

N° 311

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 avril 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise,

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 Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, 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, 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 Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3013, 3016 et T.A. 573

Sénat : 310 (2005-2006)

Jeunes.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article premier (article 8 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, art. L. 322-4-6 et L. 322-4-17-3 du code du travail) Extension et renforcement du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise et du contrat d'insertion dans la vie sociale</i>	9
• <i>Article 2 Gage</i>	15
TRAVAUX DE COMMISSION	17
TABLEAU COMPARATIF	23

Mesdames, Messieurs,

Dans son rapport sur la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, votre commission remarquait que, depuis trente ans, les politiques publiques en faveur de l'emploi des jeunes ont été principalement inspirées par l'idée de favoriser l'embauche en ajustant le coût du travail des jeunes à leur productivité économique réelle. Elle relevait aussi les résultats de cette démarche, loin d'être négligeables puisque 35 % à 40 % des jeunes de moins de vingt-six ans bénéficiaient des systèmes d'aide à l'insertion des jeunes depuis le milieu des années 1990. Elle concluait enfin que, l'Etat ayant beaucoup investi dans la diminution du coût du travail des jeunes, le taux de chômage demeurant très élevé, l'entrée dans l'emploi empruntant de façon trop fréquente des cheminements heurtés, il devenait indispensable de tester de nouvelles formules. C'est en fonction de cette nécessité d'innover que le contrat première embauche (CPE) a été élaboré.

De très larges fractions de la jeunesse et du monde du travail ont manifesté un rejet profond de ce dispositif. Sa mise en œuvre ne pouvait pas être envisagée dans ces conditions : une certaine sérénité est indispensable dans un domaine aussi crucial que la lutte contre le chômage et spécialement celui des jeunes. Il fallait donc tirer la leçon du rejet.

La nouvelle rédaction proposée par l'Assemblée nationale pour l'article 8 de la loi du 31 mars 2006 tire cette leçon en substituant au contrat première embauche (CPE) un dispositif étendant et approfondissant deux instruments existants, qui ont fait la preuve de leur utilité : le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje) et le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

Le Seje, contrat aidé destiné à favoriser l'embauche de jeunes peu ou pas qualifiés dans le secteur marchand, a été institué par la loi du 29 août 2002 et successivement modifié par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale puis par l'article 25 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Dans les deux cas, il s'agissait essentiellement d'élargir le champ d'application du dispositif. La proposition de loi poursuit cet élargissement.

Le Civis, inséré dans le code du travail par la loi de programmation pour la cohésion sociale, est un contrat d'accompagnement conclu entre, d'une part, un jeune de seize à vingt-cinq ans révolus ayant un niveau de qualification insuffisante et rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, d'autre part, l'Etat, représenté soit par une mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, soit par une permanence d'accueil, d'information et d'orientation.

Il convient de relever quatre points parmi les novations et adaptations que la proposition de loi apporte à ces dispositions :

- l'octroi du **bénéfice du Seje aux jeunes titulaires d'un Civis rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, indépendamment de leur niveau de formation**. Ainsi est poursuivie l'extension progressive du champ d'application d'un dispositif encourageant l'emploi des jeunes dans le secteur marchand qui a donné lieu à l'ouverture de 300.000 dossiers depuis sa création en 2002. Il est incontestablement utile d'élargir le bénéfice de cette mesure à des jeunes disposant d'une formation de niveau plus élevé que ce qui était prévu initialement, dans la mesure où ces jeunes ont des difficultés à trouver un emploi. Le Gouvernement a annoncé son intention de dégager les financements nécessaires. La proposition de loi s'inscrit ainsi dans la logique de la loi sur l'égalité des chances, qui avait d'ores et déjà étendu le dispositif Seje aux jeunes résidant dans les zones urbaines sensibles (Zus), indépendamment de leur niveau de formation ;

- la possibilité donnée aux employeurs embauchant des jeunes en contrat de professionnalisation à durée indéterminée de **bénéficier du dispositif Seje en conservant le droit à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale ouvert au titre du contrat de professionnalisation**. L'acquisition d'une qualification professionnelle, objectif essentiel de ce contrat de formation en alternance, sera ainsi encouragée ;

- la **suppression des conditions de formation** limitant actuellement le champ d'application du Civis aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ayant un niveau de qualification inférieur ou équivalent au baccalauréat, ou de niveau bac + 2 non diplômés. Certains diplômes conduisent difficilement à l'emploi, on ne le sait que trop, il faut donc accompagner tous les jeunes qui subissent cette situation ;

- la possibilité de poursuivre l'accompagnement Civis **pendant un an après l'accès à l'emploi**. Dans la logique de renforcement de l'accompagnement individualisé des jeunes, cette mesure devrait favoriser la consolidation de l'insertion.

Ces modifications seront utiles. Au-delà du travail d'apaisement auquel le Parlement est appelé en ce qui concerne le CPE, il convient de se féliciter du travail accompli par les auteurs de la proposition de loi à la suite du processus de consultation de dix-neuf organisations syndicales et étudiantes, auquel votre rapporteur a été appelé à participer.

Le Gouvernement devrait prochainement favoriser une large concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des organisations étudiantes et de jeunesse sur l'insertion professionnelle des jeunes. Il s'agit du second volet de la démarche de sortie de crise, et non des moindres. La cohérence entre le système éducatif et l'emploi, en particulier, constitue un dossier complexe et encore insuffisamment approfondi. Si la modification de l'article 8 de la loi du 31 mars 2006 aboutissait à des progrès décisifs dans ce domaine crucial, votre commission ne pourra qu'être satisfaite de la nouvelle donne.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

*(article 8 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006,
art. L. 322-4-6 et L. 322-4-17-3 du code du travail)*

Extension et renforcement du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise et du contrat d'insertion dans la vie sociale

Objet : Cet article tend à l'extension et au renforcement du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, ainsi que du contrat d'insertion dans la vie sociale.

I - Le dispositif proposé

L'article premier propose une nouvelle rédaction de l'article 8 de la loi du 31 mars 2006 afin de substituer au contrat première embauche un dispositif à deux volets. Le premier (I) modifie l'article L. 322-4-6 du code du travail, relatif au dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje). Le second (II) modifie l'article L. 322-4-17-3 du même code, relatif au contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

1. La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 322-4-6 du code du travail

Le Seje est un contrat aidé destiné à favoriser l'embauche de jeunes peu ou pas qualifiés dans le secteur marchand. Institué par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, il a été successivement modifié par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale puis par l'article 25 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Dans les deux cas, il s'agissait d'élargir le champ d'application du dispositif.

Un élargissement progressif du champ d'application

C'est ainsi que la loi de programmation pour la cohésion sociale a entendu favoriser l'entrée dans le dispositif Seje de jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Cette catégorie de bénéficiaires ne représentait en effet que 20 % de l'ensemble des entrées dans le dispositif. La loi a donc

permis la modulation, en fonction du niveau de formation, du montant de la prime versée à l'employeur. Dans le même sens, elle a porté de vingt-deux à vingt-cinq ans révolus, pour les jeunes sans qualification bénéficiant du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), l'âge maximum d'accès au dispositif Seje.

L'article 25 de la loi pour l'égalité des chances a opéré un nouvel infléchissement. Selon l'exposé des motifs du projet de loi « *les jeunes issus de Zus devraient être prioritaires dans l'accès au Seje. Leur part dans les embauches en Seje est pourtant inférieure de huit points à la moyenne nationale* ». C'est pourquoi le dispositif du Seje a été étendu sans condition de qualification à l'ensemble des jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus résidant en zone urbaine sensible (Zus).

Par ailleurs, l'article 25 de la loi pour l'égalité des chances a unifié les conditions d'âge régissant l'accès au Seje en étendant son champ d'application aux contrats signés avec l'ensemble des jeunes de seize à vingt-cinq ans dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technique ou professionnel. Les jeunes sans qualification bénéficiant du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), auparavant expressément désignés par la loi, sont englobés dans ce champ d'application. Il a aussi été prévu que le montant de la prime peut être modulé non seulement en fonction du niveau de formation des bénéficiaires mais aussi, le cas échéant, en fonction de leur adhésion au contrat d'insertion dans la vie civile et de leur résidence dans une zone urbaine sensible. Enfin, l'accès au Seje a été étendu jusqu'au 1^{er} janvier 2007 à l'ensemble des jeunes au chômage depuis plus de six mois au 16 janvier 2006.

En fonction de ces évolutions, le régime juridique du Seje est actuellement le suivant.

Peuvent conclure des contrats Seje les employeurs cotisant au régime d'assurance chômage de l'Unedic, à l'exception des particuliers.

Sont éligibles au Seje :

- les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de fin du second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel ;

- les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus résidant en Zus, quel que soit leur niveau de formation ;

- les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus demandeurs d'emploi depuis plus de six mois au 16 janvier 2006 dont le contrat de travail sera conclu avant le 1^{er} janvier 2007.

Le Seje est un contrat à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel. La durée de travail stipulée doit être au moins égale à la moitié de la durée collective de travail applicable dans l'établissement. Le jeune bénéficiaire ne doit pas avoir été embauché dans l'entreprise dans les douze

mois précédant l'embauche, sauf s'il était titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail temporaire. Par ailleurs l'employeur ne doit pas avoir procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche.

L'aide à l'embauche consiste en un soutien financier de l'Etat versé à l'employeur pendant trois ans à compter de la date d'embauche. Son montant est fixé par décret, la loi précise qu'elle peut être dégressive. De fait, en application du décret n° 2005-221 du 9 mars 2005, elle est accordée pendant deux ans à taux plein, puis pendant un an à hauteur de 50 %. Son montant est modulé en fonction du profil de formation du bénéficiaire. Pour un jeune à temps plein, elle sera fixée à :

- 300 euros pour les jeunes de niveaux V *bis* et VI ;
- 150 euros pour les autres.

Pour les salariés à temps partiel, le montant de ce soutien financier est proratisé en fonction de la durée de travail.

Le bénéfice de l'aide est cumulable avec le dispositif de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale créé par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, et avec les autres dispositifs d'allègement de charges sur les bas salaires : allègement sur les cotisations dues pour les prestations de nourriture en espèces ou en nature dans les professions bénéficiant d'un régime d'équivalences horaires pour le calcul du Smic, allègement sur les salaires des travailleurs agricoles occasionnels.

Les salariés placés sous le régime du Seje peuvent bénéficier d'un accompagnement par un salarié de l'entreprise afin de faciliter leur intégration professionnelle, ainsi que d'un bilan de compétences. La procédure de validation des acquis de l'expérience leur est aussi ouverte.

La proposition de loi modifie les éléments suivants du régime juridique du Seje :

- le contrat Seje pourra être désormais signé avec des jeunes titulaires du contrat d'insertion dans la vie sociale, lui-même modifié en fonction du II de l'article premier de la proposition ;

- l'aide de l'Etat sera accordée pour une durée de deux ans et non plus trois ans. Cette diminution devrait provoquer une diminution de l'aide globale reçue par les employeurs : les auteurs de la proposition ont précisé qu'ils souhaitaient que le montant versé soit fixé à 400 euros par mois pendant la première année et à 200 euros pendant la seconde. Ainsi l'aide atteindrait-elle au total un montant de $(400 \times 12) + (200 \times 12) = 7.200$ euros contre $(300 \times 24) + (150 \times 12) = 9.000$ euros dans le dispositif actuel ;

- si le principe de l'interdiction de cumul de ces aides avec une autre aide de l'Etat à l'emploi est maintenu, la proposition de loi précise que les employeurs embauchant des jeunes en contrat de professionnalisation à durée

indéterminée pourront bénéficier du dispositif Seje. Il convient de rappeler à cet égard que le contrat de professionnalisation, contrat de travail en alternance à durée déterminée ou indéterminée comportant une action de professionnalisation, s'adresse aux jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans révolus et aux demandeurs d'emploi âgés de vingt-six ans et plus. Son objectif est de leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle et de favoriser leur insertion ou réinsertion professionnelle. Il ouvre droit à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale quand le bénéficiaire a entre seize et vingt-cinq ans (ou quand il s'agit d'un demandeur d'emploi âgé de quarante-cinq ans et plus). Tel est l'avantage que les employeurs de jeunes en contrat de professionnalisation pourront cumuler avec les aides afférentes au Seje dans le cas où le contrat sera éligible à ce dispositif. Il convient de rappeler par ailleurs que les actions de formation entreprises au titre du contrat de professionnalisation sont financées par l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) dont relève l'employeur. Le financement est calculé sur la base de forfaits horaires fixés par accord conventionnel ou, à défaut, sur une base de 11,15 euros par heure. Enfin, dans le cas où l'employeur attribue un tuteur à la personne recrutée, ce qui est pour lui une possibilité et non une obligation, l'OPCA peut également financer tout ou partie de la formation éventuellement suivie par le tuteur à hauteur de 15 euros par heure, dans la limite de quarante heures, et couvrir une partie du coût lié à l'exercice des fonctions de tuteur à raison de 230 euros par mois au maximum, pendant six mois au plus.

2. La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 322-4-17-3 du code du travail

Inséré à l'article L. 322-4-17-3 du code du travail par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le Civis est un contrat d'accompagnement conclu entre un jeune de seize à vingt-cinq ans ayant un niveau de qualification inférieur ou équivalent au baccalauréat, ou de niveau bac + 2 non diplômé, rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, d'une part, et l'Etat, représenté par une mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ou par une permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), selon le schéma d'accompagnement des bénéficiaires du droit à un accompagnement inscrit dans l'article L. 322-4-17-2, d'autre part. Celui-ci précise que pour chaque bénéficiaire de niveaux *V bis* et VI, c'est-à-dire les jeunes qui n'ont pas poursuivi leurs études au-delà de la fin de première année d'un brevet d'études professionnelles (BEP) ou d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), l'accompagnement est personnalisé, renforcé et assuré par un référent. En l'occurrence, le référent doit conduire au moins un entretien par semaine durant les trois premiers mois, puis un entretien au moins une fois par mois. Des bilans peuvent aussi être effectués.

L'article L. 322-4-17-3 précise encore que le contrat conclu fixe les engagements du bénéficiaire pour la mise en œuvre de son projet d'insertion professionnelle, les actions engagées par l'Etat à cet effet et les modalités

d'évaluation de ces actions. La loi dispose que les actions menées dans le cadre de ce projet comprennent des mesures de lutte contre l'illettrisme.

Le Civis peut être précédé d'une période d'orientation de trois mois, au cours de laquelle est élaboré le projet d'insertion.

L'article L. 322-4-17-3 précise enfin que les bénéficiaires du Civis sont affiliés au régime général de sécurité sociale pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre régime de sécurité sociale.

Un décret fixe, en fonction des catégories de bénéficiaires déterminées par le niveau de formation, la nature des engagements respectifs de chaque partie au contrat, la durée maximale de celui-ci et les conditions de son renouvellement.

La proposition de loi opère une réécriture globale de l'article L. 322-4-17-3.

3. Les modifications suivantes sont apportées au régime juridique initial :

- le Civis peut désormais être conclu par toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle. Les conditions tenant au niveau de formation sont supprimées. L'exposé des motifs indique que sont ainsi visés « *notamment les jeunes dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de second cycle long, ou n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur, ainsi que ceux qui se trouvent au chômage depuis plus de six mois* » ;

- le texte précise que la personne éligible bénéficie du Civis à sa demande. La rédaction précédente comportait la formulation « *peut bénéficiaire* ». Le Civis est ainsi présenté comme un droit ;

- le texte énonce par ailleurs de façon synthétique l'objet de ce contrat : l'accompagnement personnalisé ;

- il prévoit que cet accompagnement est assuré, au sein de l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 322-4-17-2 (c'est-à-dire une mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, ou une permanence d'accueil, d'information et d'orientation), par un référent. Celui-ci établit avec le bénéficiaire du contrat, dans un délai de trois mois à compter de sa signature, un parcours d'accès à la vie active. Seuls les bénéficiaires de niveaux V *bis* et VI bénéficiaient jusqu'à présent de l'accompagnement par un référent ;

- le texte énumère aussi les quatre « voies » que le référent a la possibilité de proposer au titre du parcours d'accès à la vie active : un emploi, notamment en alternance, précédé lorsque cela est nécessaire d'une période de formation préparatoire ; une formation professionnalisante pouvant comporter des périodes en entreprise, dans un métier pour lequel des possibilités d'embauche sont repérées ; une action spécifique, pour les personnes

connaissant des difficultés particulières d'insertion ; une assistance renforcée dans la recherche d'emploi ou la démarche de création d'entreprise, apportée par l'un des organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 311-1. Ces organismes sont ceux dont l'objet est la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ceux liés à l'Etat par une convention en vue du développement de l'insertion par l'activité économique, les entreprises de travail temporaire ou les agences de placement privées ;

- l'accompagnement peut être poursuivi pendant un an après l'accès à l'emploi ;

- enfin, un décret d'application fixera les caractéristiques des personnes pouvant bénéficier de l'accompagnement (ce qui signifie que le décret précisera le contenu de la notion de « *personne de seize à vingt-cinq ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle* »), ainsi que la nature des engagements des parties, la durée maximale du contrat et les conditions de son renouvellement. La modulation en fonction des catégories de bénéficiaires n'est plus retenue.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

L'ensemble des mesures inscrites dans l'article premier de la proposition de loi a le profond mérite de traduire clairement la démarche consensuelle engagée dans le cadre des discussions menées les 5, 6 et 7 avril derniers avec dix-neuf organisations syndicales et organisations représentatives de la jeunesse, par les présidents du groupe UMP au Sénat et à l'Assemblée nationale et par les deux rapporteurs de la loi pour l'égalité des chances, avec la participation du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que celle du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes. Ce dialogue a montré l'opportunité de centrer l'action publique, dans le cadre de la sortie de crise souhaitée par tous, sur les jeunes sans diplôme, premières victimes du chômage. C'est l'objectif que vise la modification du dispositif Seje et celle du Civis.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

Gage

Objet : Cet article tend à gager la dépense supplémentaire que provoquera l'application de la proposition de loi.

I - Le dispositif proposé

Cet article prévoit le financement, par une augmentation de la fiscalité du tabac, des dépenses supplémentaires, évaluées par le rapporteur de l'Assemblée nationale à 150 millions d'euros en 2006 et à 300 millions en 2007, résultant de l'adoption de la proposition de loi.

Il précise aussi que la loi adoptée sera « *exécutée comme loi de l'Etat* », formule qui ne figure dans les textes de loi qu'au moment de leur promulgation.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a supprimé cet article sur la proposition du Gouvernement, qui s'est engagé à assurer le financement des mesures instituées par le projet de loi.

III - La position de votre commission

Votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

*

Votre commission vous **demande d'adopter la proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise dans le texte voté par l'Assemblée nationale.**

TRAVAUX DE COMMISSION

Réunie le mercredi 12 avril 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur la proposition de loi n° 310 (2005-2006), adoptée par l'Assemblée nationale, sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

M. Alain Gournac, rapporteur, a rappelé que, depuis trente ans, les politiques publiques en faveur de l'emploi des jeunes ont essentiellement consisté à ajuster le coût du travail des jeunes à leur productivité. Ces politiques ont produit des résultats honorables mais le taux de chômage des jeunes demeurant très élevé, il était indispensable de tester de nouvelles formules. Le contrat première embauche (CPE) aurait pu apporter une solution à cette difficulté mais, rejeté par une large fraction de la jeunesse et du monde du travail, sa mise en œuvre ne pouvait pas être envisagée dans le climat de sérénité indispensable.

La nouvelle rédaction proposée par l'Assemblée nationale pour l'article 8 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances tire de façon satisfaisante la leçon de cette situation. La proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise institue en effet un dispositif qui étend et approfondit deux instruments très utiles : d'une part, le contrat jeunes en entreprise (Seje), d'autre part le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

M. Alain Gournac, rapporteur, a relevé les quatre principales novations apportées à ces dispositifs.

La première est l'octroi du bénéfice du Seje aux jeunes titulaires d'un Civis rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, indépendamment de leur niveau de formation. La proposition de loi s'inscrit ainsi dans la logique de la loi sur l'égalité des chances, qui avait d'ores et déjà étendu le dispositif Seje aux jeunes résidant dans les zones urbaines sensibles (Zus), indépendamment de leur niveau de formation.

La deuxième est la possibilité, pour les employeurs embauchant des jeunes en contrat de professionnalisation à durée indéterminée, de bénéficier du dispositif Seje en conservant le droit à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale auquel ils peuvent prétendre au titre du contrat de professionnalisation.

La troisième est la suppression des conditions de formation limitant actuellement le champ d'application du Civis aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ayant un niveau de qualification inférieur ou équivalent au baccalauréat, ou de niveau bac + 2 non diplômés.

La quatrième est la possibilité de poursuivre l'accompagnement Civis pendant une année après l'accès à l'emploi.

M. Alain Gournac, rapporteur, a estimé que ces modifications favoriseront l'accès à l'emploi des jeunes entrant dans le champ d'application, ainsi redéfini, du Seje et du Civis. Il a souligné la qualité du travail accompli par les auteurs de la proposition de loi en fonction des conclusions du processus de consultation de dix-neuf organisations syndicales, patronales et étudiantes, mené sous les auspices des présidents des groupes parlementaires de l'union pour un mouvement populaire (UMP) au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Il a rappelé par ailleurs que le Gouvernement devrait prochainement favoriser une large concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des organisations étudiantes et de jeunesse sur l'insertion professionnelle des jeunes, et a relevé dans cette perspective le caractère crucial de la cohérence entre le système éducatif et l'emploi.

M. Alain Gournac, rapporteur, a enfin proposé à la commission d'adopter la proposition de loi dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.

M. Alain Vasselle s'est félicité que la proposition de loi comporte des dispositions favorables à l'insertion des jeunes demandeurs d'emploi, la modification de l'article L. 322-4-17-3 du code du travail apparaissant spécialement opportune à cet égard.

Il a demandé pourquoi les zones de revitalisation rurale ne sont pas comprises dans le champ d'application du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje), étendu aux Zus par la loi pour l'égalité des chances.

Il s'est aussi inquiété de la façon dont seront financées les nouvelles exonérations de cotisations sociales consenties par la proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

M. André Lardeux a évoqué l'amertume qu'il ressent au vu de l'issue du débat sur le CPE. Cette disposition, sans être une réforme majeure, allait dans le bon sens, et aucune des conséquences dénoncées par la rue n'aurait résulté en réalité de son entrée en vigueur. Son seul risque aurait été d'engorger les conseils de prud'hommes. En fait, la société française a fait une nouvelle fois le choix du chômage et le scénario choisi pour la sortie de crise récompense ceux qui crient le plus fort et qui ont cherché à humilier le Parlement. Si la loi ne crée pas l'emploi, elle peut susciter les conditions favorables à son développement en modifiant un contexte juridique qui a provoqué, au fil des ans, l'émigration d'un million de jeunes en dehors de

notre pays. La proposition de loi qui vient remplacer le CPE ne contient que des dispositions assez anecdotiques. Pour toutes ces raisons, **M. André Lardeux** a annoncé qu'il ne participerait au vote ni en commission, ni en séance publique.

M. Roland Muzeau s'est déclaré très satisfait du retrait du CPE. Notant que la majorité parlementaire a été désavouée par l'opinion publique, il a exprimé la crainte que cette absence d'écoute des attentes de nos concitoyens n'ait des conséquences de plus en plus graves. Le refus d'abroger expressément le CPE trahit une absence de courage politique et fait douter qu'un travail sérieux soit enfin entrepris pour apporter des réponses au défi de l'emploi des jeunes. Le comité d'orientation de l'emploi a lancé des chantiers sur la flexibilité, sur l'efficacité des aides publiques et sur certains autres thèmes cruciaux intéressant l'emploi des salariés. Il est regrettable que la création du CPE par voie d'amendement, sans information préalable des partenaires sociaux, ait entravé le déroulement de ce processus.

Remarquant que l'on ne peut changer le peuple quand on n'est pas d'accord avec lui, **M. Roland Muzeau** a rappelé qu'il avait annoncé, au moment du vote du texte au Sénat, que la mobilisation de la jeunesse contraindrait la majorité à reculer. Les résultats du référendum sur la Constitution européenne, traduisant le profond besoin de sécurité ressenti par le peuple français, permettaient de prévoir cette issue.

Le groupe communiste républicain et citoyen ne déposera pas, lors de la discussion de la proposition de loi en séance publique, un grand nombre d'amendements mais il a l'intention d'aborder la question de l'apprentissage, celle du travail de nuit des apprentis, le contrat de responsabilité parentale et le contrat nouvelles embauches (CNE), dont tout laisse prévoir la modification prochaine, entre autres causes parce que les employeurs souhaitent aussi disposer d'une sécurité mieux assurée dans sa mise en œuvre. Le groupe communiste républicain et citoyen, enfin, fera en sorte que l'abrogation du CPE ait lieu dans des conditions claires.

M. Jean-Pierre Godefroy a jugé que le manque total de concertation lors de son élaboration a vicié le CPE dès l'origine. Il est en effet impossible de réformer le code du travail sans qu'une concertation approfondie ait lieu au préalable. Dans la mesure où, en outre, les organisations patronales auditionnées par la commission s'étaient déclarées défavorables au CPE, il était évident que ce dispositif ne pourrait pas être mis en œuvre.

Le texte de la proposition de loi ne contient guère de nouveautés hormis le fait que la durée du Seje passe de trois à deux ans, vraisemblablement pour susciter des économies. Il aurait été préférable d'abroger purement et simplement l'article 8 plutôt que de lui substituer ce faible dispositif de remplacement.

Par ailleurs, la proposition de loi a supprimé, avec l'article 2, le gage assurant le financement des dispositions étendant le champ d'application du Seje et du Civis. Les conditions dans lesquelles le dispositif de l'article

premier sera financé n'ont pas été précisées au cours du débat à l'Assemblée nationale. Un report de crédit a été évoqué, sans que les actions dont les crédits vont être ponctionnés soient identifiées.

Le dialogue a été rouvert avec les syndicats. Dans ce cadre, il faudra inévitablement discuter à nouveau du contrat nouvelles embauches et de l'apprentissage junior. La mort du CNE est ainsi déjà programmée ; en ce qui concerne l'apprentissage, il est regrettable qu'un problème aussi crucial ait été occulté par le débat sur le CPE.

Le débat sur la loi pour l'égalité des chances a également été faussé par les mesures concernant le travail de nuit. Celles-ci vont rendre difficile la réalisation de l'objectif des 500.000 contrats d'apprentissage fixé par le Gouvernement. En effet, les offres, vraisemblablement proposées majoritairement dans les professions imposant le travail de nuit des mineurs, ne seront guère attrayantes.

***M. Alain Milon** s'est joint aux propos de M. André Lardeux et a annoncé qu'il réserve encore la position qu'il compte prendre sur la proposition de loi. Il a estimé que le rapporteur, qui a fait un excellent travail sur la loi pour l'égalité des chances, aura des difficultés à conserver la même force de conviction pour l'enterrement du CPE.*

Si, comme l'indiquait M. Roland Muzeau, on ne change pas le peuple, le peuple a la possibilité de changer ses élus et les échéances politiques à venir donneront l'occasion à la démocratie de s'exercer. Il a par ailleurs observé que le dispositif de la proposition de loi a été élaboré dans une perspective consensuelle de pré-campagne présidentielle et que le financement des nouvelles dépenses qu'elle crée risque de ne pas se faire sans problème.

***M. Michel Esneu** a souligné la difficulté croissante de s'orienter dans le maquis des contrats aidés et des nouvelles aides. Il a estimé que les allègements de charges sociales ne sont pas nécessairement favorables à l'emploi. Il a aussi noté que les fonctionnaires territoriaux sont en général titularisés après un stage d'une durée d'un an, éventuellement renouvelé pour une année supplémentaire, et que le maire n'est pas obligé de motiver son refus éventuel de titularisation : n'est-il pas surprenant, dans le cas particulier du CPE, que ce qui est bon pour la fonction publique ne le soit pas pour le secteur privé ?*

***Mme Isabelle Debré** a rappelé que le CNE a permis la création de 400.000 emplois et a regretté que de jeunes enfants aient participé aux manifestations de rue, ce qui ne peut être considéré comme une forme d'expression populaire. Elle a relevé qu'une jeune fille, leader du mouvement étudiant, a manifesté sur les antennes de télévision son espoir de trouver de nouvelles lois à combattre en évoquant le plaisir que cette activité lui procurait. Elle a enfin trouvé pathétique que, selon un sondage récent, l'ambition de 65 % des jeunes soit d'entrer dans la fonction publique.*

M. Claude Domeizel a estimé que les jeunes étudiants qu'il a, de son côté, croisés dans les manifestations ont délivré une magnifique leçon de démocratie. Il a fait valoir que l'apprentissage junior est tout aussi inadmissible que le CPE. Il a estimé que ce qui attire les jeunes vers le statut de fonctionnaire n'est pas le refus de travailler mais la recherche de la sécurité de l'emploi.

En ce qui concerne enfin la comparaison entre la période de consolidation du CPE et le stage avant titularisation d'un fonctionnaire territorial, il a indiqué que le maire n'a pas la possibilité de mettre fin à un stage du jour au lendemain mais doit passer devant la commission administrative paritaire, avant d'être éventuellement cité devant le tribunal administratif. Or, le CPE aurait permis de licencier sans que l'intéressé dispose du moyen de se défendre.

M. Paul Blanc a indiqué que, pour les entraîneurs sportifs, une équipe perd quand elle a perdu ses fondamentaux : une bonne défense et la capacité de ne pas faire de fautes. La France a perdu, à son sens, deux fondamentaux : le sens de la responsabilité individuelle et celui de la valeur du travail. Tant qu'ils n'auront pas été reconquis, elle ira au devant de défaites que regretteront ceux qui les auront provoquées et ceux qui les auront acceptées.

M. Guy Fischer a rappelé que le CPE avait été introduit dans la loi pour l'égalité des chances par amendement, le 19 janvier dernier, sans aucune concertation avec les partenaires sociaux, les ministres concernés étant eux-mêmes pris de court par cette initiative du Premier ministre. Face à ces méthodes, le mouvement des semaines passées a réuni toutes les générations, l'ensemble des Français se sentant concerné.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ne crée rien de nouveau pour les jeunes les plus touchés par la précarité. Le Seje n'est que rarement utilisé - 75.000 contrats par an - et le Civi est l'un des contrats les moins souscrits. Il est en effet extrêmement difficile de le faire fonctionner, la mise en place d'un accompagnement étant une véritable gageure.

En ce qui concerne la loi pour l'égalité des chances, les dispositions concernant le travail de nuit et le travail dominical des apprentis restent aberrantes, à son sens, et ne résolvent en rien les véritables problèmes, en particulier le fait qu'être diplômé ne soit pas aujourd'hui suffisant pour trouver un emploi. La mobilisation contre le CPE traduit l'angoisse devant l'avenir que provoquent de telles réalités.

Quant au CNE, son avenir paraît fort compromis, dans la mesure où tout le monde se trouve actuellement d'accord pour le faire disparaître.

M. Nicolas About, président, a estimé que le dispositif instituant le CPE n'était pas forcément mauvais et qu'il aurait pu permettre des embauches. Mais le manque de concertation lui a été fatal : si les partenaires sociaux avaient été consultés, si leur accord avait été recherché, le CPE

n'aurait sans doute pas suscité de tels mouvements de rue. En outre, si le droit d'amendement des parlementaires avait pu s'exprimer plus librement, des améliorations sensibles auraient pu être apportées à ce texte et, peut-être, modifier le cours des choses.

C'est dans ce souci qu'il avait lui-même déposé des amendements sur le projet de loi pour l'égalité des chances, même si certains ont pu s'émouvoir de son initiative, car se priver de son droit d'amender les projets de loi revient, pour le parlementaire, à nier sa raison d'être.

La loi pour l'égalité des chances ayant été défaite par la rue, il convient de répondre à cette situation, à quoi s'emploie la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale sans autre modification que la suppression de l'article 2, où figurait le gage du financement de la dépense nouvelle, ainsi qu'une formule inadéquate normalement introduite dans les textes de loi au moment de leur promulgation.

*En réponse aux intervenants, **M. Alain Gournac, rapporteur**, a indiqué que les jeunes issus des zones de revitalisation rurale ne sont pas éligibles au Seje parce que l'intégration des jeunes issus des zones urbaines sensibles à ce dispositif a été opérée par la loi pour l'égalité des chances, élaborée à l'issue de la crise des banlieues à l'intention des publics touchés par la précarité dans ces zones. Il a rappelé que les modalités de financement de la proposition de loi seront précisées par le Gouvernement. Il a fait valoir que, lorsque des mesures de bon sens sont repoussées par ceux à qui elles sont destinées, il convient de tenir compte de cette réalité. Mettre fin à une situation détestable n'est pas forcément facile mais certainement nécessaire. La poursuite des désordres présentait en outre un certain nombre de risques graves qu'il était indispensable de prévenir. Il a ensuite souligné l'intérêt des entreprises pour le CNE, puisque 400.000 contrats ont été d'ores et déjà signés, et admis que l'absence de concertation sur le CPE a constitué effectivement la faiblesse de la loi sur l'égalité des chances.*

Il a confirmé que les maires ont la possibilité de ne pas titulariser les fonctionnaires stagiaires au bout de deux années d'essai. L'année de stage renouvelable un an est, de fait, assez comparable à la période de consolidation de deux ans instituée par le CPE.

*Puis **M. Alain Gournac, rapporteur**, a indiqué que des enfants ont en effet participé aux manifestations contre le CPE : devant sa propre permanence parlementaire, des enfants de l'école maternelle de sa commune ont manifesté à ce sujet sous la conduite de la directrice et de deux institutrices.*

Il a enfin déclaré s'être senti blessé par le fait que le président de la commission ait présenté des amendements à la loi pour l'égalité des chances sans l'en informer à l'avance.

*La commission a ensuite **adopté la proposition de loi dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.***

TABLEAU COMPARATIF

Conclusions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise	Proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise	Proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Dans la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, l'article 8 est remplacé par les dispositions suivantes :	Sans modification	Sans modification
« Art. 8. - I. - L'article L. 322-4-6 du code du travail est ainsi rédigé :		
« "Art. L. 322-4-6. - Pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi et à la qualification professionnelle, les employeurs peuvent bénéficier d'un soutien de l'État lors de la conclusion de contrats à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel :		
« "1° Avec des jeunes gens âgés de seize à vingt-cinq ans révolus dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel ;		
« "2° Avec des jeunes gens âgés de seize à vingt-cinq ans révolus qui résident en zone urbaine sensible ;		
« "3° Avec des jeunes titulaires du contrat d'insertion dans la vie sociale défini à l'article L. 322-4-17-3.		
« "La durée du travail stipulée au contrat doit être au moins égale à la moitié de la durée du travail de l'établissement. L'aide de l'État est accordée pour une durée de deux ans, le cas échéant de manière dégressive.		
« "Ce soutien est cumulable avec les réductions et les allègements de cotisations prévus aux articles L. 241-6-4, L. 241-13 et L. 241-14 du code de la sécurité sociale ainsi qu'à l'article L. 241-13 du même code tel que visé par l'article L. 741-4 du code rural et aux articles L. 741-5 et L. 741-6 du même code.		

Conclusions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale

« Il n'est pas cumulable avec une autre aide à l'emploi attribuée par l'État. Toutefois, les employeurs embauchant des jeunes en contrat de professionnalisation à durée indéterminée peuvent bénéficier de ce soutien, le cas échéant dans des conditions spécifiques prévues dans le décret mentionné ci-après.

« Un décret précise les montants et les modalités de versement du soutien prévu ci-dessus. »

« II. - L'article L. 322-4-17-3 du code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 322-4-17-3. - Toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle bénéficie à sa demande d'un accompagnement personnalisé sous la forme d'un "contrat d'insertion dans la vie sociale", conclu avec l'État. Ce contrat fixe les engagements du bénéficiaire en vue de son insertion professionnelle et les actions engagées à cet effet, ainsi que les modalités de leur évaluation.

« L'accompagnement personnalisé est assuré, au sein de l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 322-4-17-2, par un référent qui établit avec le bénéficiaire du contrat, dans un délai de trois mois à compter de sa signature, un parcours d'accès à la vie active. Le référent doit proposer à ce titre, en fonction de la situation et des besoins du jeune, l'une des quatre voies suivantes :

« - un emploi, notamment en alternance, précédé lorsque cela est nécessaire d'une période de formation préparatoire ;

« - une formation professionnalisante, pouvant comporter des périodes en entreprise, dans un métier pour lequel des possibilités d'embauche sont repérées ;

« - une action spécifique pour les personnes connaissant des difficultés particulières d'insertion ;

« - une assistance renforcée dans sa recherche d'emploi ou sa dé-

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Conclusions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale

marche de création d'entreprise, apportée par l'un des organismes mentionnés au troisième aliéna de l'article L. 311-1.

« Après l'accès à l'emploi, l'accompagnement peut se poursuivre pendant un an.

« Les bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale sont affiliés au régime général de sécurité sociale dans les conditions prévues aux articles L. 962-1 et L. 962-3, pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale.

« Un décret fixe les caractéristiques des personnes qui peuvent bénéficier de l'accompagnement, ainsi que la nature des engagements respectifs de chaque partie au contrat, la durée maximale de celui-ci et les conditions de son renouvellement. » »

Article 2

Les charges éventuelles qui résulteraient pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées par l'augmentation à due concurrence des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 2

Supprimé

Propositions de la Commission

Article 2

Suppression maintenue