, à l'exception de dispositions qui sont sans objet. »

Ainsi, si on peut douter de la pertinence d'inscrire une telle disposition dans un texte dont l'objet est la réponse à la situation d'urgence créée par l'épidémie de Covid-19, le Sénat a déjà eu l'occasion d'examiner et d'adopter ce dispositif.

Sur proposition de la rapporteure, le Sénat avait toutefois modifié le dispositif de l'article 43 du PJJ ASAP afin de permettre qu'un dispositif mis en place par voie unilatérale puisse être prorogé tacitement ou par décision unilatérale dès lors qu'à la fin de sa validité l'entreprise ne dispose toujours pas de délégués du personnel ou d'élus au CSE.

La commission a adopté un **amendement n° 89** du rapporteur, identique à un **amendement n° 33** de notre collègue Patricia Morhet-Richaud, tendant à apporter cette même modification.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Rapport n° 358 (2019-2020) de Mme Patricia Morhet-Richaud, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 26 février 2020.

Article 1^{er} septies A

Prolongation d'un an de l'expérimentation des maisons de naissance

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prolonge d'un an l'expérimentation des maisons de naissance ouverte par la loi du 6 décembre 2013 qui devait arriver à son terme en novembre 2020. La commission des affaires sociales propose l'adoption de cet article sans modification.

Issue d'une initiative sénatoriale¹, la loi du 6 décembre 2013² a autorisé, sous la forme d'une expérimentation, la prise en charge de femmes enceintes au sein de maisons de naissance.

Dans ces structures, des sages-femmes assurent le suivi de grossesse et l'accouchement physiologique de femmes ne présentant pas de risque particulier, offrant ainsi à celles qui le souhaitent une prise en charge moins médicalisée, en alternative à l'hospitalisation « classique ».

L'expérimentation, ouverte pour une durée de **cinq ans**, a débuté le 23 novembre 2015, date de parution de l'arrêté fixant la liste des structures autorisées à fonctionner. Depuis 2016 ou 2017, **huit maisons de naissance** sont ainsi en activité, dont deux dans des régions ultra-marines³.

Le Sénat avait inscrit à son ordre du jour, pour la séance publique du 2 avril 2020, une **proposition de loi de Bernard Jomier et des membres du groupe socialiste et républicain** instituant un cadre juridique pérenne pour permettre le maintien et le développement du modèle des maisons de naissance⁴. Toutefois, compte tenu du contexte sanitaire, la commission des affaires sociales n'a pas pu se réunir pour examiner le rapport de notre collègue Laurence Rossignol, l'examen de ce texte étant reporté *sine die*.

Cette proposition de loi venait pallier un déficit d'initiative du Gouvernement pour donner suite à l'expérimentation, alors même que celui-ci avait exprimé son intention de la pérenniser.

En effet, Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, avait indiqué, en réponse à une question orale de notre collègue Didier Rambaud le 18 février 2020, qu'au vu des éléments disponibles, « **le Gouvernement considère que l'expérimentation des maisons de naissance est positive et que celles-ci constituent une option complémentaire dans le paysage actuel de l'offre de soins de périnatalité pour les femmes**

¹ Proposition de loi n° 548 (2010-2011) présentée par Muguet Dini, déposée au Sénat le 24 mai 2011.

² Loi n° 2013-1118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance.

³ En Guadeloupe et à la Réunion. Les autres maisons de naissance sont situées à Paris, dans le Tarn, le Bas-Rhin, la Meurthe-et-Moselle et l'Isère (qui en compte deux, à Grenoble et Bourgoin-Jallieu).

⁴ Proposition de loi n° 323 (2019-2020) de Bernard Jomier et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 17 février 2020.

potentiellement éligibles et souhaitant ce type de prise en charge. C'est pourquoi je vous annonce que l'offre existante sera pérennisée dans le droit commun selon des modalités qui sont en cours de définition. »¹

À défaut d'en tirer d'ores et déjà les enseignements moins de six mois avant son terme, il apparaît nécessaire, a minima, de lever les incertitudes pesant sur le devenir des maisons de naissance en activité, qui suscitent des inquiétudes légitimes de la part des sages-femmes y exerçant comme des futurs parents souhaitant y être pris en charge.

Cet article, en portant à six ans au lieu de cinq la durée de l'autorisation de ces structures, apporte une **solution seulement transitoire**, qui ne peut être qu'un pis-aller justifié par le contexte sanitaire actuel.

L'exposé des motifs de l'amendement confirme l'intention du Gouvernement de sécuriser dans l'immédiat le dispositif pour en proposer ensuite la pérennisation dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

La commission note cependant que, sans que cela puisse être exclusivement lié au contexte sanitaire, **le rapport d'évaluation qui aurait dû être établi par le Gouvernement un an avant son terme n'a toujours pas été transmis au Parlement**. Or, ce bilan sera indispensable pour éclairer le débat de fond qui devra prochainement s'engager sur le devenir des maisons de naissance.

La commission des affaires sociales propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 1^{er} octies F

Report du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires

Cet article, inséré par un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, propose de reporter au plus tard au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de l'intermédiation financière des CAF pour le versement des pensions alimentaires qui devait être progressivement déployée à compter du 1^{er} juin 2020. La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé : reporter la mise en œuvre de l'intermédiation du versement des pensions alimentaires

• L'article 72 de la LFSS pour 2020² a créé **un dispositif d'intermédiation financière assurée par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour le versement des pensions alimentaires** et renforcé en conséquence les moyens attribués aux CAF pour procéder au recouvrement de ces pensions.

¹ Cf. compte rendu intégral de la séance publique du 18 février 2020, Sénat.

² Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Les CAF assuraient déjà des missions d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, récemment étoffées par la LFSS pour 2017 et regroupées sous le nom **d'Agence de recouvrement des pensions alimentaires** (Aripa), dont les missions sont les suivantes :

- proposer un service d'aide au recouvrement des impayés de pensions, sans condition d'échec préalable des voies d'exécution, et verser l'allocation de soutien familial (ASF) sous forme d'avance de pension alimentaire dans le cas où le créancier est un parent isolé ;

- assurer l'intermédiation financière de la pension alimentaire, sur décision du juge, en cas de violences ou de menaces exercées par le débiteur de la pension alimentaire, à l'encontre du parent créancier ou de leur enfant ;

- informer les parents séparés sur leurs droits et les accompagner dans leurs démarches en cas de séparation.

Depuis le 1^{er} avril 2018, l'Aripa a pour mission supplémentaire de conférer une force exécutoire aux accords amiables fixant une pension alimentaire pour les couples pacsés ou en concubinage qui se séparent.

La LFSS pour 2020 a franchi une étape supplémentaire dans l'accompagnement proposé aux familles, en créant un **service d'intermédiation financière de la pension alimentaire**, à la charge des débiteurs de prestations familiales, principalement les CAF mais aussi les caisses de la mutualité sociale agricole. Progressivement **ouvert à tous les parents demandeurs**, ce dispositif vise à mieux prévenir les impayés de pension et à assurer, en cas d'impayé, un recouvrement plus efficace auprès du parent débiteur. Il doit enfin permettre d'accroître le recours à l'ASF différentielle ou comme avance en cas d'impayé de pension alimentaire afin de soutenir le parent créancier isolé.

Les CAF pourront ainsi recouvrer les montants dus au titre de la pension alimentaire auprès du parent débiteur et les reverser au parent créancier. Elle sera déclenchée lorsque cette intermédiation sera prévue dans la décision de justice ou l'acte organisant les modalités de versement de la pension ou, à défaut de mention dans l'acte, à la demande de l'un des parents. En cas de défaut de paiement du débiteur de tout ou partie de la créance alimentaire due à la CAF, celle-ci procèdera au recouvrement de la créance dès le premier impayé. À cette fin, **les moyens de recouvrement des CAF sont renforcés**, avec la possibilité de recouvrer l'impayé de pension sur le montant de certaines prestations dont bénéficie le parent débiteur (aides personnelles au logement, prestations familiales, allocation aux adultes handicapés, prime d'activité).

Aux termes du VIII de l'article 72 de la LFSS pour 2020, **l'entrée en vigueur du dispositif d'intermédiation financière s'échelonne en deux étapes**, en fonction du public éligible :

- à compter du **1^{er} juin 2020**, le dispositif doit être ouvert **pour toutes les nouvelles séparations dès lors que le recours à cette intermédiation est inscrite dans la décision** du juge ou dans l'acte organisant le paiement d'une pension alimentaire ainsi qu'à la demande d'un des parents auprès de la CAF si un impayé de pension a été constaté ;

- à compter du **1^{er} janvier 2021**, l'intermédiation financière devra être accessible à tout parent qui en fait la demande.

• En modifiant le VIII de l'article 72 de la LFSS pour 2020, le présent article propose de **reporter l'entrée en vigueur du dispositif d'intermédiation à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2021 pour l'ensemble des situations.**

Selon l'exposé de l'amendement du Gouvernement, ce report est motivé par le fait que **les travaux de mise en œuvre du service d'intermédiation ne seront pas finalisés au 1^{er} juin prochain en raison de la crise sanitaire**, alors que le dispositif devrait être opérationnel à cette date pour les nouvelles séparations dans le cas où cette intermédiation est prévue dans l'acte régissant le paiement de la pension alimentaire.

II - La position de la commission : adoption sans modification

La mise en œuvre progressive du service d'intermédiation des pensions alimentaires devait être initié à compter du 1^{er} juin 2020. À cette fin les CAF devaient, d'une part, développer les outils informatiques nécessaires pour assurer ce nouveau service et, d'autre part, recruter du personnel à hauteur de 450 ETP pour remplir cette mission. Ces moyens supplémentaires devaient représenter une dépense de gestion estimée à 26,5 millions d'euros pour 2020¹.

Le report proposé par le Gouvernement ne porte que sur la première phase de mise en œuvre du dispositif qui devait être ouvert à certaines familles (nouvelles séparations, impayé déjà constaté) au 1^{er} juin, la LFSS pour 2020 ayant prévu la pleine entrée en vigueur du service d'intermédiation au 1^{er} janvier 2021.

¹ Rapport n° 104, tome II (2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth DOINEAU, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 6 novembre 2019, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Le rapporteur constate que **les CAF ont été fortement sollicitées depuis le début de la crise sanitaire**, afin de soutenir les familles (reconduction de droits, versement anticipé de certaines prestations et versement le 15 mai de l'aide exceptionnelle aux ménages modestes) et les acteurs de la petite enfance. Le ministère des solidarités et de la santé a indiqué au rapporteur que si le recrutement du personnel supplémentaire pour assurer le service d'intermédiation a bien été effectué par les CAF, une partie de ces effectifs a été mobilisée pour gérer les mesures exceptionnelles mises en place depuis le début de la crise. Les services de la CNAF ont précisé que pour ces nouvelles missions, 320 personnes avaient été recrutées en février et que 107 recrutements supplémentaires sont prévus en septembre prochain. Or, la formation du personnel recruté ne pourra pas être achevée d'ici le 1^{er} juin, compte tenu de la période de confinement.

En outre, **la mise en œuvre du dispositif nécessite des échanges d'information entre les tribunaux et les CAF**. Le ministère des solidarités et de la santé a précisé au rapporteur que si les outils informatiques permettant ces échanges sont d'ores et déjà bien avancés, les travaux de développement informatique ont été suspendus depuis début avril au profit des outils nécessaires aux mesures exceptionnelles mises en place par le CAF pendant la crise. Par ailleurs, la formation des greffes des tribunaux à l'utilisation de ces outils, qui devait avoir lieu au mois de mai, n'a pas pu être mise en œuvre. À cette situation s'ajoute celle, plus générale, des juridictions qui font face à une accumulation du stock des contentieux en raison de la crise.

Par conséquent, le rapporteur considère que le report proposé par le présent article est justifié par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 1^{er} octies G

Financement des activités sociales et culturelles par le comité social et économique

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, tend à autoriser le comité social et économique à consacrer jusqu'à 50 % de son budget de fonctionnement au financement des activités sociales et culturelles. La commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

I - Le dispositif envisagé : une dérogation exceptionnelle aux règles budgétaires applicables aux CSE

L'article L. 2312-78 du code du travail dispose que, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, **le comité social et économique (CSE) assure, contrôle ou participe à la gestion de toutes les activités sociales et culturelles** établies dans l'entreprise prioritairement au bénéfice des salariés, de leur famille et des stagiaires.

Ces activités comprennent notamment des institutions sociales de prévoyance et d'entraide, les activités sociales et culturelles tendant à l'amélioration des conditions de bien-être des salariés (crèches, logements, colonies de vacances, etc.), l'utilisation des loisirs et l'organisation sportive, les centres d'apprentissage et de formation professionnelle dépendant de l'entreprise, ainsi que le service de santé au travail institué dans l'entreprise.

Les budgets de fonctionnement et de financement des activités sociales et culturelles sont en principe séparés et étanches. Toutefois, en cas de reliquat budgétaire, le CSE peut décider par une délibération de transférer une partie du montant de l'excédent annuel du budget de fonctionnement au financement des activités sociales et culturelles, dans la limite fixée par décret de 10 % de cet excédent¹.

Introduit en séance à l'Assemblée nationale par un amendement de Mme Cendra Motin (La République en Marche), l'article 1^{er} octies G permet à titre exceptionnel au CSE, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et jusqu'à six mois au-delà, de décider, par une délibération, **de consacrer jusqu'à 50 % de son budget de fonctionnement au financement d'activités sociales et culturelles.**

Cette disposition est motivée par le contexte particulier qui a amené les CSE à se réunir le plus souvent de façon dématérialisée, de sorte que leurs budgets de fonctionnement auraient été moins entamés qu'à l'accoutumée. L'ordonnance n° 2020-389 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel a en effet assoupli le recours à la visioconférence (ainsi qu'à d'autres modes de communication) pour assurer les réunions du CSE.

Selon les auteurs de l'amendement, cette mesure est complémentaire de la proposition du Gouvernement d'affecter la contre-valeur des titres-restaurant, normalement reversée au budget des activités sociales et culturelles des entreprises, à un fonds de soutien aux restaurateurs (*cf.* **article 1^{er}**).

II - La position de la commission : une disposition dont l'urgence n'est pas établie

Si l'on peut louer l'objectif social de cette disposition, l'urgence de déroger à la règle de dualité budgétaire du CSE n'est pas établie.

En effet, on peut raisonnablement supposer que, du fait des restrictions imposées par l'épidémie de Covid-19, les budgets des activités sociales et culturelles des CSE ont également pu être sous-consommés.

¹ Art. L. 2315-61 et R. 2315-31-1 du code du travail.

Il paraît au demeurant possible d'augmenter par voie réglementaire, pour le prochain exercice, la part de l'excédent du budget de fonctionnement pouvant être affectée par le CSE au financement des activités sociales et culturelles, si cela s'avère nécessaire.

Par cohérence avec la position du rapporteur sur l'habilitation relative aux modalités d'affectation des titres-restaurant périmés, et à défaut de consultation des partenaires sociaux sur cette disposition, **la commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur (n° 92) et de notre collègue Sophie Taillé-Polian (n° 43) tendant à supprimer cette disposition.**

La commission propose à la commission des lois de supprimer cet article.

Article 1^{er} decies
**Adaptation par accord d'entreprise
des règles relatives aux contrats courts**

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, permet à titre dérogatoire à un accord d'entreprise d'adapter certaines règles relatives aux contrats à durée déterminée et aux contrats de travail temporaire.

La commission a modifié cet article pour limiter à l'année 2020 la période pendant laquelle de tels accords peuvent être conclus.

I - La situation actuelle : la primauté de la branche en matière de renouvellement des CDD

Depuis une ordonnance de 2017, **certaines conditions de recours au contrat de travail à durée déterminée (CDD) et au contrat de travail temporaire (CTT) peuvent être aménagées par accord de branche** afin de prendre en compte les spécificités de chaque secteur d'activité¹. Sont ainsi ouverts à la négociation :

- la **durée totale du CDD ou du CTT**, renouvellement inclus, sans que cette durée ne puisse avoir pour objet ou pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise². À défaut de stipulation dans la convention ou l'accord de branche, la durée totale du CDD ou du contrat de mission ne peut excéder 18 mois, compte tenu, le cas échéant, du ou des renouvellements³ ;

¹ Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

² Art. L. 1242-8 et L. 1251-12 du code du travail.

³ Art. L. 1242-8-1 et L. 1251-12-1 du code du travail.

- le **nombre maximal de renouvellements possibles** du contrat¹, limité à deux fois en l'absence de stipulations conventionnelles² ;

- les **modalités de calcul du délai de carence** pour pourvoir le poste du salarié dont le CDD ou le CTT a pris fin³. À défaut de telles stipulations, le délai de carence est égal au tiers de la durée du CDD ou du CTT venu à expiration si la durée totale du contrat est d'au moins 14 jours, à la moitié du CDD/CTT venu à expiration si la durée totale du contrat est inférieure à 14 jours⁴ ;

- les **cas dans lesquels le délai de carence n'est pas applicable**⁵. À défaut de stipulations, le délai de carence n'est pas applicable lorsque le contrat est conclu pour certains motifs (assurer le remplacement d'un salarié temporairement absent ou dont le contrat de travail est suspendu, en cas de nouvelle absence du salarié remplacé ; exécuter des travaux urgents nécessités par des mesures de sécurité ; pourvoir un emploi à caractère saisonnier ou un CDD d'usage ; assurer le remplacement d'un dirigeant d'entreprise), ou lorsque le salarié est à l'initiative d'une rupture anticipée du contrat ou refuse le renouvellement de son contrat de mission, pour la durée du contrat non renouvelé⁶.

Dans ces matières, **les garanties de la branche prévalent impérativement sur celles de toute autre convention collective**⁷.

II - Le dispositif envisagé : la possibilité d'adaptations dérogatoires par convention d'entreprise

À l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement en séance a inscrit directement à l'article 1^{er} *decies* du projet de loi des dispositions devant faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance.

Pour les **CDD et les contrats de mission conclus jusqu'au 31 décembre 2020, une convention d'entreprise⁸ pourrait ainsi fixer le nombre maximal de renouvellements possibles, à l'exclusion des CDD d'insertion, déterminer les modalités de calcul du délai de carence** entre deux contrats et prévoir les **cas dans lesquels le délai de carence n'est pas applicable**.

¹ Art. L. 1243-13 et L. 1251-35 du code de travail.

² Art. L. 1242-13-1 et L. 1251-35-1 du code du travail.

³ Art. L. 1244-3 et L. 1251-36 du code du travail.

⁴ Art. L. 1244-3-1 et L. 1251-36-1 du code du travail.

⁵ Art. L. 1244-4 et L. 1251-37 du code du travail.

⁶ Art. L. 1244-4-1 et L. 1251-37-1 du code du travail.

⁷ Art. L. 2253-1 du code du travail.

⁸ Dans le cas du contrat de mission, la convention serait conclue au niveau de l'entreprise utilisatrice.

À titre dérogatoire, **les stipulations de ces conventions d'entreprise prévaudraient** sur les stipulations éventuellement applicables d'une convention de branche ou d'un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large ayant le même objet.

Le texte ne donne donc pas à la convention d'entreprise la possibilité d'adapter la durée maximale des renouvellements fixée par convention de branche ou, à défaut, par la loi.

Selon l'étude d'impact, l'objectif de l'habilitation initialement prévue était de « *soutenir temporairement (...) l'activité des entreprises et surtout de prolonger des relations de travail qui n'ont pas pu se dérouler dans les conditions attendues du fait du recours à l'activité partielle et de faciliter les nouvelles embauches permettant de faire face aux nécessités de cette reprise d'activité* ».

III - La position de la commission : un assouplissement bienvenu qui doit être mieux délimité dans le temps

Les conventions d'entreprise conclues sur le fondement de cet article primeraient à titre dérogatoire les conventions de branche car il apparaît que le contexte actuel appelle davantage de souplesse. En effet, dans la plupart des branches professionnelles, il n'y a pas eu d'accord dans ces matières depuis le début de la crise. Il convient cependant de souligner que la branche ne disparaît pas totalement du paysage : ainsi, la convention de branche continuerait de prévaloir pour la durée maximale des renouvellements.

Le texte encadre l'usage de ces dérogations en précisant qu'elles devront respecter le principe selon lequel un contrat court ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise, les cas de recours habituels restant par ailleurs applicables. Il s'agit néanmoins d'un **revirement par rapport à la politique du Gouvernement à l'égard des contrats courts**¹. L'objectif est de permettre, dans le contexte actuel, aux salariés concernés de conserver leur emploi, fût-il précaire.

En revanche, **l'article ne définit pas la période pendant laquelle de tels accords d'entreprise peuvent être conclus et restent valides**. Un accord postérieur au 31 décembre 2020 pourrait ainsi permettre d'augmenter le nombre de renouvellements et la durée maximale de CDD conclus en 2020 et toujours en cours².

¹ La dernière réforme de l'assurance chômage comprend notamment un mécanisme de bonus-malus censé réguler l'usage des contrats courts dont l'effet sur les cotisations doit se produire à partir de 2021. Par ailleurs, une taxation forfaitaire des CDD d'usage a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020.

² Aux termes de l'article L. 2254-1 du code du travail, « lorsqu'un employeur est lié par les clauses d'une convention ou d'un accord, ces clauses s'appliquent aux contrats de travail conclus avec lui, sauf stipulations plus favorables. »

Sur le plan sémantique, il est en outre préférable de parler d'« accord » plutôt que de « convention » d'entreprise. En effet, la convention collective a vocation à traiter de l'ensemble des matières appartenant au champ de la négociation collective, pour toutes les catégories professionnelles intéressées, tandis que l'accord collectif traite un ou plusieurs sujets déterminés dans cet ensemble¹.

À l'initiative de son rapporteur pour avis, la commission a donc adopté un **amendement n° 93** limitant au 31 décembre 2020 la période pendant laquelle de tels accords peuvent être conclus, et remplaçant le vocable « convention » par les mots « accord collectif ».

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} de la loi
Maintien de l'indemnisation
des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits

Cet article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur, prévoit le maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emplois arrivés en fin de droits dès le 1^{er} mars 2020.

En cohérence avec la suppression de la disposition de l'article 1^{er} tendant à habiliter à prendre par ordonnance des mesures modifiant les règles d'indemnisation du chômage, la commission a adopté un **amendement n° 94** du rapporteur tendant à inscrire dans la loi la mesure envisagée.

Il s'agit de modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020² pour permettre le maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits dès le 1^{er} mars 2020 et non à compter du 12 mars. En effet, Pôle emploi n'est pas en mesure d'appliquer cette mesure en cours de mois civil.

La commission demande à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ Art. L. 2221-2 du code du travail.

² Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail.

Article additionnel après l'article 1^{er} decies
Adaptation de dispositions relatives au prêt de main d'œuvre

Cet article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur, tend à préciser les dispositions encadrant le prêt de main d'œuvre auxquelles il pourra être dérogé à titre temporaire

Cet article additionnel est issu d'un **amendement n° 98** du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales et est lié à la suppression d'une disposition d'habilitation qui figurait à l'article 1^{er} du projet de loi.

Le Gouvernement souhaitait être habilité à adapter par ordonnance les modalités et conditions du prêt de main d'œuvre. Cette habilitation semblait excessivement large dans la mesure où un certain nombre des règles qui encadrent ces opérations constituent des garanties importantes pour les salariés mis à disposition. Cette demande d'habilitation était justifiée par le Gouvernement par la nécessité d'assouplir les conditions de prêt de main d'œuvre afin de favoriser la reprise de l'activité économique.

Le rapporteur pour avis propose plutôt que les règles auxquelles il pourra être dérogé soient clairement précisées dans la loi.

Le présent amendement permet ainsi à une entreprise prêteuse et une entreprise utilisatrice de conclure une convention portant sur la mise à disposition de plusieurs salariés, voire de l'ensemble des salariés concernés, au lieu d'élaborer une convention par salarié.

Elle permet également que les horaires de travail du salarié mis à disposition puissent ne pas être mentionnés dans l'avenant au contrat de travail mais être précisés ultérieurement par l'entreprise utilisatrice. L'accord du salarié resteraient nécessaires, car il ne serait pas question que la mise à disposition porte atteinte à des éléments essentiels du contrat de travail sans l'accord de l'intéressé.

Ces dispositions dérogatoires ont vocation à s'appliquer à jusqu'au 31 décembre 2020.

La commission demande à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 1^{er} decies

Adaptation des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur, vise à substituer à l'habilitation initialement prévue à l'article 1^{er} des dispositions prévoyant la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles, ainsi que l'ajustement de l'intervalle entre les deux prochaines « élections TPE ».

Cet article additionnel, introduit par l'**amendement n° 96** du rapporteur pour avis, modifie l'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020¹ qui a prévu le report au premier semestre 2021 du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises employant moins de onze salariés, ainsi que le report en conséquence du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes et celui des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI).

Il s'agit d'**adapter à titre transitoire la durée des mandats ainsi que l'intervalle entre les deux prochains scrutins** afin de maintenir la corrélation entre le cycle de représentativité et celui de la désignation des conseillers prud'hommes et des membres des CPRI.

Le 1^o prévoit ainsi que l'intervalle séparant les deux prochains scrutins visant à mesurer l'audience syndicale auprès des salariés des TPE peut être réduit par décret d'une durée n'excédant pas six mois. Il renvoie par ailleurs à un décret, plutôt qu'à un arrêté du ministre chargé du travail, la fixation des dates du prochain scrutin.

Le 2^o dispose que la durée du mandat des conseillers prud'hommes nommés à l'occasion du prochain renouvellement général est réduite de la durée de la prorogation du mandat en cours des conseillers prud'hommes prévue à l'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 précitée.

Enfin, le 3^o réduit de même la durée du mandat des membres des CPRI désignés à l'occasion du prochain renouvellement de la durée de la prorogation du mandat des membres actuels prévue par l'article 3 de la même ordonnance.

La commission demande à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

Article additionnel après l'article 1^{er} decies
**Modification de la date de référence pour la mesure de l'audience
des organisations de travailleurs indépendants**

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur, substitue à l'habilitation initialement prévue à l'article 1^{er} une disposition visant à retenir l'année 2019 comme date de référence du décompte des adhérents pour les prochaines candidatures à la représentativité des travailleurs indépendants.

Cet article additionnel, introduit par **l'amendement n° 95** du rapporteur pour avis, vise à déroger de manière exceptionnelle aux dispositions de l'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale relatives à la représentation des travailleurs indépendants au sein de l'assemblée générale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) et des instances régionales de la protection sociale des travailleurs indépendants.

En effet, les organisations de travailleurs indépendants qui souhaitent faire reconnaître leur représentativité doivent présenter une candidature et déclarent à cette occasion leur nombre d'adhérents ayant la qualité de travailleur indépendant. **Ce nombre est normalement apprécié l'année précédant leur déclaration de candidature.**

Or, en raison de la crise du Covid-19, **le calendrier de la campagne de candidatures** à la représentativité auprès des travailleurs indépendants, qui devait normalement intervenir au cours de l'année 2020, **devrait être décalé en 2021.**

Afin de ne pas modifier les règles en cours de procédure, il est souhaitable de **retenir l'année 2019 comme date de référence** du décompte des adhérents pour les prochaines candidatures.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 6

Demande de rapport relatif à la suspension du délai de carence pour l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les mesures que le Gouvernement entend prendre pour suspendre le délai de carence de l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle. La commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

Sur proposition de Mme Aurore Bergé et plusieurs de ses collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement tendant à demander au Gouvernement de lui remettre, au plus tard le 1^{er} juin 2020, un rapport « *quant aux mesures qu'il compte prendre pour sursoir aux jours de franchises applicables au titre de l'allocation d'assurance chômage des intermittents du spectacle, dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-15 du code de la santé publique* ».

Les demandes de rapport, qui ne sont généralement jamais remis au Parlement, ne constituent pas une bonne manière de légiférer.

Au demeurant, la rédaction de cet amendement tend à laisser penser que le Gouvernement serait tenu de prendre la mesure évoquée, à savoir surseoir aux jours de franchise applicables au titre de l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle. Or, les dispositions législatives tendant à donner au Gouvernement des injonctions relatives à l'exercice de son pouvoir réglementaire autonome ne sont pas conformes à la Constitution.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement n° 97** de suppression de cet article.

La commission propose à la commission des lois de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 mai 2020, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis sur le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons désormais le rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis de ce projet de loi alors qu'il ne comportait que des habilitations à légiférer par ordonnances. Depuis, certaines dispositions ont été inscrites directement dans le texte et la commission des lois nous a délégué l'examen au fond des articles 1^{er} bis A, 1^{er} quater A, 1^{er} quater, 1^{er} septies A, 1^{er} octies F, 1^{er} octies G, 1^{er} decies et 6 qui concernent le droit du travail et la protection sociale.

On chercherait en vain une ligne directrice au texte que nous examinons ce matin. C'est pourquoi je ne vais pas vous dresser un catalogue des mesures, mais tenter de les présenter par thèmes en vous proposant de suivre les objectifs suivants : restreindre le nombre et le champ des habilitations et limiter les dispositions du projet de loi aux strictes nécessités de la situation actuelle. Ce texte, compte tenu de ces conditions d'examen, à peine plus favorables que pour les précédents, ne doit pas constituer le véhicule des fonds de tiroir des ministères.

En matière d'activité partielle, la nécessité d'accompagner le processus de sortie de l'état d'urgence sanitaire, dont le déroulement n'est pas encore connu, justifie sans doute le recours à une ordonnance. Le Gouvernement entend introduire, à compter du 2 juin, un reste à charge « raisonnable » pour les entreprises en l'adaptant à une reprise d'activité progressive et différenciée selon les secteurs et les caractéristiques des entreprises. Le moment est en effet venu de commencer à sortir du dispositif exceptionnel d'activité partielle pour inciter au retour à l'activité tout en limitant les impacts sociaux de la crise économique. Je vous proposerai donc de conserver cette habilitation, moyennant un ajustement de son champ, bien qu'il reste des interrogations sur les paramètres qu'il est envisagé de modifier et, surtout, sur l'impact attendu de ces mesures sur les finances publiques.

S'agissant des autres dispositions relatives au droit du travail de l'article 1^{er}, je vous proposerai d'écrire de manière précise les dispositions relatives au prêt de main-d'œuvre et à l'indemnisation du chômage, pour lesquelles le Gouvernement nous demande une habilitation excessivement large.

Je vous proposerai également d'écrire en clair dans le projet de loi des dispositions concernant la représentation des travailleurs indépendants, le mandat des conseillers prud'homaux et la représentation des salariés des très petites entreprises (TPE), qui ne justifient pas une habilitation à légiférer par ordonnance.

Je vous proposerai de supprimer celle qui concerne l'utilisation de la contre-valeur des titres restaurant périmés, qui ne présente aucun caractère d'urgence, de même que l'article 1^{er} octies G concernant le financement d'activités sociales et culturelles, présenté comme une contrepartie de cette mesure.

Les habilitations visant à assouplir les règles relatives aux contrats courts, d'une part, et aux contrats d'insertion et contrats aidés, d'autre part, ont été remplacées par des dispositions en dur à l'Assemblée nationale. Les amendements que je vous présenterai aux articles 1^{er} bis A et 1^{er} decies visent à clarifier et bien limiter ces dispositifs dérogatoires. Les dispositions de l'article 1^{er} quater relatives à l'intéressement dans les TPE ne me semblent pas réellement liées à l'épidémie de Covid-19. Toutefois, il s'agit de dispositions que le Sénat avait examinées à l'occasion du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Je vous proposerai donc de les accepter, sous réserve d'un amendement qui avait déjà été adopté en février dernier.

Le projet de loi comportait dans sa version initiale trois demandes d'habilitations relatives aux retraites.

La première visait à permettre la mobilisation des réserves des régimes complémentaires des indépendants pour proposer des aides aux actifs assurés de ces régimes. Il s'agit de valider l'aide de 1 milliard d'euros déjà versée et financée sur les réserves du régime complémentaire des indépendants (RCI) et destinée aux artisans et commerçants. Je vous propose deux amendements visant à substituer à l'habilitation une écriture en clair du dispositif dans le corps de la loi. Il s'agit d'insister sur le caractère nécessairement exceptionnel d'un tel prélèvement sur les réserves, qui doit être encadré et dont le Parlement doit être informé.

Les deux autres avaient pour objet de permettre la constitution de droits à la retraite de base et à la protection sociale complémentaire pour les salariés placés en activité partielle. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a transformé la première habilitation en un article 1^{er} quater A. Cependant, je vous propose de nous limiter aux enjeux d'urgence et il n'apparaît pas souhaitable d'établir, hors du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), des dispositifs pérennes concernant la validation de droits à la retraite de base au titre de l'activité partielle comme le propose le Gouvernement. Je vous proposerai d'adopter un amendement visant à réécrire cet article en un seul dispositif exceptionnel couvrant la période de mars à décembre 2020, afin de protéger les salariés des secteurs qui pourraient être durablement affectés.

Concernant la protection sociale complémentaire et considérant particulièrement les risques existants en matière de contrats de prévoyance, je vous propose de conserver l'habilitation demandée.

Enfin, afin de faciliter la mobilisation des soignants, les caisses de retraite ont dérogé, avec l'accord du Gouvernement, aux règles du cumul emploi retraite. Je vous propose un amendement visant à donner une base légale à ces pratiques dérogatoires et permettre un cumul intégral pour les soignants.

L'article 1^{er} octies F, inséré à l'Assemblée nationale, propose de reporter au plus tard au 1^{er} janvier 2021 la pleine mise en œuvre du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires, assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF) et progressivement ouvert à tous les parents séparés. La mise en application, qui devait commencer le 1^{er} juin, ne peut se dérouler dans des conditions satisfaisantes. Je vous proposerai donc d'être favorable à cet article.

L'article 1^{er} septies A prolonge d'un an l'expérimentation des maisons de naissance qui devait arriver à son terme en novembre 2020. Je vous propose d'adopter cette solution qui ménage une réflexion sur les conditions d'une pérennisation du dispositif.

Enfin, ce projet de loi comporte des mesures diverses, qu'il serait trop long d'énumérer, mais dont certaines concernent notre commission. Parmi celles-ci figure l'article 1^{er} sexies, introduit par l'Assemblée nationale pour traduire l'une des habilitations de l'article 1^{er}. Cet article propose de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements de santé de mettre, à titre gratuit, des agents à disposition d'établissements publics de santé qui en ont besoin pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire. En pratique, selon l'étude d'impact, quelque 1 500 fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers seraient concernés pendant la crise actuelle. Je vous proposerai simplement un amendement pour que nous disposions d'un bilan de cette expérience à l'issue de la crise.

Parmi les nombreuses habilitations de l'article 2, l'une vise à autoriser le Gouvernement à corriger une erreur de plume de la loi de 2019 sur la fonction publique. Il s'agit de permettre aux comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS) de disposer de la plénitude de leurs compétences dès le 1^{er} janvier 2021. Malgré un caractère d'urgence un peu discutable, je vous proposerai un avis favorable.

Je vous propose de donner ainsi un avis favorable à l'adoption de projet de loi, sous réserve des amendements que je vous soumetts.

Mme Pascale Gruny. – *Il importe que la sortie du dispositif exceptionnel d'activité partielle soit progressive. La reprise, en effet, ne se décide pas. Les clients tardent à revenir. Or certaines entreprises sont dans des situations difficiles et risquent de déposer le bilan. Donc l'alternative est bien, souvent, entre activité partielle ou chômage. Je me félicite aussi de la prise en compte des périodes de chômage partiel dans le calcul des droits à la retraite. En revanche, il est dommage de reporter la mise en œuvre du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires.*

M. Michel Forissier. – *Je soutiens la position de notre rapporteur : il rappelle avec raison au Gouvernement que ses pouvoirs d'urgence sont limités à la période de crise et ne doivent pas être la norme. Autant il est normal que le Gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour faire face à l'urgence sanitaire, autant le Parlement devra être pleinement associé au futur plan de relance.*

Mme Laurence Cohen. – *Je salue le travail de notre rapporteur sur ce texte même si nous ne partageons pas ses conclusions. Ce texte est un texte fourre-tout et négatif à bien des égards. Voilà un nouveau coup porté au parlement. Le Gouvernement abuse du recours aux ordonnances. Il a ainsi dû demander une seconde délibération à l'Assemblée nationale pour revenir sur des amendements qui lui refusaient le droit de déroger à la consultation des instances de dialogue social. Le ministre des relations avec le Parlement avait argué alors que les délais de consultation de ces instances n'étaient pas compatibles avec l'urgence, comme si au nom de l'urgence on pouvait faire fi de la démocratie...*

Ce texte porte aussi un mauvais coup aux droits sociaux : ponction des réserves de régimes de retraite, mesures relatives à l'activité partielle... Ces dispositions sont présentées comme des mesures techniques, mais elles n'en aboutissent pas moins à un recul du droit et on peut craindre une réduction des revenus des familles à partir de juin si les enfants ne retournent pas à l'école. Il faut se méfier des mesures prétendument techniques car elles masquent toujours des choix politiques. Nous sommes ainsi hostiles à l'autorisation à déroger aux limitations des contrats précaires. Cette disposition est révélatrice de la conception du travail par le Gouvernement. Celle-ci n'a pas changé, même dans le monde d'après... Il s'agit toujours en définitive de multiplier les travailleurs précaires et flexibles. Nous sommes hostiles à ce texte et déposerons des amendements en séance.

Mme Catherine Deroche. – *Nous avons reçu une demande de la Caisse autonome de retraite des médecins de France. Votre rapport répond-il à leur demande sur l'article 1^{er} ?*

Je suis satisfaite de la poursuite de l'expérimentation des maisons de naissance. Avec Mme Doineau, nous avons travaillé sur ce sujet et M. Jomier a déposé une proposition de loi.

Mme Monique Lubin. – *Je partage de nombreux constats de notre rapporteur, même si cela ne signifie pas que nous serons d'accord avec ses propositions. Il a raison de dire qu'il s'agit d'une loi fourre-tout et que l'on peine à trouver une ligne directrice. Nous sommes opposés à toutes les mesures susceptibles de porter atteinte au droit du travail par des ordonnances, même en période de circonstances exceptionnelles. Nous serons donc vigilants pour éviter toute remise en cause du droit du travail, des retraites, des statuts des salariés et des acquis sociaux.*

Mme Catherine Fournier. – *Il est question aujourd'hui de modifier le régime exceptionnel de l'activité partielle, mais les modifications envisagées ne sont pas suffisamment précises, comme l'a souligné notre rapporteur. Ce régime permet de maintenir la rémunération du salarié et d'alléger la charge salariale des entreprises. Si l'activité ne reprend pas normalement, ce sera la double peine. Je tiens à attirer votre attention sur un secteur d'activité très spécifique, celui des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni et des liaisons transmanche en particulier. Des licenciements ont été annoncés. La crise sanitaire a mis à l'arrêt les négociations post-Brexit. Beaucoup d'interrogations demeurent à ce sujet. Face à cette incertitude, il est important de connaître les paramètres du chômage partiel.*

Mme Frédérique Puissat. – *Je remercie notre rapporteur. Les évolutions attendues sur l'activité partielle me semblent intéressantes, sous réserve bien évidemment que l'activité reprenne et que les négociations avec les syndicats, notamment d'employeurs, aient lieu. Dans ces conditions, il est logique que la prise en charge progressive par l'employeur monte en puissance. Mais n'oublions pas de finaliser la première étape : beaucoup d'entreprises, mais aussi d'associations ou de régions communales, ont subi des refus d'activité partielle.*

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – *Nous avons tâché d'être vigilants et de limiter les mesures envisagées par le Gouvernement à la seule période de crise sanitaire. Certaines sont encore très floues. Or, on connaît l'adage : quand il y a un flou, c'est qu'il y a un loup...*

Le Gouvernement propose de maintenir le régime de l'activité partielle au-delà du 2 juin, mais selon des modalités différentes selon les secteurs, avec notamment un reste à charge pour les entreprises afin d'éviter les effets d'aubaine. Nous bénéficions en effet de l'un des systèmes les plus généreux d'Europe, mais qui n'est pas très incitatif à la reprise d'activité. Un arrêt brutal du dispositif exceptionnel pourrait mettre en difficulté des entreprises et entraîner une hausse du chômage. Il faut donc donner de la souplesse pour que certaines parties de l'entreprise sortent du régime de l'activité partielle, tandis que d'autres pourront en conserver le bénéfice si elles en ont besoin. On espère que le mécanisme qui sera proposé sera souple. Le reste à charge est une mesure qui me semble cohérente. Nous resterons néanmoins vigilants sur la mise en œuvre de ces mesures.

Ce texte est un texte fourre-tout, mais nous avons essayé d'y apporter un cadre, notamment en évitant de modifier de manière pérenne les codes du travail et de la sécurité sociale, et en conservant aux mesures leur caractère dérogatoire, strictement lié à la période épidémique. Mais, là aussi, nous devons rester vigilants.

Madame Deroche, la demande de la Caisse autonome de retraite des médecins de France visait les régimes de base. Nous ne pouvons pas déposer d'amendement à ce sujet : ils seraient irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, car l'habilitation ne vise que les régimes complémentaires et non les régimes de base. Nous ne pouvons travailler qu'avec les régimes complémentaires. Le Gouvernement demande à être habilité à prendre des mesures législatives pour mobiliser les réserves des caisses complémentaires des indépendants. Je vous proposerai une réécriture de ce dispositif. L'utilisation de ces réserves pour financer des aides au profit des actifs de ces régimes sera donc possible.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Je vous propose sept amendements à l'article premier, sur lequel nous sommes saisis pour avis.

Mon amendement COM-79 supprime l'ordonnance prévue au cinquième alinéa. Je vous proposerai d'inscrire directement les dispositions envisagées dans le droit en vigueur. Il en va de même pour mon amendement COM-80 qui supprime l'ordonnance prévue au sixième alinéa relative à la représentativité nécessaire pour siéger au Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

Mon amendement COM-81 supprime une mention ajoutée à l'Assemblée nationale qui prévoit que les salariés peuvent démontrer leurs relations contractuelles « par tous moyens écrits » et qui ne me semble pas nécessiter de mesure législative. Cet amendement prévoit en outre une correction rédactionnelle.

Mon amendement COM-82 supprime l'ordonnance prévue au quinzième alinéa relative au prêt de main-d'œuvre. L'habilitation demandée était très large. Là encore, je vous proposerai d'inscrire directement les dérogations possibles dans la loi.

Mon amendement COM-83 supprime l'ordonnance prévue au vingtième alinéa relative à la mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants, par cohérence avec notre amendement COM-84, portant article additionnel après l'article premier, qui inscrit en dur dans la loi le dispositif de l'habilitation.

Mon amendement **COM-88** supprime l'ordonnance prévue au vingt-cinquième alinéa relative à la régularisation de la situation des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits entre le 1^{er} et le 12 mars 2020 et dont Pôle emploi a maintenu l'indemnisation hors de tout cadre légal. L'habilitation demandée me semble excessivement large et je vous proposerai tout à l'heure un amendement **COM-94**, portant article additionnel après l'article 1^{er} decies, qui règle cette situation.

Mon amendement **COM-85** supprime l'ordonnance prévue au vingt-sixième alinéa relative aux règles d'affectation de la contre-valeur des titres restaurant émis pour l'année 2020. Aucune urgence ne justifie d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance une telle mesure.

Les amendements COM-79, COM-80, COM-81, COM-82, COM-83, COM-88 et COM-85 sont adoptés.

Article 1^{er} bis A (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} bis A permet, à titre dérogatoire, de conclure ou de renouveler pendant une durée de 36 mois, au lieu de 24 mois en temps normal, les contrats courts conclus au titre de la politique de l'emploi ainsi que les contrats aidés. Mon amendement **COM-86** vise à ce que ces nouvelles dérogations ne portent pas préjudice aux dérogations déjà prévues par la loi.

L'amendement COM-86 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} bis A ainsi modifié.

Article additionnel avant l'article 1^{er} quater A

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement **COM-84** vise à traduire dans la loi l'habilitation que demandait le Gouvernement au titre de la mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants. Considérant les sommes potentiellement concernées, cet amendement prévoit un encadrement réglementaire, ainsi que l'information des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, ces caisses n'ont, en principe, pas vocation à venir en aide aux actifs.

L'amendement COM-84 est adopté et devient article additionnel.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 1^{er} quater A (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} quater A prévoit la prise en compte des périodes d'activité partielle au titre de la durée d'assurance permettant le calcul des pensions. La prise en charge de ce dispositif exceptionnel est assurée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Mon amendement **COM-87** vise à limiter cette prise en compte aux seules périodes d'activité partielle connues par le salarié au cours de la crise sanitaire, c'est-à-dire entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020. Il sera temps, à l'issue de cette crise, d'examiner s'il y a lieu d'ouvrir plus largement le dispositif. À ce stade, nous ne connaissons pas l'impact de cette mesure, notamment son éventuelle incidence sur le montant de la retraite, même si les salariés concernés seront probablement peu nombreux.

L'amendement COM-87 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} quater A ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater A

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – *La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a mis en place une double dérogation aux règles de cumul emploi retraite, au profit des personnels soignants, en permettant un cumul intégral et en levant le critère de carence applicable. Le Gouvernement a demandé à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) de faire de même. Or ces pratiques sont aujourd'hui illégales. Mon amendement COM-90 vise à conférer une base légale à ces dérogations. Il nous semble justifié de faire sauter ces verrous dans le cas d'espèce, afin de conserver un caractère incitatif à ce dispositif et de reconnaître l'effort des soignants.*

L'amendement COM-90 est adopté et devient article additionnel.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 1^{er} quater (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – *L'article 1^{er} quater permet aux entreprises de moins de onze salariés de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur, mais prévoit qu'au bout de trois ans, ce dispositif ne pourra être reconduit que par un accord ou un référendum d'entreprise, alors qu'en règle générale, un accord d'intéressement peut être reconduit tacitement. Je ne vois pas de raison qui justifie que cette reconduction soit plus contraignante dans ces petites entreprises. C'est pourquoi mon amendement COM-89, identique à l'amendement COM-33, supprime cette restriction.*

Les amendements identiques COM-89 et COM-33 sont adoptés.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – *L'amendement COM-34 propose de pérenniser la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les très petites entreprises. Mon avis est défavorable.*

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-34.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} quater ainsi modifié.

Article 1^{er} sexies

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – *Mon amendement COM-91 vise à compléter le rapport annuel au Parlement sur les actions menées sur le champ du financement des établissements de santé par un bilan des mises à disposition d'agents publics à titre gracieux.*

M. Alain Milon, président. – *Je profite de cet article relatif à une demande de rapport du Parlement au Gouvernement pour signaler que le dernier bilan de l'application des lois fait apparaître que, sur les vingt et un rapports que nous avons demandés en 2019, un seul a été publié à ce jour, celui sur la prime d'activité...*

L'amendement COM-91 est adopté.

Article 1^{er} septies A (délégué)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} septies A sans modification.

Article 1^{er} octies F (délégué)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} octies F sans modification.

Article 1^{er} octies G (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} octies G permet, à titre exceptionnel, au comité social et économique (CSE) de consacrer jusqu'à 50 % de son budget de fonctionnement au financement d'activités sociales et culturelles. L'urgence de cette disposition ne me semble pas établie. En outre, par voie réglementaire, il est possible d'augmenter la part de l'excédent du budget de fonctionnement pouvant être affectée à ces activités. Enfin, les partenaires sociaux n'ont pas été consultés sur cette disposition. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement de suppression **COM-92**. L'amendement **COM-43** est identique.

Les amendements de suppression COM-92 et COM-43 sont adoptés.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 1^{er} octies G.

Article 1^{er} decies (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'amendement de suppression **COM-25** rectifié a pour objet de supprimer l'article 1^{er} decies qui adapte, sur accord d'entreprise, certaines des modalités du régime des contrats à durée déterminée (CDD) et des contrats de mission. Cela me semble trop contraignant, nous avons besoin de souplesse dans cette période. J'émet donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-25 rectifié.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement **COM-93** prévoit de mieux borner dans le temps les dispositions de l'article 1^{er} decies afin d'éviter de porter atteinte au droit du travail au-delà de la période de crise sanitaire. En outre, il procède à un ajustement sémantique.

L'amendement COM-93 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} decies ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er} decies

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement **COM-94** tend à sécuriser le maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance depuis le 1^{er} mars 2020 et non depuis le 12 mars 2020. Cet amendement est cohérent avec la suppression que je vous ai proposée à l'article premier. Mon amendement **COM-95** est également cohérent avec une autre des suppressions d'habilitation que je vous ai proposées à l'article 1^{er}, au sujet de la représentativité pour siéger au CPSTI.

*La crise sanitaire a conduit le Gouvernement à reporter au premier semestre 2021 le prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés. Il est également nécessaire de reporter le prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes ainsi que celui des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI). J'y suis favorable, mais pas sous la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance : par mon amendement **COM-96**, je vous propose donc d'inscrire directement ces dispositions dans le droit en vigueur.*

*Mon amendement **COM-98** a le même objet, s'agissant ici du recours au prêt de main d'œuvre entre entreprises. En outre, il prévoit que l'avenant au contrat de travail du salarié ne précise pas les horaires de travail, mais se borne à prévoir un volume d'heures hebdomadaire.*

Les amendements COM-94, COM-95, COM-96 et COM-98 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter ces articles additionnels.

Article 6 (délégué)

***M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** – L'article 6 introduit par l'Assemblée nationale vise à demander un rapport au Gouvernement. Les demandes de rapport ne constituent pas une méthode législative satisfaisante. Conformément à la position habituelle du Sénat, mon amendement **COM-97** propose donc de supprimer cet article.*

L'amendement de suppression COM-97 est adopté.

En conséquence, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 6.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
Bruno Lucas, délégué général
Marianne Cotis, sous-directrice en charge des mutations économiques
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**
Gérard Rivière, président du conseil d'administration
Renaud Villard, directeur général
- **Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco)**
Jean-Claude Barboul, président
François-Xavier Selleret, directeur général
- **Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)**
Sophie Duprez, présidente
Éric Le Bont, directeur

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Ministère des solidarités et de la santé**
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)**
- **Caisse nationale des barreaux français (CNBF)**
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-440.html>