

N° 457

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,
habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des **mesures**
d'urgence pour l'emploi,

Par M. Alain GOURNAC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Champion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2403, 2412 et T.A. 467

Sénat : 454 (2004-2005)

Emploi.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA FRANCE CONNAÎT ENCORE UN TAUX DE CHÔMAGE ÉLEVÉ EN DÉPIT DES INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DEPUIS TROIS ANS	7
A. DES PERFORMANCES DÉCEVANTES EN MATIÈRE D'EMPLOI.....	7
B. LE GOUVERNEMENT A POURTANT MENÉ DEPUIS 2002 UNE POLITIQUE COHÉRENTE EN MATIÈRE D'EMPLOI	10
1. <i>L'introduction de nouvelles souplesses pour libérer l'embauche</i>	10
2. <i>La modernisation du service public de l'emploi</i>	11
3. <i>De nouveaux contrats aidés pour favoriser le retour vers l'emploi des publics éloignés du marché du travail</i>	11
4. <i>Elever le niveau de formation des salariés</i>	12
C. UNE POLITIQUE DESSERVIE PAR UNE CONJONCTURE DÉFAVORABLE ET DE LONGS DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE	12
1. <i>Une conjoncture faiblement porteuse</i>	12
2. <i>De longs délais de mise en œuvre</i>	13
II. UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'EMPLOI	14
A. LE CHOIX DE PROCÉDER PAR ORDONNANCES	14
1. <i>Le recours aux ordonnances sous la V^e République</i>	14
2. <i>Une méthode dont la jurisprudence a confirmé la souplesse</i>	15
B. DES MESURES PRAGMATIQUES POUR L'EMPLOI	16
1. <i>Stimuler les créations d'emploi par la simplification des formalités d'embauche et de licenciement</i>	16
2. <i>Lutter contre les effets de seuil</i>	17
3. <i>Ouvrir de nouvelles voies d'insertion professionnelle</i>	17
4. <i>Inciter à la reprise d'emploi</i>	18
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	18
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article premier Champ de l'habilitation</i>	19
• <i>Article premier, 1^o Création du contrat « nouvelles embauches »</i>	19
• <i>Article premier, 2^o Revenu de remplacement versé en cas de rupture du contrat « nouvelles embauches »</i>	23
• <i>Article premier, 3^o Allègement des conséquences financières du franchissement du seuil des dix salariés</i>	24
• <i>Article premier, 4^o Mesure pour favoriser l'embauche de jeunes de moins de vingt-six ans</i>	28
• <i>Article 1, 5^o Création d'un dispositif d'insertion inspiré du service militaire adapté destiné aux jeunes en difficulté vivant en métropole</i>	30
• <i>Article premier, 6^o Simplification des formalités d'embauche et de paiement</i>	34

• <i>Article 1, 7° Diversification et simplification de l'accès aux trois fonctions publiques</i>	40
• <i>Article premier, 8° Incitations fiscales à la reprise d'emploi</i>	43
• <i>Article premier, 9°(nouveau) Mesures d'adaptation à l'outre-mer</i>	45
• <i>Article 2 Délais d'habilitation et de ratification</i>	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
TABLEAU COMPARATIF	55
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	59

Mesdames, Messieurs,

Même si le vote des Français a répondu à de multiples motivations, le résultat du référendum du 29 mai a traduit l'existence incontestable d'un malaise social profond dans notre pays. Le niveau élevé du chômage, qui frappe environ 10 % de la population active, inquiète légitimement nos concitoyens et leur fait envisager l'avenir avec crainte. Leur manque de confiance pénalise à son tour le développement économique, alimentant ainsi un cercle vicieux défavorable à la croissance et à l'amélioration du niveau de vie.

Bien que le précédent gouvernement ait pris de nombreuses mesures positives pour l'emploi - qu'il s'agisse de l'assouplissement des trente-cinq heures, du plan de cohésion sociale ou du droit individuel à la formation -, les résultats de cette politique sont demeurés jusqu'à présent trop limités. Ce bilan mitigé s'explique, en grande partie, par les conséquences défavorables d'une conjoncture économique peu porteuse. Il tient aussi aux inévitables délais de mise en œuvre des politiques publiques : les premiers contrats d'avenir ou d'accompagnement vers l'emploi n'ont été signés que très récemment.

C'est pourquoi le Gouvernement dirigé par Dominique de Villepin a choisi, sans remettre en cause les orientations retenues depuis trois ans, de donner une nouvelle impulsion à la politique de lutte contre le chômage.

Le Premier ministre a consacré la plus grande partie de sa déclaration de politique générale, prononcée devant l'Assemblée nationale le 8 juin dernier, à la présentation de ces mesures d'urgence pour l'emploi. Animé par un double souci de pragmatisme et de volontarisme, le Gouvernement n'a souhaité négliger aucune piste et a fort heureusement pris soin de ne pas s'enfermer dans un débat logomachique entre politique « sociale » et politique « libérale ».

Certaines mesures annoncées peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre sans intervention législative : il en est ainsi, par exemple, de la demande faite à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) de recevoir, avant la fin du mois de septembre, les 57.000 jeunes au chômage depuis plus d'un an que compte notre pays, afin d'entamer avec eux le parcours d'insertion devant les conduire vers un emploi durable.

D'autres mesures, en revanche, appellent des modifications législatives : c'est le cas, notamment, de la création du contrat « nouvelles embauches », qui fait figure de mesure-phare du « plan Villepin » pour l'emploi. C'est le cas également des mesures fiscales destinées à inciter les chômeurs à la reprise d'emploi, en particulier dans les secteurs confrontés traditionnellement à des difficultés de recrutement, ou encore de l'aménagement des règles de décompte des effectifs, destiné à favoriser l'embauche de jeunes demandeurs d'emploi. L'effort budgétaire associé à ces mesures est de grande ampleur puisque le Premier ministre l'a évalué à 4,5 milliards d'euros en 2006.

Ces mesures ont vocation à être appliquées rapidement, afin de restaurer la confiance et d'envoyer aux Français un signal fort, attestant de l'ambition réformatrice du Gouvernement. Cela explique que le Parlement soit aujourd'hui saisi d'un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre des mesures pour l'emploi par voie d'ordonnances, ainsi que le permet l'article 38 de notre Constitution.

Le choix de cette procédure suscite chez certains de vives critiques. Votre commission comprend bien sûr que des parlementaires puissent éprouver un sentiment de dessaisissement du fait de l'utilisation de cette procédure, mais elle estime cependant que l'urgence sociale révélée par le vote du 29 mai justifie l'accélération du *tempo* du travail législatif à laquelle elle va permettre de procéder.

Qu'il lui soit permis, en outre, de faire observer que d'importantes réformes sociales ont, en d'autres temps, également été prises par ordonnances : en 1982, l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, la fixation de la durée légale du travail à trente-neuf heures, la cinquième semaine de congés payés, la réforme du régime légal applicable à l'intérim, aux contrats à durée déterminée (CDD) et au temps partiel ont été décidés par voie d'ordonnances¹. Ce rappel historique invite à relativiser certaines critiques actuelles.

Il est, en outre, toujours loisible aux parlementaires d'amender la loi d'habilitation, afin de mieux encadrer ou de modifier la délégation de compétence consentie au Gouvernement. Par la suite, l'examen des projets de loi de ratification, qui devront être, dans le cas présent, déposés sur le bureau des assemblées dans un délai de deux mois après la publication des ordonnances, pourrait donner l'occasion aux parlementaires de réviser, s'ils le jugent utile, le contenu des ordonnances elles-mêmes. Le Parlement conserve donc, *in fine*, la maîtrise des décisions prises.

¹ Cf. respectivement les ordonnances n^{os} 82-270 du 26 mars 1982, 82-41 du 16 janvier 1982, 82-131 du 5 février 1982, 82-130 du 5 février 1982 et 82-271 du 26 mars 1982.

I. LA FRANCE CONNAÎT ENCORE UN TAUX DE CHÔMAGE ÉLEVÉ EN DÉPIT DES INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DEPUIS TROIS ANS

Les performances de la France en matière d'emploi demeurent décevantes, surtout si on les compare à celles de pays anglo-saxons ou d'Europe du Nord. Le Gouvernement a pourtant engagé, depuis trois ans, des réformes structurelles de grande ampleur, destinées à assouplir les règles de droit en matière de durée du travail, à ramener vers l'emploi des publics en difficulté ou encore à moderniser le service public de l'emploi. Mais ces réformes se sont déroulées dans un contexte économique peu propice à la création d'emplois et ne feront sentir leur plein effet qu'à moyen terme.

A. DES PERFORMANCES DÉCEVANTES EN MATIÈRE D'EMPLOI

Le taux de chômage se situe, en avril 2005, à **10,2 % de la population active**, ce qui représente 2.775.000 chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT)¹. Ce chiffre est orienté à la hausse depuis le retournement conjoncturel intervenu au milieu de l'année 2001 (+ 700.000 demandeurs d'emploi). Il n'est guère différent du taux de chômage moyen que connaît la France depuis une vingtaine d'années, avec des variations à la hausse ou à la baisse en fonction de la conjoncture. Il n'y a pourtant pas de fatalité à la persistance d'un chômage de masse : les comparaisons internationales montrent que plusieurs pays européens, dont certains n'ont pas renoncé à préserver un haut niveau de cohésion sociale, sont revenus au plein emploi.

Taux de chômage (moyenne annuelle)

(en % de la population active)

	1984	1989	1994	1999	2004
France	9,2	8,9	11,7	10,5	9,7
Royaume-Uni	10,9	7,1	9,3	5,9	4,7
Danemark	7,9	6,8	7,7	4,8	5,4
Suède	3,3	1,6	9,4	6,7	6,3
Pays-Bas	8,9	6,6	6,8	3,2	4,6

Source : Eurostat

¹ Les chômeurs au sens du Bureau international du travail sont les personnes sans emploi, recherchant effectivement un emploi et immédiatement disponibles.

La France se caractérise par un taux de chômage des jeunes particulièrement élevé, supérieur à 20 % depuis 2003 ; le taux de chômage des seniors est plus faible mais les salariés âgés qui perdent leur emploi rencontrent en pratique de grandes difficultés pour trouver une nouvelle embauche.

**Taux de chômage au sens du BIT
(moyenne annuelle) par classe d'âge**

(en % de la population active)

	2002	2003	2004
15-24 ans	19,1	21,2	22,7
25-49 ans	8,2	8,9	9,1
50 ans ou plus	6,5	7,2	7,1
Ensemble	8,8	9,7	9,9

Source : INSEE : enquête sur l'emploi

Le nombre élevé de chômeurs de longue durée¹, supérieur à 30 %, est également préoccupant : le chômage de longue durée s'accompagne en effet d'une déqualification des demandeurs d'emploi et d'un risque d'évolution vers une situation d'exclusion.

Chômeurs de longue durée de catégorie 1*

(en milliers)

	Avril 2004	Mars 2005	Avril 2005
<i>données corrigées des variations saisonnières (CVS)</i>			
Ancienneté de un an à moins de deux ans	447,3	468,9	473,6
Ancienneté de deux ans à moins de trois ans	154,9	180,9	179,1
Ancienneté de trois ans ou plus	116,9	124,9	126,0
Ensemble des chômeurs de longue durée	721,0	778,2	777,9
Part dans l'ensemble des demandes d'emploi de catégorie 1	29,6 %	31,3 %	31,3 %

** Les chômeurs de catégorie 1, au sens de l'ANPE, sont les personnes déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois.*

¹ Est considérée comme chômeur de longue durée une personne inscrite à l'ANPE depuis plus d'un an.

De surcroît, le taux d'emploi français, correspondant au nombre de personnes en âge de travailler (15-64 ans) rapporté à celui des personnes occupant effectivement un emploi, est inférieur à la moyenne de l'Union européenne à vingt-cinq (63,2 % contre 64,4 %) elle-même fort éloignée de l'objectif retenu dans le cadre de la « *stratégie de Lisbonne* », fixé à 70 %¹. Plusieurs pays européens ont pourtant réussi à atteindre, voire à dépasser ce ratio.

Ils connaissent généralement, en même temps, un faible taux de chômage, ce qui infirme l'idée selon laquelle une politique consistant à inciter au retrait du marché du travail serait un moyen de lutte efficace contre le chômage.

Taux d'emploi par tranche d'âge (4^e trimestre 2004)

(en %)

	Danemark	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	France
15-64 ans, dont :	75,6	73,1	71,8	71,5	62,9
15-24 ans	61,5	65	55,3	37,3	29,4
25-49 ans	84,6	83,8	81,4	82,6	79,9
50-59 ans	79,1	68,8	73,6	80,5	66,4
60-64 ans	37,6	25	41,4	58,3	13,9

Source : Eurostat

Comme on peut l'observer, le taux d'emploi est particulièrement faible aux deux extrémités de l'échelle des âges : chez les jeunes, qui ont tendance à prolonger la durée de leurs études et sont frappés par un taux de chômage particulièrement élevé ; chez les seniors, qui ont longtemps bénéficié de systèmes généreux de préretraite.

¹ Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2001 a fixé à l'Europe un objectif stratégique pour la décennie à venir : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La stratégie définie pour atteindre cet objectif est baptisée « *stratégie de Lisbonne* ».

B. LE GOUVERNEMENT A POURTANT MENÉ DEPUIS 2002 UNE POLITIQUE COHÉRENTE EN MATIÈRE D'EMPLOI

Il serait bien sûr fastidieux de décrire ici toutes les réformes engagées par le gouvernement en matière d'emploi depuis trois ans, mais il n'est pas inutile de rappeler brièvement les principaux axes de la politique suivie.

1. L'introduction de nouvelles souplesses pour libérer l'embauche

Sans remettre en cause la durée légale du travail, le Parlement a approuvé deux lois qui ont profondément réformé la législation sur les **rente-cinq heures** : la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a étendu le champ de la négociation collective en matière d'heures supplémentaires et simplifié des régimes excessivement complexes (fusion des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, accélération de la convergence des SMIC...) ; puis la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise a notamment permis aux salariés qui le souhaitent d'effectuer des « *heures choisies* », au-delà de leur contingent d'heures supplémentaires.

Les règles relatives à la **procédure de licenciement économique** ont également été simplifiées et clarifiées, avec l'adoption de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui a abrogé les dispositions les plus contestables de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, tout en accordant aux salariés des entreprises de moins de mille salariés de nouvelles garanties de reclassement, avec la création de la **convention de reclassement personnalisé (CRP)**.

Le projet de loi relatif au développement des **services à la personne**, en cours d'examen par le Parlement, traduit, en outre, la volonté du Gouvernement de tirer parti des nouveaux « gisements d'emplois », grâce à des mesures de simplification administrative et de renforcement des incitations financières existantes.

Une préoccupation apparaît commune à l'ensemble de ces réformes : la volonté de **promouvoir le dialogue social** et de privilégier le contrat par rapport à la loi, les partenaires sociaux paraissant les mieux placés pour définir des règles pragmatiques, adaptées aux réalités du terrain. Ainsi, c'est par la voie de la négociation collective que les contours précis de la CRP ont été définis ou que les heures choisies peuvent être mises en oeuvre. Les règles de la négociation collective ont elles-mêmes fait l'objet d'une réforme ambitieuse par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative au dialogue social et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

2. La modernisation du service public de l'emploi

La loi de cohésion sociale a également amorcé une vaste réforme du service public de l'emploi, destinée à renforcer la fluidité du marché du travail en accompagnant davantage les chômeurs dans leur parcours de retour vers l'emploi.

Une convention entre l'Etat, l'UNÉDIC et l'ANPE est en cours d'élaboration afin d'améliorer la coopération entre les institutions participant au service public de l'emploi. Au niveau local, le processus de création et de labellisation des trois cents maisons de l'emploi programmée d'ici 2009 est engagé. La fin du monopole de l'ANPE pour le placement des chômeurs permet l'arrivée de nouveaux acteurs dans ce secteur.

Dans le même temps, les obligations de recherche d'emploi des personnes inscrites à l'ANPE ont été renforcées et le Premier ministre a demandé qu'elles soient appliquées avec équité, mais aussi avec toute la rigueur nécessaire.

3. De nouveaux contrats aidés pour favoriser le retour vers l'emploi des publics éloignés du marché du travail

La loi de programmation pour la cohésion sociale a aussi procédé à la rationalisation du dispositif de contrats aidés, davantage ciblé sur les publics les plus en difficulté, comme les allocataires de minima sociaux et les chômeurs de longue durée.

Le **contrat d'accompagnement vers l'emploi** et le **contrat d'avenir** permettent à des demandeurs d'emploi de bénéficier d'une première expérience dans le secteur non-marchand et sont assortis d'une obligation de formation ou d'une validation des acquis de l'expérience.

Dans le secteur marchand, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'un **contrat initiative-emploi** (CIE) rénové ou du **contrat d'insertion-revenu minimum d'activité** (CI-RMA).

Le CI-RMA et le contrat d'avenir s'inscrivent de plus dans une logique **d'activation des minima sociaux** qu'approuve pleinement votre commission. Elle consiste à utiliser les crédits affectés au paiement des minima sociaux pour diminuer le coût des créations d'emplois et encourager ainsi l'embauche.

4. Elever le niveau de formation des salariés

Convaincu de la nécessité de disposer de salariés bien formés pour faire face à la concurrence des pays à bas salaires, le Parlement a permis la mise en œuvre de l'accord national interprofessionnel, conclu par les partenaires sociaux le 20 septembre 2003, relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.

La loi du 4 mai 2004, précitée, reconnaît en effet à chaque salarié un **droit individuel à la formation**, à hauteur de vingt heures de formation annuelles, cumulables sur six ans. Elle relève, en outre, les obligations financières des entreprises en matière de formation professionnelle et réforme les contrats en alternance, afin qu'ils bénéficient à un plus grand nombre de salariés.

Dans le même esprit, la loi de programmation pour la cohésion sociale comporte un important volet consacré à **l'apprentissage**, avec l'objectif de porter de 350.000 à 500.000 le nombre d'apprentis à l'horizon 2009.

C. UNE POLITIQUE DESSERVIE PAR UNE CONJONCTURE DÉFAVORABLE ET DE LONGS DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE

Le rythme des créations d'emplois est cependant très dépendant de la conjoncture économique, qui a jusqu'ici pesé dans un sens plutôt défavorable. De plus, les réformes de fond engagées par le Gouvernement ne pourront faire sentir leurs effets qu'à moyen terme.

1. Une conjoncture faiblement porteuse

Le niveau des créations d'emplois est naturellement étroitement corrélé au rythme de la croissance ; or, celle-ci est demeurée très modérée depuis le retournement intervenu en 2000, à la suite de l'éclatement de la bulle spéculative qui s'était formée sur les marchés boursiers. Cette période de basse conjoncture fait suite à une période plus favorable qui s'était accompagnée de nombreuses créations d'emplois, ce qui laisse entendre que le retour d'une croissance plus soutenue devrait entraîner une baisse rapide du chômage.

Taux de croissance du PIB

(en %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
3,8	2,1	1,2	0,5	2,3	1,9*	2,2*

* moyenne des prévisions des instituts.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005 et prévisions des instituts.

2. De longs délais de mise en œuvre

Il s'écoule toujours un délai important entre le moment où une décision est prise et annoncée et sa mise en oeuvre effective sur le terrain. Cela s'explique par la longueur de la procédure parlementaire et par le temps nécessaire à la publication des décrets d'application, à la mise en place concrète des dispositifs et à leur appropriation par les acteurs concernés.

De ce fait, plusieurs des réformes engagées commencent seulement aujourd'hui à faire sentir leurs effets. C'est le cas notamment pour les nouveaux contrats aidés qui ne concernent à l'heure actuelle que des effectifs réduits. Au début du mois de juin, le ministère en charge du travail ne recensait qu'un peu plus de 4.000 contrats d'accompagnement vers l'emploi et environ 6.500 contrats initiative-emploi. Les collectivités territoriales, compétentes pour le contrat d'avenir envisagent d'en signer 93.500 en 2005, ce qui est en deçà de l'objectif de 185.000 affiché dans la loi de cohésion sociale.

Le choix de s'en remettre à la négociation collective pour introduire certains changements peut aussi être à l'origine de délais supplémentaires. On comprend ainsi aisément que, dans un contexte de faible activité, peu d'entreprises ou de branches s'empressent de négocier des accords d'assouplissement des trente-cinq heures.

*

Dans ces conditions, le Gouvernement a choisi de donner une nouvelle impulsion à la politique d'emploi afin de restaurer la confiance des Français.

II. UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'EMPLOI

Pour gagner la bataille de l'emploi et convaincre nos concitoyens de sa détermination à agir, le Gouvernement a choisi la procédure des ordonnances qui présente l'avantage de la rapidité et permettra aux nouvelles mesures pour l'emploi d'entrer en vigueur dès la rentrée.

A. LE CHOIX DE PROCÉDER PAR ORDONNANCES

Le recours aux ordonnances est une pratique autorisée par la Constitution et régulièrement utilisée depuis les débuts de la V^e République, car elle permet d'agir avec rapidité et souplesse.

1. Le recours aux ordonnances sous la V^e République

A la différence de la Constitution de 1848, des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution de 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit explicitement, en son article 38, que « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Elle consacre ainsi une pratique acceptée par le Parlement sous les républiques antérieures, en dehors de tout cadre constitutionnel, notamment avec les décrets-lois de la III^e République, la loi Marie du 17 août 1948 et la loi sur les pouvoirs spéciaux sous la IV^e République.

Les ordonnances de l'article 38 procèdent d'une dissociation entre l'organe d'édition et le domaine dans lequel il intervient : elles sont prises par le Gouvernement mais leur contenu est législatif. La loi d'habilitation doit fixer deux délais : d'une part, celui pendant lequel le Gouvernement peut prendre des ordonnances, d'autre part, celui avant l'expiration duquel doit être déposé un projet de loi de ratification de ces ordonnances. Celles-ci entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Le projet de loi d'habilitation dont votre commission est aujourd'hui saisie prévoit que la publication des ordonnances devra intervenir dans un délai de **deux mois** à compter de sa promulgation. Pour chaque ordonnance, un projet de loi d'habilitation devra être déposé devant le Parlement dans le même délai. Ces délais étaient initialement fixés à trois mois, mais l'Assemblée nationale a décidé, avec l'accord du Gouvernement, de les réduire.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles n'ont, après leur publication et jusqu'à leur ratification, qu'une valeur réglementaire et restent susceptibles de recours devant le juge administratif.

En vertu de l'article 41 de la Constitution, le Parlement peut se voir opposer par le Gouvernement l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui serait « contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ». *A contrario*, une loi adoptée avant l'expiration du délai d'habilitation peut modifier et ratifier tacitement les dispositions d'une ordonnance, dès lors que le Gouvernement n'a pas opposé l'irrecevabilité¹.

De même, à l'issue du délai pendant lequel le Gouvernement est habilité à prendre des ordonnances, le Parlement peut amender le contenu des ordonnances, soit au moment de l'examen du projet de loi de ratification, soit de sa propre initiative.

Dans le cas d'une ratification implicite, à l'occasion d'une loi dont ce n'est pas l'objet, le Conseil constitutionnel vérifie « si la loi comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ordonnance en cause et, dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution »².

Depuis 1958, plusieurs gouvernements ont eu recours aux ordonnances pour mettre en œuvre des aspects de leur programme au contenu politique très sensible : les privatisations en 1986, le découpage électoral la même année, la réforme de la sécurité sociale en 1995 ou encore, comme cela a été rappelé, les grandes réformes sociales de 1982.

2. Une méthode dont la jurisprudence a confirmé la souplesse

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que **l'article 38 de la Constitution n'exclut de la délégation que les domaines réservés par la Constitution aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale**³. Le champ des matières traitées dans le présent projet de loi respecte le cadre matériel ainsi défini.

En ce qui concerne les motifs qui peuvent conduire le Gouvernement à agir par voie d'ordonnances, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, que « l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ».

¹ Décision n° 86-524 DC du 23 janvier 1987.

² *Idem*.

³ Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 et 99-421 DC du 16 décembre 1999.

L'intitulé du projet de loi montre que cette préoccupation n'est pas absente du projet du Gouvernement, puisqu'il demande à être habilité à prendre des « *mesures d'urgence pour l'emploi* ».

Si le Gouvernement doit indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il souhaite prendre par ordonnances et leur domaine d'intervention, comme l'a estimé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, il n'est pas tenu de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra¹. Il peut même « *faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions* »².

Le juge constitutionnel contrôle par conséquent avec souplesse les lois d'habilitation. Il vérifie en particulier qu'elles ne comportent aucune disposition pouvant autoriser le Gouvernement à s'écarter des règles et principes de valeur constitutionnelle (décision *Privatisations*, 26 juin 1986). La loi d'habilitation apparaît ainsi comme une forme de dépossession temporaire et consentie de la compétence parlementaire, susceptible d'intervenir dans toutes les matières législatives autres qu'organiques et financières.

B. DES MESURES PRAGMATIQUES POUR L'EMPLOI

L'habilitation demandée devrait aboutir à la publication de six ordonnances permettant d'atteindre les objectifs suivants :

1. Stimuler les créations d'emploi par la simplification des formalités d'embauche et de licenciement

Deux mesures-phare sont ici envisagées.

D'abord, la création d'un nouveau contrat à durée indéterminée, le **contrat « nouvelles embauches »**, qui permettrait aux petites entreprises de se séparer de leurs salariés, pendant les deux années suivant leur recrutement, selon une procédure simplifiée par rapport au droit commun. Les titulaires d'un contrat « nouvelles embauches » percevraient un revenu de remplacement en cas de rupture de leur contrat et bénéficieraient d'un accompagnement personnalisé assuré par le service public de l'emploi.

Ensuite, pour simplifier l'acte d'embauche, la création d'un **chèque-emploi**, qui tiendrait lieu, à la fois, de contrat de travail et de bulletin de paie et dispenserait l'entreprise de formalités administratives lourdes.

¹ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

² Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986.

2. Lutter contre les effets de seuil

Le franchissement de certains seuils d'effectifs a des conséquences financières non négligeables pour les employeurs.

Ainsi, l'embauche d'un dixième salarié les contraint à contribuer au financement de la formation professionnelle, des transports en commun ou encore de l'allocation logement. Au total, le surcoût lié au franchissement du seuil des dix salariés est estimé à 5.000 euros, en moyenne, par an et par entreprise.

Afin de favoriser l'embauche, le Gouvernement propose donc que l'État prenne en charge ce surcoût et compense le manque à gagner auprès des organismes concernés.

Pour inciter les entreprises à embaucher des jeunes de moins de vingt-six ans, le Gouvernement propose également « d'aménager » les règles de décompte des effectifs, de manière à ce que leur embauche n'entraîne pas de dépassement de seuil.

3. Ouvrir de nouvelles voies d'insertion professionnelle

Il existe outre-mer une forme de **service militaire adapté** (SMA), qui permet à des jeunes sans qualification de bénéficier d'une formation validée par l'éducation nationale. Le ministère de la défense s'est vu confier la mission d'adapter, en métropole, ce dispositif qui offre de bons résultats en matière d'insertion.

Le Gouvernement avait également annoncé son intention, lors de la présentation du plan de cohésion sociale en 2004, de créer une **nouvelle voie d'accès à la fonction publique**, par le biais d'une formation en alternance débouchant sur une titularisation.

Il s'agit ainsi de favoriser l'accès aux emplois publics de jeunes, qui, en raison de leur faible niveau de formation initiale, ont peu de chances de réussir les concours administratifs. Cette nouvelle voie d'accès sera créée par voie d'ordonnance. Les **limites d'âge** pour les recrutements dans la fonction publique seront également supprimées ; les salariés du privé pourront ainsi connaître une « seconde carrière » dans le secteur public.

4. Inciter à la reprise d'emploi

Deux mesures fiscales devraient être prises par ordonnance :

- la première bénéficierait aux chômeurs de longue durée (plus d'un an), titulaires de minima sociaux, qui reprennent un emploi ou créent une entreprise. Le Premier ministre a évoqué, dans sa déclaration de politique générale, le versement d'une prime de 1.000 euros par bénéficiaire ;

- la seconde serait versée aux jeunes de moins de vingt-six ans qui accepteraient de prendre un emploi dans un secteur confronté à des difficultés de recrutement comme l'hôtellerie-restauration, le bâtiment et travaux publics. Un crédit d'impôt d'un montant de 1.000 euros a aussi été évoqué.

*

Au total, le Premier ministre a estimé que le coût budgétaire de ces nouvelles mesures pour l'emploi serait de l'ordre de 4,5 milliards d'euros en 2006. Pour financer cette dépense, le Gouvernement a décidé une pause dans la politique de baisse de l'impôt sur le revenu.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Compte tenu de l'équilibre atteint par le texte et des améliorations apportées par l'Assemblée nationale, votre commission ne souhaite pas modifier le dispositif proposé.

Tout au plus juge-t-elle opportun de préciser le champ de l'habilitation relative à la création du chèque emploi.

En effet, le texte du projet de loi indique seulement que ce chèque permettra de simplifier les déclarations d'embauche et les déclarations auprès des organismes sociaux et pourra servir de titre de paiement.

Or, d'après les informations disponibles, il devrait avoir également d'autres fonctions : il pourrait tenir lieu, en particulier, de contrat de travail et de bulletin de paie. Pour lever toute ambiguïté juridique, votre commission vous propose de préciser ces deux derniers points dans le projet de loi d'habilitation.

*

* *

Sous réserve des observations et de l'amendement qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi d'habilitation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier **Champ de l'habilitation**

Objet : Cet article définit le champ et les finalités de l'habilitation demandée par le Gouvernement.

Le premier article énumère les neuf points sur lesquels le Gouvernement souhaite être habilité à intervenir.

Article premier, 1° **Création du contrat « nouvelles embauches »**

Objet : Le 1° de cet article a pour objet d'autoriser la création, par ordonnance, du contrat « nouvelles embauches ».

I - Le dispositif proposé

La complexité et le coût de la procédure de licenciement économique expliquent, pour partie, la réticence des employeurs à embaucher : ils craignent d'être confrontés à des difficultés s'ils devaient être conduits à se séparer de leurs collaborateurs lorsque les perspectives d'activité de l'entreprise fléchissent ou que sa situation financière se dégrade.

Afin de lever ce frein à l'embauche, le Gouvernement demande à être habilité à créer un nouveau contrat de travail, dit contrat « nouvelles embauches » (CNE), comportant des règles particulières de rupture pendant la « période d'embauche », ou « période de consolidation », suivant le recrutement.

Le texte de la loi d'habilitation est peu explicite sur les contours exacts de ce nouveau dispositif. Mais les déclarations du Premier ministre, ou celles du ministre en charge du travail, lors des débats parlementaires permettent d'avoir une idée plus précise du contenu des mesures envisagées

Les employeurs concernés seraient ceux visés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail. Le champ couvert serait ainsi très large puisque y sont mentionnées les professions industrielles, agricoles et commerciales, les professions libérales, les associations, etc. soit la quasi-totalité des employeurs du secteur privé.

Le recours au CNE serait toutefois soumis à une **condition d'effectifs**. Alors que le projet de loi d'habilitation indique, de manière évasive, que ce contrat concernera les entreprises « *n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés* », le Premier ministre a déclaré à l'Assemblée nationale, le 28 juin dernier, qu'il pourrait être signé dans les entreprises employant **moins de vingt salariés**. Près de 96 % des entreprises, employant 29 % des salariés du secteur privé, pourraient donc bénéficier de la mesure.

Le CNE serait un contrat à durée indéterminée (le texte du projet de loi d'habilitation parle d'un « *contrat sans limitation de durée* »), assorti, pour reprendre les mots du Premier ministre, d'une « *période d'embauche* » dont la durée devrait être fixée à deux ans, pendant laquelle les formalités de rupture seraient simplifiées.

La procédure de licenciement serait allégée ; l'employeur aurait cependant l'obligation de notifier le licenciement par lettre recommandée avec accusé de réception. Le Premier ministre a également indiqué devant l'Assemblée nationale que la rupture du contrat serait précédée d'un **préavis**, à compter du deuxième mois de travail. Sa durée, fixée à deux semaines au cours des six premiers mois, augmenterait ensuite avec l'ancienneté du salarié. Il s'agirait là d'un régime plus favorable que celui prévu pour le contrat à durée indéterminée (CDI) de droit commun, puisque l'article L. 122-6 du code du travail se contente de renvoyer, pour les salariés ayant moins de six mois d'ancienneté, aux conventions collectives et aux usages en vigueur dans la localité ou dans la profession pour déterminer la durée du préavis.

Le CNE pourrait être rompu à l'initiative de l'employeur, pendant la période d'embauche, sans que le licenciement ait à être motivé. Il s'agit là d'une innovation majeure par rapport aux règles habituelles du droit du licenciement, puisque, depuis la loi du 13 juillet 1973, tout licenciement doit avoir un motif réel et sérieux.

Cette mesure devrait avoir pour effet de sécuriser, sur le plan juridique, la procédure de licenciement, une part importante du contentieux devant les conseils de prud'hommes portant en effet sur la motivation du

licenciement. Le contrôle des tribunaux ne pourrait porter que sur un éventuel abus de droit, constitué en cas de légèreté blâmable de la part de l'employeur ou d'intention de nuire démontrée. On observe que le contentieux était rare, avant 1973, dans la mesure où il était difficile pour les salariés d'apporter « *la preuve d'un abus dans l'exercice d'un droit qui n'a pas à être causé* »¹.

La rupture du contrat donnerait lieu au versement d'une indemnité de licenciement, qui serait calculée en pourcentage des salaires versés et, éventuellement, d'une contribution de reclassement. La lecture des débats à l'Assemblée nationale ne permet pas de savoir précisément dans quels cas cette contribution de reclassement serait versée.

Pour faciliter le reclassement professionnel des salariés dont le CNE serait rompu, le Premier ministre a annoncé qu'ils bénéficieraient de droits renforcés à la formation et d'un accompagnement personnalisé en cas de cessation du contrat pendant la période d'embauche. Il a invité les partenaires sociaux à leur étendre le bénéfice de la convention de reclassement personnalisé (CRP), qui concerne actuellement les salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de mille salariés.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de Martine Billard, l'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité, un amendement supprimant le mot « *établissements* » figurant au début de l'alinéa. Le texte initial du projet de loi autorisait en effet le recrutement de salariés en CNE par des « *entreprises* » mais aussi par des « *établissements* » n'employant aucun ou seulement un petit nombre de salariés. En conséquence, une très grande entreprise disposant de quelques établissements comptant un petit nombre de salariés aurait pu recourir au CNE. Cette éventualité n'entrant pas dans les projets du Gouvernement, celui-ci a donné un avis favorable à cet amendement de suppression.

III - La position de votre commission

Les contours du contrat « nouvelles embauches » ont beaucoup évolué depuis l'annonce faite par le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale du 8 juin dernier, de son intention de créer un nouveau contrat assorti d'une « *période d'essai de deux ans* ». Ce projet initial a été rapidement abandonné : il paraissait socialement inacceptable d'exposer, pendant une si longue période, un salarié au risque de voir rompre son contrat sans procédure, sans préavis et sans versement d'une indemnité de licenciement ; en outre, il semblait juridiquement fragile de maintenir pendant

¹ Droit du travail, Antoine Mazeaud, Domat droit privé, Montchrestien, 2^e édition, 2000, p. 299.

deux ans le régime de l'essai, qui a pour objet de s'assurer que le salarié s'adapte bien au poste de travail pour lequel il a été recruté : il serait en effet singulier de devoir attendre deux ans pour déterminer si l'essai est concluant ou non. Votre commission se félicite donc que l'idée d'une période d'essai de deux ans ait été abandonnée et que le Gouvernement s'oriente désormais vers la définition de règles *ad hoc* applicables pendant la période de « consolidation » de l'emploi.

Votre commission estime que la création de ce nouveau contrat permettra de lever des blocages à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE). Il est souvent psychologiquement difficile pour les créateurs d'entreprise de passer le cap de la première embauche, car ils craignent de ne pouvoir en assumer toutes les conséquences et redoutent les complexités et la longueur de la procédure de licenciement de droit commun. Il est donc judicieux de prévoir l'application de règles spécifiques pendant les deux premières années, ce qui permettra à l'entreprise d'envisager plus sereinement l'acte d'embauche.

Ce nouveau contrat pourra, certes, être rompu plus facilement que l'actuel contrat à durée indéterminée (CDI). Votre commission considère cependant que les rigidités qui affectent aujourd'hui le marché du travail, en particulier en matière de licenciement, et qui ont été introduites progressivement avec l'intention généreuse de « protéger » les salariés, ont atteint désormais un tel niveau qu'elles jouent en défaveur de ceux qu'elles sont censées aider : décourageant les créations d'emplois, elles expliquent, pour une part, les performances françaises décevantes en ce domaine. Or, le chômage n'est-il pas la plus grave de toutes les formes de précarité, surtout lorsqu'il affecte des jeunes de mieux en mieux formés, qui ont le sentiment de ne pouvoir s'insérer de manière satisfaisante dans le monde professionnel ?

Votre commission constate par ailleurs que ce contrat ne sera pas exempt de garanties pour les salariés : l'employeur aura l'obligation de verser une indemnité de licenciement ; le salarié bénéficiera du soutien du service public de l'emploi, sous la forme d'un accompagnement personnalisé et d'un revenu de remplacement, mentionné ci-après au 2° de cet article.

Il serait souhaitable cependant que l'ordonnance encadre le recours au CNE pour éviter des abus toujours possibles ; il ne devrait pas être possible, par exemple, de licencier un salarié peu de temps avant l'expiration de la période de consolidation, pour le réembaucher immédiatement après sur le même poste, ce qui serait une manière détournée de profiter en permanence du régime avantageux applicable les deux premières années. Cela dit, les relations interpersonnelles fortes qui se créent, dans une petite entreprise, entre l'employeur et ses salariés devraient limiter ce type d'abus.

L'absence de motivation du licenciement est perçue, par les syndicats auditionnés par votre rapporteur, comme une régression difficilement acceptable. Il est vrai qu'elle ramène à une situation antérieure à 1973 et qu'elle confère à l'employeur un pouvoir discrétionnaire, qui peut laisser craindre des abus. Cependant, comme cela a été indiqué, les tribunaux pourront contrôler et sanctionner l'éventuel abus de droit. Il serait toutefois judicieux d'envisager, à moyen terme, une réflexion de plus grande ampleur sur les procédures de licenciement, afin de les « sécuriser » et de les adapter aux contraintes économiques que connaissent les entreprises, ce qui rendrait alors moins utile le recours au CNE.

Article premier, 2°

**Revenu de remplacement versé en cas de rupture
du contrat « nouvelles embauches »**

Objet : Le 2° de cet article garantit aux titulaires du contrat « nouvelles embauches » le bénéfice d'un revenu de remplacement en cas de rupture de leur contrat.

I - Le dispositif proposé

Le Gouvernement demande à être habilité à créer, pour les salariés dont le CNE est rompu, « *un revenu de remplacement adapté à leur situation* ».

Ce revenu de remplacement concernerait les salariés n'ayant pas encore acquis de droit à une allocation du régime d'assurance chômage, c'est-à-dire ceux dont la durée dans l'emploi aura été inférieure à six mois, au cours des vingt-deux derniers mois.

Il s'agit donc de créer une nouvelle allocation du régime de solidarité, qui pourrait être financée, par exemple, par le Fonds de solidarité (c'est-à-dire par la contribution de solidarité de 1 %, versée par les titulaires de la Fonction publique, et par une subvention du ministère en charge de l'emploi). Son montant pourrait être supérieur à celui de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), principale allocation du régime de solidarité. Le montant exact de l'allocation, qui n'est pas encore connu, sera fixé par décret.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission ne partage pas les réserves de certaines organisations patronales qui, arguant de la faible durée d'affiliation requise pour bénéficier des allocations ASSEDIC, jugent le système français déjà suffisamment généreux et s'opposent, pour cette raison, à une nouvelle extension des droits des salariés.

Elle estime au contraire équitable d'offrir de nouvelles garanties aux salariés qui seront titulaires d'un CNE, dans la mesure où il s'agit là d'une contrepartie aux modalités plus souples de licenciement par l'employeur.

Le Premier ministre a souvent fait référence au modèle danois, qui offre, dans cet esprit, un équilibre entre flexibilité du marché du travail et protection individuelle des salariés. La mesure proposée s'inscrit donc dans une démarche analogue de « flex-sécurité ».

Article premier , 3°

Allègement des conséquences financières du franchissement du seuil des dix salariés

Objet : Ce paragraphe propose d'alléger le coût financier résultant, pour les entreprises, du franchissement du seuil des dix salariés.

I - Le dispositif proposé

Certaines obligations financières à la charge des entreprises sont subordonnées à une condition d'effectifs, ce qui explique que le franchissement de certains seuils, celui de dix salariés notamment, soit particulièrement coûteux.

Afin d'aider les entreprises à embaucher un dixième salarié, le Gouvernement demande à être habilité à prendre, par ordonnance, des mesures destinées à alléger le surcoût financier entraîné par ce franchissement de seuil.

Le texte de la loi d'habilitation énumère précisément, et limitativement, les obligations financières à la charge des entreprises de plus de dix salariés qui pourraient donner lieu à compensation. Sont ainsi visées les obligations découlant de l'application des articles :

• **L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales** : applicable en dehors de la région Ile-de-France, il prévoit que les entreprises peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

- 1° dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10.000 habitants ;

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

Cette obligation s'accompagne toutefois d'un dispositif de lissage des conséquences du franchissement de seuil : les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement, chacune des trois années suivant la dernière année de dispense ;

• **L. 2531-2 du même code** : cet article contient des dispositions analogues au précédent, mais applicables dans la région Ile-de-France ;

• **L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation** : les employeurs, occupant au minimum dix salariés, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, à l'exception de ceux relevant du régime agricole, doivent consacrer au moins 0,45 % du montant des rémunérations versées au cours de l'exercice écoulé, au financement :

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

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

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

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

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

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

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

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

Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés, sont dispensés pendant trois ans du paiement de la cotisation relative à la participation. Le montant de leur participation est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement, chacune des trois années suivant la dernière année de dispense ;

• **L. 834-1 du code de la sécurité sociale** : les employeurs occupant plus de dix salariés versent au fonds national d'aide au logement, qui assure le financement de l'allocation de logement et des dépenses de gestion qui s'y rapportent, une contribution calculée par application d'un taux de 0,40 % sur la totalité des salaires versés ;

• **L. 951-1 du code du travail** : à compter du 1^{er} janvier 2004, les employeurs occupant au moins dix salariés doivent consacrer au financement des actions de formation professionnelle continue, définies à l'article L. 950-1 du même code, une part minimale de 1,60 % du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours. Pour les entreprises de travail temporaire, ce taux est fixé à 2 % des rémunérations versées pendant l'année en cours, quelles que soient la nature et la date de la conclusion des contrats de travail.

L'intention du Gouvernement est de faire bénéficier les entreprises employant **moins de vingt salariés** d'un allègement de leurs contributions financières. Au-delà, les entreprises devraient continuer à assumer la totalité de leurs obligations.

Les entreprises étant dispensées d'effectuer, en tout ou partie, ces différents versements, la perte de recettes supportée par les organismes normalement destinataires de ces contributions serait compensée par l'État.

La mesure s'appliquerait aux entreprises qui comptent déjà entre dix et vingt salariés, et non aux seules entreprises qui franchiraient le seuil des dix salariés après la publication de l'ordonnance. Son coût est estimé, pour la première année, à 500 millions d'euros.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui étend légèrement le champ de l'habilitation.

Comme cela a été indiqué, plusieurs contributions à la charge des entreprises à partir de dix salariés sont mises en œuvre progressivement, grâce à un système de lissage (exonération les trois premières années, puis réduction dégressive de la contribution à acquitter). Une fois l'ordonnance adoptée, un tel lissage n'aura plus lieu d'être autour du seuil de dix salariés, mais le Gouvernement souhaiterait prévoir un dispositif analogue à partir de vingt salariés. Le texte initial de l'habilitation ne le permettant pas, l'amendement de l'Assemblée nationale est venu le compléter sur ce point.

Le dispositif de lissage prévu pour la contribution au développement de la formation professionnelle continue ne figure pas dans le code du travail, mais à l'article L. 235 *ter* EA du code général des impôts, ce qui explique que cet article soit visé dans le texte de l'amendement.

III - La position de votre commission

Il est indiscutable que bon nombre d'entreprises hésitent à franchir le seuil des dix salariés et que celui-ci représente un véritable frein à l'embauche. Comme l'indiquait le ministre délégué au travail, à l'emploi et à l'insertion professionnelle des jeunes, Gérard Larcher, lors des débats à l'Assemblée nationale, on compte environ 26.000 entreprises employant huit salariés, autant qui emploient neuf salariés, mais seulement 13.000 entreprises de dix salariés.

Votre commission approuve donc la mesure proposée par le Gouvernement, qui devrait permettre de lever un obstacle au développement des PME.

Cette disposition aura néanmoins un impact non négligeable sur les finances publiques, difficile à maîtriser de surcroît, puisqu'il dépendra, *in fine*, du succès de la mesure. Votre commission souhaite donc que soit engagée une réflexion globale sur les effets de seuil pour tenter d'en atténuer les effets négatifs, sans en reporter la charge sur le budget de l'État. Votre rapporteur a eu le sentiment, au cours des auditions qu'il a conduites, que les syndicats étaient prêts à s'engager dans une telle démarche.

Article premier, 4°

Mesure pour favoriser l'embauche de jeunes de moins de vingt-six ans

Objet : Ce paragraphe a pour d'objet d'habiliter le Gouvernement à aménager, par ordonnance, les règles de décompte des effectifs pour favoriser l'embauche de jeunes de moins de vingt-six ans.

I - Le dispositif proposé

Comme le précédent, cet alinéa vise à diminuer le surcoût supporté par les entreprises en cas de franchissement de certains seuils d'effectif. La méthode employée est cependant différente ; il ne s'agit plus ici de mettre à la charge de l'État les dépenses occasionnées par le franchissement de seuil. Le Gouvernement propose d'exclure du décompte des effectifs les salariés âgés de moins de vingt-six ans, de manière à inciter les entreprises à recruter, par priorité, de jeunes demandeurs d'emplois, qui sont actuellement confrontés à un taux de chômage double de la moyenne nationale.

On l'a vu, le franchissement du seuil des dix salariés comporte des conséquences financières importantes pour les entreprises.

La mise en place des institutions représentatives du personnel est également soumise à des conditions d'effectif : l'article L. 421-1 du code du travail indique que l'élection de représentants du personnel est obligatoire dans les entreprises qui emploient au moins onze salariés ; l'élection du comité d'entreprise (CE) et la constitution du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont obligatoires à partir de cinquante salariés. La création de ces institutions s'accompagne de coûts de fonctionnement non négligeables (versement au CE d'une subvention de fonctionnement égale à 0,2 % de la masse salariale et, le cas échéant, d'une subvention destinée au financement des activités sociales et culturelles, crédit d'heures des représentants du personnel, etc.).

L'effectif de l'entreprise a également une incidence sur le droit syndical : la désignation d'un délégué syndical est autorisée dans les entreprises employant au moins cinquante salariés (article L. 412-11 du code du travail). Dans les entreprises de moins de cinquante salariés disposant d'une section syndicale, le délégué du personnel peut également être désigné comme délégué syndical pour la durée de son mandat.

Les règles actuelles de décompte des effectifs

L'article L. 620-10 du code du travail prévoit que les effectifs de l'entreprise sont calculés conformément aux dispositions suivantes :

- les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée à temps plein et les travailleurs à domicile sont pris intégralement en compte dans l'effectif de l'entreprise ;

- les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée, les salariés titulaires d'un contrat de travail intermittent, les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure, y compris les travailleurs temporaires, sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise au prorata de leur temps de présence au cours des douze mois précédents. Toutefois, les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée, d'un contrat de travail temporaire ou mis à disposition par une entreprise extérieure sont exclus du décompte des effectifs lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou dont le contrat de travail est suspendu ;

- les salariés à temps partiel, quelle que soit la nature de leur contrat de travail, sont pris en compte en divisant la somme totale des horaires inscrits dans leurs contrats de travail par la durée légale ou la durée conventionnelle du travail.

L'intention du Gouvernement est d'aménager les règles de décompte des effectifs pour en exclure les salariés âgés de moins de vingt-six ans. En conséquence, les entreprises seraient incitées à privilégier le recrutement de jeunes salariés, de préférence à des salariés plus âgés, ce qui devrait avoir un effet positif sur le taux d'emploi de cette classe d'âge.

Le ministre délégué au travail, à l'emploi et à l'insertion professionnelle a précisé pendant les débats à l'Assemblée nationale que la mesure envisagée n'entraînerait en aucun cas la suppression d'institutions représentatives du personnel déjà existantes.

Une fois passé l'âge de vingt-six ans, les salariés seraient pris en compte dans le calcul des effectifs selon les règles habituelles.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que l'aménagement des règles de décompte des effectifs s'appliquerait à compter du 22 juin 2005, date de présentation du projet de loi d'habilitation en conseil des ministres. Il s'agit ainsi d'éviter que les entreprises ne diffèrent, jusqu'au jour de publication de l'ordonnance, leurs projets d'embauche de jeunes de moins de vingt-six ans.

III - La position de votre commission

Consciente de l'ampleur du problème posé par le chômage des jeunes, votre commission approuve la mesure envisagée par le Gouvernement, qui devrait inciter les employeurs à privilégier les demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans dans leurs décisions de recrutement.

Ceux-ci sont souvent désavantagés, par rapport à des chômeurs plus âgés, par leur manque d'expérience professionnelle. La mesure proposée permettrait de compenser ce « handicap ».

Le risque existe cependant qu'elle suscite un « effet d'éviction » préjudiciable aux demandeurs d'emploi situés juste au-dessus de la limite d'âge. C'est pourquoi ce type de mesure ne saurait se substituer à une politique destinée à accroître le volume des créations nettes d'emplois.

Par ailleurs, même si elle comprend que la priorité soit aujourd'hui accordée à la création d'emplois, qui appelle des mesures simples et immédiatement lisibles par les employeurs, votre commission regrette les conséquences de cette disposition sur la représentation du personnel et la présence syndicale dans l'entreprise. Il serait certainement souhaitable de réfléchir aux moyens propres à renforcer la présence syndicale dans l'entreprise, et à y conforter la représentation du personnel, qui sont des préalables indispensables au développement du dialogue social auquel votre commission est très attachée.

Article 1, 5°

Création d'un dispositif d'insertion inspiré du service militaire adapté destiné aux jeunes en difficulté vivant en métropole

Objet : Ce paragraphe a pour objet d'instituer un nouveau mécanisme d'insertion destiné aux jeunes métropolitains sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification.

I - Le dispositif proposé

Le cinquième point de l'habilitation demandée par le Gouvernement vise à mettre en place, en métropole, un dispositif d'insertion inspiré du service militaire adapté (SMA) existant outre-mer. Il ne s'agit pas de reproduire purement et simplement le SMA en métropole, mais de tirer les enseignements de son succès, en s'appuyant sur l'expérience des institutions du ministère de la défense.

• **Le succès du service militaire adapté : une source d'inspiration pour la métropole**

Le SMA a été créé en 1961 à l'initiative de Michel Debré. Il regroupe aujourd'hui huit corps de troupes basés outre-mer (en Martinique, en Guadeloupe, à la Réunion, en Guyane - deux corps -, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie). En consacrant 30 % du temps de service à des activités militaires et 70 % à la formation professionnelle, ce type de service poursuit un triple objectif :

- faciliter la réinsertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- contribuer à la mise en valeur de la collectivité dans laquelle l'unité du SMA est implantée ;
- participer aux plans de secours et de défense du territoire.

Depuis la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, le SMA fait appel au volontariat. Trois mille jeunes en bénéficient chaque année, avec un encadrement composé de cinq cents officiers et sous-officiers, de deux cent cinquante militaires du rang et de quatre-vingt-dix civils.

Les populations accueillies par le service militaire adapté

Le SMA accueille dans ses rangs trois populations distinctes : les volontaires stagiaires, les volontaires techniciens et les engagés volontaires.

1) Les volontaires stagiaires sont des personnes âgées de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-six ans, rencontrant des difficultés d'insertion et souhaitant recevoir une formation professionnelle adaptée dans un cadre militaire.

Le nombre de postes offerts est d'environ 2.300. La durée de la formation proposée est comprise entre douze et vingt-quatre mois selon la formation suivie. La rémunération est actuellement de l'ordre de 300 euros par mois.

Les unités du SMA délivrent des formations dans près de quarante-cinq filières différentes qui sont validées, par la délivrance d'un certificat de niveau V (certificat d'aptitude professionnelle, certificat d'aptitude professionnelle agricole ou par l'obtention d'un module de formation reconnu par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ou bien encore par l'attestation de formation professionnelle délivrée par les unités du SMA.

2) Les volontaires techniciens du SMA sont des jeunes âgés de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-six ans, titulaires d'un diplôme de type certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou brevet de technicien supérieur (BTS), et cherchant à acquérir une première expérience professionnelle.

La durée de la formation proposée est de douze mois, renouvelable trois fois au maximum. La rémunération varie en fonction de l'affectation, du grade et de la situation familiale.

3) Les engagés volontaires du SMA ont entre dix-huit et vingt-neuf ans et doivent être titulaires d'un BTS ou d'un bac professionnel dans les spécialités du SMA. Cette filière s'adresse à des personnes qui résident aussi bien outre-mer qu'en métropole et qui demandent à servir comme engagé volontaire du SMA, afin d'y enseigner.

Le nombre de postes disponible est limité et fonction des besoins : environ vingt postes tous les quatre mois.

La rémunération proposée dépend de l'affectation, du grade, de la durée des services et de la situation familiale. A titre indicatif, elle est actuellement comprise entre 1.000 euros par mois à compter du jour du début de service et 2.200 euros pour un caporal-chef en fin de service.

• L'étendue de l'habilitation demandée par le Gouvernement

Le Gouvernement souhaite créer ce nouveau mécanisme d'insertion « dans les institutions de la défense ». Le choix de cette rédaction signifie que le ministère de la défense occupera un rôle central dans le dispositif, en associant toutes ses structures, ainsi que les personnels dont il a la charge et avec lesquels il entretient des liens, y compris les 28.000 correspondants défense dans les communes et les 45.000 personnes composant la réserve opérationnelle. Un établissement public devrait également être créé pour l'occasion, associant étroitement les ministères de la défense, de l'emploi et de l'éducation.

Il est aussi prévu que ce dispositif d'insertion soit « assorti d'un statut adapté aux exigences particulières de cette formation ». Ces termes impliquent que les futurs bénéficiaires seront considérés comme des civils mais qu'ils devront respecter un ensemble de règles nécessaires à l'organisation de la vie en société, comme le régime de l'internat, à l'exception des jours de fin de semaine.

Le Gouvernement entend pour cela procéder aux modifications législatives nécessaires, en particulier dans les codes de la défense et du service national, dans la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires et dans la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense,

D'après les renseignements disponibles, la population visée en métropole serait la même que celle du SMA : des jeunes en difficulté, qui bénéficieraient d'une formation d'une durée de six mois à deux ans. Les premiers centres de formation pourraient ouvrir à la rentrée de septembre et accueillir 20.000 personnes d'ici à la fin 2007. Le nouveau dispositif devrait reposer sur la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour détecter les personnes potentiellement concernées. Dans ce cadre, en effet, les services du ministère de la défense accueillent, depuis la fin du service

national obligatoire et la professionnalisation des armées en 1996, près de 800.000 jeunes chaque année.

Pour une classe d'âge donnée, on estime à 60.000 le nombre de personnes qui se trouvent en échec scolaire, sans être illettrés, et à 25.000 celles qui sont considérées comme étant en situation d'échec total. Le mécanisme d'insertion envisagé par le Gouvernement s'adressera à ces derniers et reposera sur trois volets :

- l'apprentissage d'un savoir-être personnel grâce à des repères d'autorité ;
- l'acquisition des connaissances de base comme la lecture, l'écriture et le calcul ;
- le suivi d'une formation professionnelle destinée à leur permettre de trouver un emploi, notamment dans l'artisanat.

A la différence du SMA, la création d'écoles de caractère militaire n'est pas envisagée. La gestion et l'encadrement de ces centres de formation seraient confiés à d'anciens militaires ainsi qu'à des réservistes. L'éducation nationale mettrait ponctuellement à disposition des enseignants pour assurer la remise à niveau scolaire.

L'Assemblée nationale a adopté ce paragraphe sans modification.

II - La position de votre commission

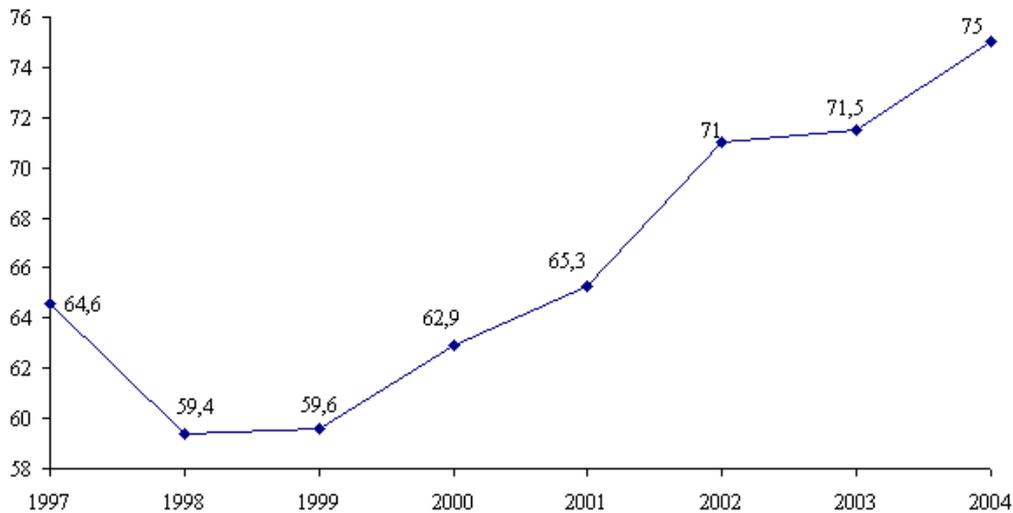
Votre commission approuve la mise en place, en métropole, d'un nouveau mécanisme d'insertion fondé sur l'expérience réussie du SMA.

Elle constate en effet, pour le regretter que, malgré le dévouement des personnels de l'enseignement et l'importance de l'effort budgétaire engagé par la Nation dans le domaine éducatif, le nombre des jeunes en échec scolaire reste élevé dans notre pays. Elle estime que cette population, fortement touchée par le chômage de longue durée, bénéficiera de la mise en œuvre de cette formule d'insertion innovante.

Votre commission se félicite d'autant plus de cette initiative qu'elle a elle-même souligné, à de nombreuses reprises, le bilan positif du SMA qui a contribué, depuis sa création, à la formation d'environ 100.000 jeunes gens outre-mer. Le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires à l'issue de la période de formation apparaît très satisfaisant et continue de s'améliorer : il atteint **75 %** en 2004. Au total, **85 %** des jeunes obtiennent une attestation de formation du SMA, un diplôme officiel de l'éducation nationale ou du ministère du travail ou, au minimum, une unité de valeur d'une formation certifiante.

Évolution du taux d'insertion des jeunes après le SMA

(en pourcentage)



Source : ministère de l'outre-mer

Article premier, 6°

Simplification des formalités d'embauche et de paiement

Objet : Le 6° de cet article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, à l'intention des très petites entreprises, des mesures de simplification des formalités d'embauche, de paiement et de versement des cotisations sociales.

I - Le dispositif proposé

L'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation indique que le Gouvernement projette de créer, par ordonnance, un « *chèque emploi pour les très petites entreprises* ». Comme le Premier ministre l'a indiqué en ouverture du débat à l'Assemblée nationale, ce document s'inscrira « *dans le prolongement du titre emploi entreprise pour les salariés occasionnels* » et « *servira à la fois de déclaration unique d'embauche, de contrat de travail, de déclaration des données sociales et de fiche de paie* ».

L'article 46 du projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoyait initialement de réformer le titre emploi entreprise (TEE) pour créer le chèque emploi. Mais cet article a été retiré du texte en cours de discussion, au profit du présent projet de loi d'habilitation, qui propose d'autoriser le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures nécessaires.

• **Présentation du titre emploi entreprise (TEE)**

Le TEE, auquel le chef du Gouvernement a fait référence, a été créé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Les dispositions le concernant ont été codifiées aux articles L. 133-5-1 et L. 133-5-2 du code de la sécurité sociale et précisées par le décret n° 2004-121 du 9 février 2004 relatif au titre emploi entreprise.

Le TEE permet d'accomplir, en une seule fois, toutes les formalités sociales liées à l'emploi : recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage, déclaration fiscale des salaires, déclarations aux services de médecine du travail, déclarations prescrites par les institutions de protection sociale complémentaire et, le cas échéant, déclarations prescrites par les caisses de congés payés.

Le TEE s'inspire de divers « chèques-emploi » ou « titres emploi » déjà existants :

« Chèques-emploi » et « titres emploi »

Sont actuellement en vigueur :

- le **chèque-emploi services**, créé en 1994 puis pérennisé en 1996, qui permet à un particulier employeur de rémunérer un salarié employé à son domicile, pour une aide occasionnelle à caractère familial ou domestique, et de s'acquitter de la déclaration et du paiement des charges sociales correspondantes ;

- le **titre emploi simplifié agricole** (TESA), créé en 2000, qui peut être utilisé par les employeurs de la production agricole [exploitants agricoles, entreprises de travaux agricoles, forestiers, coopératives employant moins de onze salariés permanents, coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)] afin d'effectuer, au moyen d'un document unique remis par leur caisse de mutualité sociale agricole, dix formalités liées à l'embauche et à l'emploi de leurs salariés saisonniers (sous contrat à durée déterminée) ;

- dans les départements d'outre-mer uniquement : le **titre de travail simplifié** (TTS) institué par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, qui s'adresse aux entreprises de moins de onze salariés pour les emplois dont la durée n'excède pas cent jours par an.

Par ailleurs, un **chèque-emploi associatif** a été créée par la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 au profit des associations à but non lucratif qui emploient au plus trois salariés en équivalent temps plein durant l'année civile.

Le TEE est réservé aux entreprises de moins de dix salariés, à l'exception des entreprises du secteur agricole et des entreprises localisées outre-mer, qui disposent de titres particuliers. Il a pour ambition de simplifier les formalités sociales des employeurs, notamment dans les petites entreprises qui considèrent le temps consacré aux formalités comme excessif et improductif, et de réduire le travail clandestin.

Ce titre regroupe lui-même deux dispositifs distincts : l'un pour les entreprises employant des salariés en contrat à durée indéterminée (700.000 emplois permanents visés), l'autre pour toutes les entreprises employant des personnes pour cent jours au plus (2,5 millions d'emplois occasionnels visés). Ils sont conçus indépendamment l'un de l'autre :

- le TEE pour les salariés occasionnels est bâti sur le modèle des chèques-emploi service et part de la rémunération nette versée au salarié pour recalculer les divers éléments de la rémunération et les cotisations sociales ;

- le TEE des salariés permanents part, comme les bulletins de paie traditionnels, de la rémunération brute pour calculer, suivant la logique de l'établissement de la paye, les différentes cotisations sociales et la rémunération nette.

Le lancement du TEE a été financé par l'ACOSS pour 4,5 millions d'euros en 2004 et en 2005. L'opération s'inscrit dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2002-2005 conclue entre l'État et l'ACOSS. Les organismes habilités à mettre en oeuvre gratuitement le TEE sont les URSAFF et les centres nationaux de traitement du TEE compétents pour certains secteurs professionnels.

La mise en place du TEE a été progressive : disponible à compter du 1^{er} janvier 2004, dans cinq régions (Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) et deux secteurs d'activité (bâtiment et hôtellerie-cafés-restaurants) pour leurs seuls emplois occasionnels, il a ensuite été étendu selon l'échéancier suivant :

TEE et salariés occasionnels		
<i>Date d'application</i>	<i>Secteur d'activité concerné</i>	<i>Territoire concerné</i>
1 ^{er} janvier 2004	Hôtels, cafés, restaurants, bâtiments et travaux publics	Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes
1 ^{er} avril 2004	Hôtels, cafés, restaurants, bâtiments et travaux publics	France entière
	Coiffure, commerce de détail de viandes et charcuterie, services fournis aux entreprises	Pays de Loire, Poitou-Charentes
	Commerce et réparation auto, agences immobilières, commerce de détail et marchés	Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées
1 ^{er} juillet 2004	Coiffure, commerce de détail de viandes et charcuterie, services fournis aux entreprises, commerce et réparation auto, agences immobilières, commerce de détail et marchés	France entière
TEE et salariés permanents		
<i>Date d'application</i>	<i>Secteur d'activité concerné</i>	<i>Territoire concerné</i>
1 ^{er} juillet 2004	Hôtels, cafés, restaurants	Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes
	Coiffure, commerce de détail de viandes et charcuterie, services fournis aux entreprises	Pays de Loire, Poitou-Charentes
	Commerce et réparation auto, agences immobilières, commerce de détail et marchés	Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées
1 ^{er} octobre 2004	Tous secteurs	France entière

L'extension des deux titres emploi entreprise à l'ensemble des secteurs d'activité n'a pas été envisagée. En effet, le coût de leur adaptation à des secteurs où le nombre de salariés susceptibles d'être concernés est faible ne se justifiait pas au regard des effets attendus sur l'emploi.

• **La réforme envisagée**

Le TEE ne semble avoir rencontré, jusqu'ici, qu'un succès très limité. Gérard Cornu, rapporteur, au nom de la commission des Affaires économiques, du projet de loi en faveur des PME, faisait ainsi dans son rapport¹ le constat suivant : « *bien que normalement applicable depuis le 1^{er} janvier 2004, le TEE n'a réellement pu commencer à fonctionner qu'à compter du mois de mars suivant, après la parution du décret d'application du 9 février 2004 relatif au TEE. Force est cependant de constater qu'après un an d'expérience, le dispositif n'est pas particulièrement probant au regard des dizaines de milliers d'entreprises susceptibles d'être concernées : un peu plus*

¹ Rapport n° 333 (2004-2005) de Gérard Cornu, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 11 mai 2005.

de 14.000 entreprises adhérentes au dispositif et un nombre de salariés employés en février 2005 à peine supérieur (14.300), dont on ne sait au demeurant combien ont pu bénéficier de ce dispositif pour sortir de l'économie souterraine, le bilan paraît maigre ».

Cet échec amène le Gouvernement à proposer une réforme du TEE afin de le rendre plus attractif.

La principale modification envisagée consisterait à transformer le TEE pour en faire un instrument de **paiement** des salariés, à l'image du chèque emploi-service pour les particuliers employeurs.

Le changement de dénomination, pour passer du « titre emploi » au « chèque emploi », n'est d'ailleurs pas anodin : alors que le TEE est un document remis à l'employeur, comportant des volets sociaux pour l'accomplissement des formalités correspondantes, le chèque emploi comporterait, outre ces pièces, des chèques bancaires pour la rémunération du salarié. Le chèque emploi sera donc un outil plus complet que le TEE. Son statut de titre de paiement implique qu'il soit émis et délivré par des établissements bancaires.

Le chèque emploi tiendrait lieu également de contrat de travail et dispenserait l'employeur d'effectuer la déclaration préalable d'embauche, prévue à l'article L. 320 du code du travail.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa sans modification.

II - La position de votre commission

Bien qu'elle soit favorable, par principe, aux mesures de simplification destinées aux petites entreprises, votre commission avait porté, à l'occasion de l'examen du projet de loi en faveur des PME, un jugement critique sur les conditions d'élaboration du chèque emploi.

Constatant les résultats peu concluants obtenus par le TEE, elle avait déploré les changements fréquents apportés au dispositif, qui affecte sa lisibilité par les entreprises, et s'était étonnée du foisonnement d'initiatives tendant à la création de divers « chèques », alors que coexistent déjà, comme cela a été rappelé, plusieurs dispositifs destinés à des publics ou à des territoires différents. Ainsi, en février 2003, un dispositif, alors appelé « chèque-emploi entreprises », avait été introduit par l'Assemblée nationale par voie d'amendement dans le projet de loi pour l'initiative économique, alors qu'au même moment, un projet de loi habilitant le Gouvernement à mettre en place ce chèque par ordonnance et une proposition de loi relative à la création d'un chèque-emploi associatif étaient en cours d'examen par les deux assemblées, de même qu'un dispositif de chèque-emploi jeune été. Il a

fallu attendre l'ordonnance du 18 décembre 2003, puis le décret du 9 février 2004, pour que le cadre réglementaire de ce qui était devenu entre temps le TEE soit opérationnel.

Par ailleurs, il ne semble pas que toutes les difficultés techniques de mise en oeuvre du chèque emploi aient été levées.

Si le chèque a vocation à se substituer au bulletin de paie, il paraîtrait logique que les mentions devant obligatoirement figurer sur ce dernier, telles que la convention collective applicable à l'entreprise ou la position du salarié dans la classification conventionnelle (grille des salaires), y soient également inscrites. Les représentants de l'artisanat, concernés au premier chef par ce dispositif, ont souligné, lors de leur audition par votre rapporteur, que la simple mention de la convention collective obligerait à imprimer 278 modèles de chèques différents, soit autant que de conventions collectives en vigueur dans notre pays. La mention de la position du salarié dans la classification conventionnelle imposerait de modifier le chèque emploi après chaque négociation salariale. Ils ont estimé, en conséquence, qu'un tel dispositif serait difficilement gérable.

La dispense de déclaration préalable à l'embauche risque également de rendre plus difficile la lutte contre le travail illégal, que cette procédure avait précisément pour but de contrer.

Le ministère des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat, du commerce et des professions libérales, a mis en place un groupe de travail réunissant des représentants des experts-comptables, des représentants du réseau des Banques populaires, un membre de la Fédération française bancaire, le directeur du financement de l'ACOSS ainsi que des représentants du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, du ministère de la santé et des solidarités, pour réfléchir aux solutions à apporter à ces difficultés.

Enfin, pour lever toute ambiguïté sur le plan juridique, votre commission vous propose de compléter, par voie d'**amendement**, l'habilitation donnée au Gouvernement en indiquant, de manière plus précise, les fonctions remplies par le chèque emploi. Le projet de loi fait référence à l'accomplissement des formalités de déclaration d'embauche et de déclaration aux organismes sociaux ainsi qu'à son utilisation comme titre de paiement. Il convient d'ajouter qu'il aurait également vocation à tenir lieu, le cas échéant, de contrat de travail et de bulletin de paie.

Article 1, 7°

Diversification et simplification de l'accès aux trois fonctions publiques

Objet : Ce paragraphe vise à supprimer les limites d'âge applicables pour l'accès à la fonction publique et à créer une nouvelle modalité de recrutement pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans sortis du système éducatif sans diplôme ou ayant des difficultés d'insertion professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Le septième point du projet de loi d'habilitation a pour objet d'assouplir les règles d'accès à la fonction publique. Il s'agit tout à la fois :

- de rendre possible le recrutement des « seniors », en supprimant les limites d'âge encore en vigueur pour les concours externes ;

- de créer, à l'attention des jeunes en difficulté de seize à vingt-cinq ans, un dispositif de formation en alternance rémunérée débouchant sur une intégration à la fonction publique en qualité de fonctionnaires titulaires, à l'issue d'un examen professionnel.

• La suppression des limites d'âge applicables au recrutement dans les trois fonctions publiques

L'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne fait aucune mention d'une condition d'âge pour accéder à la fonction publique. Le principe d'égalité d'accès à la fonction publique exposé à l'article 6 de cette même loi prévoit en effet qu'« aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leur âge ». Mais le même article prévoit que des « conditions d'âge peuvent être fixées (...) pour le recrutement des fonctionnaires, lorsqu'elles visent à permettre le déroulement de leur carrière ».

On retrouve les mêmes termes dans l'article 11 de la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Au total, cette rédaction peut néanmoins être interprétée de manière très large, ce qui limite la portée du principe d'égalité d'accès à la fonction publique énoncé.

Par ailleurs, depuis 1946, le Conseil d'État a reconnu au pouvoir réglementaire, pour chaque statut particulier ou pour une catégorie particulière de fonctionnaire, la possibilité de fixer un âge au-delà duquel il n'est pas possible de se présenter à un concours.

Ainsi, dans la plupart des concours externes, il existe une limite d'âge supérieure, justifiée par la difficulté de concilier une entrée tardive dans la fonction publique avec un déroulement de carrière susceptible d'ouvrir un droit à pension de retraite après quinze ans de service. Pour les concours de catégorie A, cette limite d'âge est située en général entre vingt-huit et quarante ans. S'agissant du recrutement des catégories B et C, le décret n° 75-765 du 14 août 1975 a reporté de quarante à quarante-cinq ans l'âge limite d'accès pour l'ensemble des fonctionnaires soumis au statut général, nonobstant des dispositions spéciales plus favorables.

Dans ces conditions, la présente demande d'habilitation doit permettre d'aller au-delà de ce que le législateur de 1983 avait souhaité, en posant cette fois comme un principe général la suppression des limites d'âge pour l'accès à la fonction publique. Ne subsisteraient plus que deux exceptions : pour les personnels en « service actif » d'une part, et pour les concours externes de la haute fonction publique, d'autre part.

• La mise en œuvre du nouveau dispositif de « PACTE junior » destiné aux jeunes de moins de vingt-six ans

Le Gouvernement souhaite également instituer, dans des délais rapides, une nouvelle modalité de recrutement dans les trois fonctions publiques qui sera réservée aux jeunes en difficulté de moins de vingt-six ans.

Il convient de préciser que la présente demande d'habilitation recouvre un projet du Gouvernement déjà largement débattu au cours de ces derniers mois et dont elle ne fera qu'accélérer la réalisation. Lors de son audition devant la commission des Lois¹, Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, avait ainsi annoncé l'élaboration prochaine d'un projet de loi de modernisation de la fonction publique territoriale. L'un des éléments majeurs de ce projet résidait précisément dans ce dispositif baptisé « Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État » ou « PACTE junior ». Une large concertation avec les collectivités territoriales et les organisations syndicales représentatives a déjà eu lieu à ce sujet, notamment dans le cadre du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Le « PACTE junior » doit instaurer une voie de pré-recrutement dans la fonction publique, matérialisée par un contrat passé entre une administration et le bénéficiaire, pour une durée de un à deux ans. Il s'agit d'une formation en alternance avec un emploi, qui permet ensuite au bénéficiaire d'intégrer la fonction publique en qualité de fonctionnaire titulaire, en passant non pas un concours mais une procédure de vérification de son aptitude professionnelle.

¹ Audition du 16 novembre 2004 réalisée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2005.

Les bénéficiaires du « PACTE junior » seront les jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans révolus, sortis sans diplôme ou sans qualification du système scolaire, ou dont le niveau de qualification est inférieur au baccalauréat, et qui rencontrent des difficultés pour trouver un emploi. La sélection des candidats potentiels doit être effectuée par le service public de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi ou les missions locales.

Le « PACTE junior » présentera plusieurs avantages pour le jeune qui en bénéficiera : le temps de formation devrait correspondre à 20 % de la durée du contrat, un accompagnement par un tuteur est prévu et le dispositif qualifiant apportera la garantie de se voir proposer un emploi de titulaire dans la fonction publique, par le biais de l'examen professionnel.

Les employeurs publics seront encouragés à utiliser ce dispositif, grâce à une exonération des charges patronales au titre des assurances sociales et des allocations familiales, d'une part, et de la fidélisation de l'agent qui aura été formé dans son poste, d'autre part.

L'Assemblée nationale a adopté ce paragraphe sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite de la suppression des limites d'âge pour accéder à la fonction publique. Elle estime que cette évolution est rendue indispensable par :

- la perspective de départs à la retraite massifs des prochaines années dans la fonction publique territoriale qui pourraient occasionner des difficultés de recrutement ;

- les dispositions de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui reposent notamment sur un allongement de la durée d'activité ;

- par le besoin, en termes de gestion des ressources humaines, de favoriser les échanges entre secteur privé et secteur public. Il apparaît en effet souhaitable de rendre possible les « secondes carrières » des personnes issues du secteur privé, car ces dernières peuvent constituer une source d'enrichissement utile pour les administrations.

Votre commission estime au surplus que la procédure d'habilitation fait suite à un large débat engagé depuis l'automne 2004. L'ordre du jour parlementaire n'ayant pas encore permis la discussion du projet de loi de modernisation de la fonction publique territoriale, la procédure d'ordonnance permettra utilement d'en accélérer la réalisation sur ce point.

Votre commission approuve également la mise en œuvre du « PACTE junior », tout en prenant acte que le fondement juridique de l'accès à la fonction publique demeure celui du concours. Elle considère en effet qu'il est nécessaire de prendre en compte la situation spécifique des jeunes en difficulté âgés de moins de vingt-six ans, au regard du marché du travail, pour apprécier la modification que le Gouvernement se propose d'apporter au mode d'accès aux corps et cadres d'emploi de catégorie C.

Article premier, 8°

Incitations fiscales à la reprise d'emploi

Objet : Le 8° de cet article propose d'habiliter le Gouvernement à instaurer, par ordonnance, de nouvelles incitations fiscales destinées à encourager la reprise d'emploi.

I - Le dispositif proposé

Le 8° de cet article prévoit la création de deux incitations fiscales, l'une au profit des chômeurs de longue durée titulaires de minima sociaux **(a)**, l'autre destinée aux jeunes qui acceptent un emploi dans un secteur confronté à des pénuries de main-d'œuvre **(b)**.

• **Le retour à l'emploi** s'accompagne de dépenses supplémentaires - frais de garde des enfants, frais de transport, perte de certaines aides... - qui n'incitent évidemment pas à la reprise d'emploi. Pour les compenser, le Gouvernement prévoit le versement d'une nouvelle aide, sous forme de prime ou de crédit d'impôt, dont le montant devrait être, au vu des déclarations du Premier ministre, fixé à 1.000 euros.

Les modalités pratiques de versement de cette aide restent à préciser, mais il n'est pas exclu qu'il soit échelonné, de façon à ce que ses bénéficiaires puissent faire face plus facilement à des dépenses étalées dans le temps.

Cette mesure serait ciblée sur le public le plus éloigné de l'emploi, à savoir les chômeurs de longue durée, inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE et titulaires de minima sociaux.

Il est à noter que la prime serait versée en cas de reprise d'un emploi salarié, mais aussi en cas de création ou de reprise d'entreprise.

• La deuxième mesure fiscale envisagée vise à remédier aux **difficultés de recrutement** que connaissent certains secteurs d'activité.

Le public ici visé est celui des jeunes de moins de vingt-six ans ; on peut donc y voir une mesure complémentaire de celle figurant au 4°, elle aussi destinée à lutter contre le fléau du chômage des jeunes.

Une prime, dont le montant devrait être, là encore, fixé à 1.000 euros, serait versée aux jeunes acceptant de reprendre un emploi dans les secteurs confrontés à des difficultés de recrutement. Cette mesure devrait les encourager à se tourner vers ces métiers, qui sont généralement exigeants sur le plan professionnel, et enverrait également un « signal » positif à l'intention des jeunes demandeurs d'emploi, pour attirer leur attention sur ces « gisements d'emplois » inexploités.

La liste des secteurs et des métiers qui ouvriront droit au versement de cette prime n'est pas encore connue. Elle devrait être fixée par arrêté interministériel, à l'issue d'une large concertation.

On peut cependant affirmer, sans trop s'avancer, que les secteurs, confrontés à des difficultés de recrutement « chroniques » devraient y figurer, par exemple ceux du bâtiment et des travaux publics, l'hôtellerie-restauration ou encore certains métiers de maintenance (électriciens, plombiers, etc.).

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa sans modification.

II - La position de votre commission

Au même titre que la prime pour l'emploi, créée par le gouvernement de Lionel Jospin, ces mesures fiscales ont vocation à être des outils d'incitation à la reprise d'emploi. Elles sont convenablement ciblées puisqu'elles concernent, d'une part, des publics en grande difficulté, d'autre part, des secteurs confrontés à une pénurie de personnel. Votre commission partage donc pleinement la philosophie de ces mesures.

L'estimation, qui figure dans l'exposé des motifs, selon laquelle 500.000 emplois ne trouveraient pas preneurs, est en revanche davantage sujette à caution : on retient, le plus souvent, le nombre de 200.000 offres d'emploi non pourvues.

Article premier, 9°(nouveau)
Mesures d'adaptation à l'outre-mer

Objet : Le 9° de cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à prévoir que le Gouvernement puisse adapter le contenu des ordonnances aux conditions propres à l'outre-mer.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a complété l'article premier par un 9° relatif à l'adaptation des ordonnances outre-mer.

- Ce nouvel alinéa prévoit, tout d'abord, d'adapter le contenu des ordonnances prises en application des 5° (service militaire adapté), 6° (chèque emploi) et 8° (incitations fiscales) à la situation particulière des départements d'outre-mer (DOM).

Le 5° proposant d'étendre à la métropole le service militaire adapté (SMA) existant outre-mer, il est probable que l'ordonnance n'affectera guère les pratiques en vigueur dans les DOM.

Le 6° habilite le Gouvernement à créer le chèque emploi, mais il existe déjà outre-mer un titre de travail simplifié (TTS). L'ordonnance devra donc tenir compte de ce dispositif déjà existant.

Les mesures fiscales prévues au 8° devront également être conciliées avec des dispositions propres aux DOM. L'article L. 832-9 du code du travail, en particulier, prévoit déjà, au profit des titulaires de minima sociaux, le versement d'une allocation de retour à l'activité pour leur réinsertion dans une activité professionnelle salariée ou indépendante.

- Il vise ensuite à rendre applicable à Mayotte, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par la situation particulière de ce territoire, les ordonnances prises sur la base des 1° à 7° du présent article. *A contrario*, les mesures fiscales visées au 8° n'auraient donc pas vocation à y être appliquées. Cette exclusion s'explique par la compétence reconnue au conseil général de Mayotte en matière fiscale.

Sur proposition des députés Mansour Kamardine et Guy Geoffroy, deux sous-amendements rédactionnels ont été adoptés par l'Assemblée nationale, notamment pour remplacer l'expression « *situation particulière de Mayotte* » par celle, plus usitée, d'« *organisation particulière de Mayotte* ».

II - La position de votre commission

Votre commission comprend la nécessité d'adapter le contenu des ordonnances à la situation particulière de l'outre-mer.

*

* *

Votre commission vous demande d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Article 2

Délais d'habilitation et de ratification

Objet : Cet article indique dans quel délai les ordonnances devront être prises par le Gouvernement et les projets de loi de ratification correspondant déposés devant le Parlement.

I - Le dispositif proposé

Le texte initial du projet de loi d'habilitation indiquait que les ordonnances devaient être prises dans un délai de trois mois à compter de sa promulgation.

Un second délai de trois mois, courant à compter de la publication de chaque ordonnance, était fixé pour le dépôt du projet de loi de ratification correspondant. A défaut, l'ordonnance concernée deviendrait caduque en vertu de l'article 38 de la Constitution.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du groupe socialiste tendant à ramener ces deux délais de trois à deux mois. Le député du Nord, Jean Le Garrec, qui a défendu cet amendement en séance, l'a justifié, non sans humour, par la volonté de son groupe d'aider le Premier ministre à tenir ses engagements dans le délai de cent jours qu'il s'est lui-même fixé.

Ne voyant aucun inconvénient à agir plus rapidement qu'il l'avait d'abord prévu, le Gouvernement a donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

III - La position de votre commission

Votre commission ne voit aucune raison de revenir sur l'initiative prise à l'Assemblée nationale et juge qu'il serait déraisonnable de proposer un délai encore plus bref.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Réunie le mercredi 6 juillet 2005, la commission a adopté le présent projet de loi d'habilitation ainsi modifié.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juillet 2005, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur le projet de loi n° 454 (2004-2005), habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

M. Alain Gournac, rapporteur, a présenté les grandes lignes de son rapport.

M. Gérard Dériot a approuvé les conclusions du rapporteur et a rappelé que le recours aux ordonnances est conforme à la Constitution lorsqu'il est justifié par l'urgence.

M. Jean-Pierre Godefroy s'est montré réservé sur la forme, contestant le recours à l'article 38 de la Constitution dans des conditions qui ne sont pas habituelles et s'est inquiété des intentions réelles du Gouvernement. Puis il a critiqué le contrat « nouvelles embauches » qui lui paraît peu protecteur des salariés et s'est indigné que les jeunes de moins de vingt-six ans ne soient pas comptés dans les effectifs des entreprises, ce qui porte atteinte, à son sens, à leurs droits syndicaux. Il s'est déclaré peu convaincu par les dispositifs de déductions fiscales proposés, notamment pour les jeunes de moins de vingt-six ans. Il a enfin appelé de ses vœux un débat plus ouvert sur le statut des jeunes participant au service militaire adapté (SMA), ainsi que sur la suppression de la limite d'âge dans la fonction publique.

M. Louis Souvet a tout d'abord rappelé que l'urgence figure bien au rang des justifications qui peuvent permettre l'utilisation des ordonnances dans un contexte où le taux de chômage élevé, les faillites d'entreprises et les suppressions d'emplois appellent des changements rapides. Il a demandé des éclaircissements sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale au 3° de l'article premier. Il a par ailleurs souhaité que les jeunes chômeurs soient incités, voire contraints, à accepter les emplois disponibles dans les secteurs confrontés à une pénurie de main-d'œuvre.

M. Michel Esneu a souligné l'enjeu majeur que représente la bataille pour l'emploi menée par le Gouvernement et qui justifie le recours à la procédure des ordonnances. Il y voit l'occasion de simplifier un système qui est devenu très complexe au fil du temps.

M. Roland Muzeau s'est montré incrédule face au délai court de cent jours que s'est assigné le Gouvernement alors même que le projet de loi d'habilitation ne propose aucune solution nouvelle. Il a regretté que certains sujets ne soient pas traités, notamment le problème de la précarité croissante des travailleurs, résultant pour partie de l'augmentation du nombre de salariés employés à temps partiel. Il a également émis des réserves sur le recours à l'immigration pour répondre aux exigences de recrutement dans certains secteurs délaissés. Il a enfin souligné l'absence d'application de mesures prises en début de législature, rendues inopérantes du fait de la non-publication des décrets.

M. André Lardeux s'est dit favorable aux mesures proposées qui constituent une première réponse aux causes structurelles du chômage, mais a indiqué que les effets attendus pourraient prendre du temps. Il s'est réjoui des progrès apportés par le contrat « nouvelles embauches » et par la neutralisation des effets de seuils consécutifs à l'embauche du dixième salarié. Il a enfin appelé de ses vœux une utilisation plus dynamique des dépenses pour l'emploi, ainsi qu'une réforme approfondie du code du travail.

Mme Isabelle Debré a rappelé que le caractère exceptionnel de la situation de l'emploi en France justifie une action rapide, ce que permet le recours aux ordonnances. Elle s'est montrée optimiste sur le soutien et le pragmatisme que l'on peut attendre des organisations syndicales dans ce contexte particulier.

M. Paul Blanc a souligné que l'opposition n'a pas proposé de supprimer le recours aux ordonnances par une réforme constitutionnelle lorsqu'elle en a eu l'occasion, ce qui suppose qu'elle en accepte aujourd'hui l'utilisation. Il s'est montré favorable à un changement radical de la politique de l'emploi, constatant que les remèdes utilisés jusqu'à présent n'ont pas été suffisamment efficaces.

Mme Marie-Thérèse Hermange a rappelé le caractère habituel du recours aux ordonnances lorsque l'urgence l'impose. Elle a affirmé son soutien plein et entier aux mesures d'assouplissement proposées. Elle a en revanche émis des réserves sur les dispositions fiscales et souhaité qu'une réflexion soit menée sur les effets négatifs des délocalisations. Elle a, à cet égard, évoqué l'existence d'un dispositif européen qui pourrait être une voie à explorer.

Mme Janine Rozier a estimé prioritaire de remettre en avant la valeur du travail et plus spécifiquement du travail manuel, dans un contexte général où les loisirs et le temps libre ont pris le pas sur une culture de l'activité.

M. Jean-Pierre Michel a convenu que le recours aux ordonnances est conforme à la Constitution, mais a noté que celui-ci intervient en cours de législature, ce qui n'est pas l'usage. Cette circonstance met en évidence, à son sens, l'échec de la majorité actuelle dans la bataille pour l'emploi. Il a rappelé enfin son attachement au code du travail, fruit des luttes syndicales depuis la fin du dix-neuvième siècle et dont le contrat à durée indéterminée constitue le cœur.

Mme Bernadette Dupont a appelé à une réelle unité nationale face au défi que représente la réduction du chômage, qui suppose une évolution profonde du code du travail et du système éducatif pour les adapter notamment à la mondialisation de l'économie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe a fait part de l'adhésion du groupe union centriste-union pour la démocratie française aux solutions innovantes proposées par ce texte pour contribuer à résoudre le problème du chômage. Il a cependant souhaité que des précisions relatives au contrat « nouvelles embauches » soient apportées, estimant indispensable d'offrir des garanties aux salariés.

En réponse à M. Roland Muzeau, M. Alain Gournac, rapporteur, a souligné que le ministère du travail entretient de bons rapports avec les organisations syndicales qui demeurent favorables à l'établissement d'un dialogue et sont prêtes à faire des propositions. Il a ensuite rappelé que le Gouvernement a résolu les problèmes suscités par l'application des trente-cinq heures en parvenant à harmoniser les salaires minima.

En réponse à Mme Bernadette Dupont, M. Alain Gournac, rapporteur, a regretté également que l'unité nationale ne soit pas au rendez-vous de la bataille pour l'emploi qui requiert pourtant un soutien plein et entier de tous.

Il a répondu à M. Louis Souvet que l'amendement introduit par l'Assemblée nationale au 3° de l'article premier a pour objet de permettre au Gouvernement de transposer au seuil de vingt salariés le dispositif de lissage actuellement applicable pour l'embauche du dixième salarié.

M. Jean-Pierre Godefroy a rappelé que l'opposition a su faire preuve, à de nombreuses reprises, de bonne volonté en contribuant à la solidarité nationale, notamment à l'occasion de l'enlèvement des otages et lors du deuxième tour de l'élection présidentielle.

La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement à l'alinéa 6° de l'article premier, visant à préciser que le futur chèque emploi puisse tenir lieu également de contrat de travail et de bulletin de paie.

La commission a enfin approuvé le projet de loi d'habilitation ainsi modifié.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Jean-Claude Quentin**, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) ;
- **Mme Gabrielle Simon**, secrétaire générale-adjointe de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- **MM. Jean-François Veysset**, vice-président chargé des Affaires sociales, et **Georges Tissié**, directeur des affaires sociales de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- **M. Alain Lecanu**, secrétaire national, chargé du pôle emploi-formation, de la Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- **M. Denis Gautier-Sauvagnac**, président du groupe de propositions et d'actions (GPA) relations sociales du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- **MM. Pierre Perrin**, président, et **Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union patronale de l'artisanat (UPA).

La Confédération générale du travail (CGT) a fait parvenir une contribution écrite à la commission.

TABLEAU COMPARATIF

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

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p align="center">Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p>	<p align="center">Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p>	<p align="center">Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p>
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p>Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure visant à :</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
<p>1° Favoriser l'embauche dans les entreprises, établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail et n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés, par l'institution d'un contrat de travail sans limitation de durée comportant pendant une période déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques ;</p>	<p>1° Favoriser l'embauche dans les entreprises et organismes ...</p>	1° Non modifié
<p>2° Prévoir, pour les salariés dont le contrat mentionné au 1° a été rompu, un revenu de remplacement adapté à leur situation ;</p>	2° Non modifié	2° Non modifié
<p>3° Alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés, les effets financiers résultant de l'application des articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales, L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale et L. 951-1 du code du travail moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des recettes pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés ;</p>	<p>3° Alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés ou atteignant ou dépassant cet effectif, les effets ...</p>	3° Non modifié
<p>4° Aménager les règles de décompte des effectifs utilisées pour la mise en œuvre de dispositions relatives</p>	<p>... sociale, L. 951-1 du code du travail et 235 <i>ter</i> EA du code général des impôts, moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des ressources pour les bénéficiaires ...</p> <p>... susmentionnés ;</p>	4° Non modifié
4° Aménager ...		

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, pour favoriser l'embauche par les entreprises de salariés âgés de moins de vingt-six ans ;</p>	<p>... favoriser, à compter du 22 juin 2005, l'embauche vingt-six ans ;</p>	5° Non modifié
<p>5° Mettre en place dans les institutions de la défense, par aménagement des textes législatifs appropriés, notamment le code de la défense, le code du service national, la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires et la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, et en s'inspirant du modèle relatif à la formation professionnelle des volontaires stagiaires du service militaire adapté en vigueur outre-mer, un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté leur permettant l'obtention de diplômes ou titres professionnels et assorti d'un statut adapté aux exigences particulières de cette formation ;</p>	5° Non modifié	5° Non modifié
<p>6° Permettre aux très petites entreprises d'utiliser un dispositif simplifié pour leurs déclarations d'embauche ainsi que pour leurs déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales de leurs salariés, et pouvant, le cas échéant, servir de titre de paiement ;</p>	6° Non modifié	6° Permettre ...
<p>7° Supprimer les limites d'âge applicables au recrutement dans la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, y instituer une nouvelle modalité de recrutement pour l'accès des jeunes de moins de vingt-six ans aux corps et cadres d'emploi de catégorie C par la voie d'une formation en alternance conduisant à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles, et prévoir une exonération de cotisations sociales pour les personnes recrutées par cette procédure ;</p>	7° Non modifié	<p>... échéant, tenir lieu de contrat de travail et bulletin de paie et servir de titre de paiement ;</p>
<p>8° Instituer une mesure fiscale : a) En faveur des personnes ins-</p>	8° Non modifié	8° Non modifié

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>crites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources, qui créent ou reprennent une entreprise, ou qui sont recrutées pour occuper un emploi dans une entreprise ;</p>		
<p>b) Encourageant les jeunes de moins de vingt-six ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement.</p>		
Article 2	Article 2	Article 2
<p>Les ordonnances doivent être prises dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.</p>	<p>9° (<i>nouveau</i>) Adapter les ordonnances prises en application des 5°, 6° et 8° aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; rendre applicables à Mayotte, en les adaptant, les ordonnances prises en application des 1° à 7° du présent article appropriées à l'organisation particulière de cette collectivité.</p> <p>Les ordonnances doivent être prises dans un délai de deux mois suivant ...</p> <p>... Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication.</p>	<p>9° Non modifié</p> <p>Sans modification</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

TEXTES CITÉS DANS LES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Constitution du 4 octobre 1958

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

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

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

Code du travail

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

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

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

Art. L. 951-1. - A compter du 1^{er} janvier 2004, les employeurs occupant au moins dix salariés doivent consacrer au financement des actions définies à l'article L. 950-1 une part minimale de 1,60 % du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours entendues au sens des règles prévues aux chapitres I^{er} et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale ou au chapitre II du titre II et au chapitre I^{er} du titre IV du livre VII du code

rural pour les employeurs des salariés visés à l'article L. 722-20 dudit code. Pour les entreprises de travail temporaire, ce taux est fixé à 2 % des rémunérations versées pendant l'année en cours, quelles que soient la nature et la date de la conclusion des contrats de travail.

Dans le cadre de l'obligation définie à l'alinéa précédent, les employeurs effectuent avant le 1^{er} mars de l'année suivant celle au titre de laquelle est due la participation :

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

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

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

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

2° En contribuant au financement d'un fonds d'assurance-formation créé en application de l'article L. 961-9 ;

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

4° En finançant les actions de formation prévues à l'article L. 122-28-7.

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

Pour le secteur des entreprises de pêche maritime et de cultures marines, l'employeur verse à l'organisme collecteur paritaire agréé mentionné au troisième alinéa de l'article L. 953-4 la fraction de la contribution qui n'aurait pas été utilisée directement au financement de la formation professionnelle au profit de ses salariés.

Code général des collectivités territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

Code de la construction et de l'habitation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Code de la sécurité sociale

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

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

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

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

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