

**Rapport visant, dans le respect des règles relatives aux
cumuls d'emploi,
à développer l'emploi en commun entre collectivités
locales, non salariés
et employeurs de salariés de droit privé**

rédigé par

**Monsieur Bernard PIRAS
Sénateur de la Drôme**

et remis à

**Monsieur Jean GLAVANY
Ministre de l'Agriculture et de la Pêche**

conformément aux dispositions de

**l'article 40 de la Loi d'Orientation Agricole
du 9 juillet 1999**

Avril 2001

INTRODUCTION

Notre société est habituée à un modèle idéal de relation de travail : un salarié, un employeur, un contrat à durée indéterminée à plein temps. Mais les différentes crises économiques, par son flot d'incertitudes, sont venues modifier notablement cette situation, faisant évoluer la relation traditionnelle vers des contrats moins satisfaisants : contrat à durée déterminée ou à temps partiel, intérim...

Le temps partagé est pour un individu le partage de son temps de travail et de son savoir-faire, soit entre plusieurs entreprises (pluriactivité salariée ou multisalariat), et cela de manière successive ou bien simultanée, soit entre plusieurs activités (pluriactivité non salariée). Seule la première hypothèse, la pluriactivité salariée, concerne notre sujet. Ainsi, pour l'employeur, à l'inverse, c'est le partage avec d'autres structures d'un collaborateur qu'elle n'aurait pas la capacité, seule, de recruter à temps plein. A noter, pour être tout à fait précis, que l'hypothèse retenue contient également le cas d'un travailleur indépendant (artisans, agriculteur...) qui aurait une activité salariée par ailleurs (nous ne sommes plus ici dans l'hypothèse du multisalariat à proprement dit, puisque s'ajoute à une activité salariée une activité non salariée). Pour résumer, nous avons donc pour notre recherche, dans la majorité des cas, un salarié et plusieurs employeurs, ou, parfois, un travailleur indépendant et un ou plusieurs employeurs.

Face à cela, le raisonnement est simple : puisqu'un même employeur ne peut assurer un travail suffisamment important pour assurer l'existence, et donc son intégration dans la société, d'un salarié, plusieurs employeurs regroupés, n'ayant pas besoin d'un salarié à plein temps, le pourront sans doute. Il s'agit donc d'organiser et de sécuriser une situation de fait.

L'emploi en commun existe déjà entre employeurs privés. En 1999, le nombre de pluriactifs (salariés ou non salariés) était évalué à 720 000 personnes : 29 % dans l'agriculture, 22 % des commerçants et artisans et près de 39 % des membres de professions libérales et 10 % d'autres salariés.

La situation juridique née de la pluriactivité est complexe et pose un certain nombre de questions qui ne sont malheureusement pas réglées à ce jour, lesquelles étant liées au fait que le salarié possède plusieurs employeurs : date de la prise des congés payés, réalisation d'heures supplémentaires sur des plages interférant avec des périodes de travail pour d'autres employeurs, cumul des protections complémentaires, la proratisation effective du plafond s'agissant des cotisations à l'assurance vieillesse... Une proposition de loi de Monsieur André JOURDAIN a tenté en mars 1999, dans le cadre d'une proposition de loi, de mettre au point un nouveau régime du multisalariat en temps partagé, mais celle-ci posait en fait plus de difficultés qu'elle n'en résolvait. L'instauration de mécanismes spécifiques, tels que le groupement d'employeurs, a permis de résoudre un certain nombre de difficultés. Mais ce vaste chantier est loin d'être terminé.

Rappelons que la finalité de ce rapport n'est pas de proposer un statut mais de permettre le développement du multisalariat, et cela, par l'emploi en commun entre collectivités locales, non salariés et employeurs de salariés de droit privé. La nouveauté est donc de permettre la collaboration entre les collectivités locales et les employeurs de droit privé.

Bien évidemment, certains peuvent objecter que, préalablement à un élargissement des possibilités de pluriactivité, il serait préférable de déterminer un cadre juridique pour cette nouvelle forme de travail. Un cadre qui rassurerait employeurs et salariés. Mais notre recherche, qui va s'attacher à démontrer que l'extension du multisalariat aux collectivités locales est légitime et surtout possible, sera peut-être l'occasion de porter une réflexion sur la situation des multisalariés et de leurs différents employeurs.

Il s'agit ici de déterminer selon quelles conditions, et sous quelle forme, il serait possible d'associer des employeurs de statut privé, d'une part, et de statut public, d'autre part. Le salarié travaillerait ainsi à un moment donné pour une entité privée et, à un autre, pour une entité publique.

Notre objectif est donc de favoriser le développement de la pluriactivité par la participation des collectivités locales en tant qu'employeurs ou co-employeurs, ce qui permettra sans aucun doute de créer des emplois. Malheureusement, cette participation se heurte à un certain nombre de règles qu'il serait nécessaire de modifier.

Pour cela, dans un premier temps nous verrons l'intérêt que peut présenter un tel partenariat, puis dans un second, les réponses qui sont apportées actuellement à ce problème. Enfin, il sera temps de donner des pistes permettant de remédier à ces différents blocages, et de répondre ainsi à l'attente des salariés, employeurs privés et employeurs publics.

SOMMAIRE

I - L'intérêt d'un tel partenariat

A - Un intérêt économique

1 - Pour l'entreprise

a - Une activité saisonnière

b - Le développement des PME

2 - Pour la collectivité

3 - Pour le salarié

B - Un intérêt social

1 - La précarité de l'emploi

2 - Les personnes en difficulté d'insertion

II - Des obstacles à un partenariat de plus en plus souhaité

A - Les principaux obstacles

- 1 - Interdiction de cumuler
- 2 - Impossibilité pour les collectivités locales d'adhérer à des groupements
- 3 - Le rôle de l'intercommunalité

B - Une volonté de partenariat émergente mais évidente

- 1 - Regroupement expérimental d'employeurs privé/public
 - a - G.E.I.Q. du Giffre du Haut Genevois
 - b - Association AGATE PAYSAGES
 - c - Les CUMA et le projet « emploi et territoires »
- 2 - Le dispositif Nouveaux services - Nouveaux emplois
 - a - Le groupement ad hoc (ou association ad hoc)
 - b - Le groupement d'employeurs (article L 127-1 à L 127-9)
 - c - Convention de mise à disposition sans but lucratif
 - d - Une intercommunalité de fait
- 3 - Convention de partenariat pour l'emploi de salariés pluriactifs
- 4 - Article 45 de la loi de modernisation de l'agriculture
- 5 - Projet de loi sur la forêt
- 6 - Des initiatives parlementaires

III - Des solutions permettant ce partenariat

A - Le groupement d'employeurs

- 1 - Groupement d'employeurs par l'insertion et la qualification
- 2 - Groupement ad hoc
- 3 - Groupement classique (art. L 127 - 1 à 127 - 9 du Code du travail)
 - a - La solidarité financière
 - b - La convention collective
 - c - La fiscalité applicable
 - d - Domaines d'activités concernés
 - e - La situation des salariés de groupements

B - La société d'économie mixte locale

C - Le groupement d'employeurs lié à une collectivité par une convention

D - Le centre de gestion de la fonction publique territoriale

E - L'accompagnement et le développement de la pluriactivité public/privé

IV – Fiches récapitulatives

I - L'INTERET D'UN TEL PARTENARIAT

Il apparaît clairement que compte tenu des caractéristiques tant géographiques que professionnelles, notamment en milieu rural, certains emplois ne pourront être créés que par le regroupement des employeurs potentiels. L'existence de ces emplois dépend donc de la possibilité pour ces employeurs de se regrouper.

Lorsque l'on étudie les raisons pour lesquelles il est nécessaire de développer le partenariat en matière d'emploi entre des collectivités territoriales et des personnes privées, il est indispensable de prendre en considération le double aspect d'un tel objectif : économique et social. Il en ressort que sur les deux, le développement de l'emploi en commun s'avère très positif. Dans la mesure où, contrairement à l'intérim, des liens étroits se nouent entre l'employeur et le salarié, l'implication effective du salarié sera supérieure.

L'intérêt du développement de l'emploi en commun entre les collectivités locales, non salariés, et employeurs de salariés privés ne sera pas ici abordé par le simple intérêt de l'apport des collectivités, mais découlera en fait des avantages que les différents acteurs tireront de l'essor de cette nouvelle organisation du travail au sein de notre société.

Il serait tout à fait possible de dire que la pluriactivité n'est pas une bonne solution, et qu'il vaudrait mieux tout mettre en oeuvre pour que seul le modèle type existe. Même s'il est certain que ce dernier correspond à un certain idéal qu'il faut conserver, même s'il n'est pas toujours possible de l'atteindre, nous allons voir que la pluriactivité peut présenter de nombreux intérêts, lesquels poussent pour son développement.

A - Un intérêt économique

Nous nous plaçons ici principalement du côté de l'employeur, lequel peut avoir besoin régulièrement d'un salarié compétent mais ne peut lui assurer un plein temps. Le constat est le même pour les collectivités locales, surtout lorsqu'elles sont de taille réduite, donc en milieu rural. Cependant, la pluriactivité peut également être un choix pour le salarié, un mode de vie, ce dernier pouvant souhaiter une diversité d'activités et d'expériences.

1 - Pour l'entreprise

Le fait que l'entreprise n'ait pas besoin d'une personne à plein temps toute l'année peut être lié soit à son activité saisonnière, soit à sa faible structure.

a - Une activité saisonnière

Cette situation se rencontre par exemple en agriculture ou dans le tourisme. Le salarié a dans cette hypothèse plusieurs employeurs qui se succèdent. Ces entreprises ont besoin d'un personnel compétent et disponible à l'époque souhaitée. Ne pouvant leur assurer une activité toute l'année, elles risquent de ne pouvoir conserver d'une année sur l'autre leurs saisonniers, perdant ainsi l'expérience et la formation données. Il est essentiel pour le bon fonctionnement et la survie de ces entreprises de pouvoir conserver et fidéliser son personnel.

b - Le développement des PME

Il s'agit par exemple de toutes les petites entreprises qui se créent, notamment en milieu rural, lesquelles ont un besoin limité en personnel. Ainsi, par exemple, une PME peut solliciter l'aide d'un cadre pour développer l'exportation, ou l'intervention d'un comptable pour assurer sa comptabilité. Elle peut avoir besoin de collaborateurs de haut niveau et cela à la juste hauteur de leurs besoins. Il faut quand même souligner ici que pour entrer dans le cadre de notre étude, le besoin exprimé par l'entreprise ne doit pas être ponctuel, c'est à dire correspondre à une mission, mais s'inscrire dans une certaine durée. Il ne doit pas s'agir de la fourniture d'une prestation de services, mais s'inscrire dans le cadre d'une relation contractuelle.

2 - Pour la collectivité

Il s'agit par exemple des petites communes rurales qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour avoir du personnel communal permanent à temps complet. Elles recourent de ce fait à des salariés à temps partiel, que ce soit pour entretenir la place du village ou le cimetière. D'ailleurs, à l'origine ce rapport était beaucoup plus restrictif, puisqu'il ne devait concerner que le statut de l'employé rural, correspondant parfaitement à la situation ci-dessus analysée.

3 - Pour le salarié

Pour certains salariés la pluriactivité est un choix, une volonté de diversifier ses emplois et ses expériences, de mieux gérer l'organisation de son temps de travail. Cette démarche concerne notamment les salariés qualifiés comme les cadres en informatique par exemple. C'est donc avant tout le choix d'un mode de vie. Le salarié peut exercer la même activité auprès de divers employeurs, mais le plus souvent, dans cette hypothèse, des activités différentes lui permettant de concilier contrainte et passion (sportive, culturelle...)

B - Un intérêt social

On se tourne ici plus particulièrement du côté du salarié qui se retrouve en situation de pluriactivité, la plupart du temps par nécessité pour assurer des revenus décents. Celui-ci peut avoir des difficultés soit à trouver un emploi stable (il subit la pluriactivité), soit à se qualifier et s'insérer (la pluriactivité peut l'aider).

1 - La précarité de l'emploi

Les personnes qui se trouvent sur le plan professionnel dans une situation précaire vivent dans l'insécurité, n'ayant aucune stabilité, en manque de statut social. Il est quasi-impossible, avec des « morceaux d'emploi », de bâtir une vie, une famille. A défaut de sécurité d'emploi, il est difficile de se projeter dans l'avenir. Malheureusement, les statistiques démontrent que 80 % des emplois créés le sont à titre précaire : intérim, contrat à durée déterminée, temps partiel... Le multisalariat peut permettre alors de remédier à cet état de fait.

2 - Les personnes en difficulté d'insertion

Le regroupement de plusieurs employeurs peut avoir pour finalité également d'assurer l'insertion de personnes qui ont du mal à s'insérer professionnellement. Tel est le cas notamment du G.E.I.Q. (Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification), forme particulière de groupement d'employeurs prévu par la loi du 25 janvier 1985, qui a pour objectif l'insertion et la qualification de demandeurs d'emploi en difficulté par l'immersion dans le monde du travail. Il est composé d'entreprises qui signent une convention avec l'association.

Il s'adresse à des personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI...), et propose en alternance formation et activité professionnelles. Le G.E.I.Q. permet ainsi un multisalariat, éventuellement sur la base de contrats aidés (contrat de qualification, contrat d'apprentissage, contrat d'adaptation...) A défaut de G.E.I.Q. de tels contrats n'auraient sans doute pas pu être signés.

II - DES OBSTACLES A UN PARTENARIAT DE PLUS EN PLUS SOUHAITE

Nous nous trouvons devant un paradoxe : de nombreux obstacles s'opposent au développement de l'emploi en commun entre collectivités locales, non salariés, et employeurs de salariés de droit privé, alors qu'il est constaté une volonté d'un tel partenariat qui débouche sur de nombreuses expériences, parfois en dehors de la légalité, ou sur des projets avortés.

A - Les principaux obstacles

Ces obstacles concernent aussi bien les salariés que les employeurs.

1 - Interdiction de cumuler

L'interdiction faite aux agents publics d'exercer une activité privée, déjà posée par le décret loi de 1936, repose sur l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 et l'article L. 324-1 du Code du travail. Selon l'article 25, *«les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit »*.

Cette règle s'applique aux agents titulaires et non titulaires, qu'ils soient à temps complet (ce qui est logique) ou, ce qui concerne plus directement notre étude, à temps non complet. Ainsi, un agent qui n'aurait qu'un emploi à temps partiel ne pourrait compléter ses revenus par le biais d'un contrat de

droit privé. Bien évidemment, cette interdiction fonctionne dans l'autre sens, c'est à dire qu'un salarié de droit privé ne pourrait par la suite occuper un emploi public à temps partiel.

Cette interdiction de cumul sera à terme aménagée. En effet, l'article 20 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions et limites dans lesquelles les agents publics occupant un emploi à temps non complet pourront être autorisés à exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative.

2 - Impossibilité pour les collectivités locales d'adhérer à des groupements

Les groupements d'employeurs ont été mis en place afin de structurer et de sécuriser le multisalariat à temps partagé. A ce jour, malheureusement, les collectivités locales ne peuvent adhérer à de tels groupements. Plusieurs raisons expliquent qu'une opposition systématique des différents ministères concernés (Fonction Publique et Intérieur) ait été constatée à une telle extension.

L'une d'elle concerne le fait que la loi met à la charge de chacun des membres du groupement une responsabilité solidaire quant aux dettes de celui-ci vis à vis du salarié et des organismes de protection sociale. Mais cette solidarité financière apparaît comme incompatible avec les règles d'exécution des budgets des collectivités locales. En outre, certains craignent, les collectivités locales étant toujours solvables, que ces dettes soient forcément assumées par elles.

Un autre frein concerne la peur de voir transférer un certain nombre de charges vers ces groupements, contournant ainsi le régime statutaire de la fonction publique. Une telle adhésion serait alors considérée comme un moyen pour échapper à ces contraintes statutaires.

3 - Le rôle de l'intercommunalité

La question qui se pose ici est de connaître le rôle que peut jouer l'intercommunalité pour résoudre les problèmes de main d'oeuvre rencontrés par les collectivités locales.

La première idée est de savoir s'il est possible de créer un syndicat intercommunal pour assurer le prêt de main d'oeuvre aux communes adhérentes. Il apparaît que selon l'article L 163-1 du Code des communes, un établissement public intercommunal est créé en vue d'oeuvres ou de services d'intérêt intercommunal. Ainsi, chaque commune adhérente transfère des compétences qui lui sont reconnues par la loi à un syndicat intercommunal qui les exerce à la place des communes adhérentes. Il semble bien que le prêt de main d'oeuvre ne saurait entrer dans ce cadre. Il entre en revanche dans celui des centres de gestion de la fonction publique territoriale, au profit des seules collectivités territoriales qui y ont recours (voir propositions page 19).

Mais il est tout à fait concevable que des collectivités locales de petite dimension se regroupent pour embaucher, par exemple, une personne chargée de l'entretien des berges d'une rivière commune. Mais cette hypothèse, si elle répond sans doute au problème posé à ces collectivités et permet la

création d'emplois, elle ne correspond pas au thème de notre rapport, à savoir, l'emploi en commun public/privé.

B - Une volonté de partenariat émergente mais évidente

Les nombreux exemples qui vont être abordés ci-dessous démontrent indiscutablement qu'il existe une volonté, et surtout une nécessité de développer l'emploi en commun. A ce jour, et malheureusement, les pratiques sont bien souvent en avance sur la législation en vigueur, laquelle ne pourra indéfiniment empêcher cette évolution qui s'avère, pour les acteurs locaux, légitime et indispensable. Il est indispensable que le législateur tire des conclusions de ces différentes expériences.

1 - Regroupement expérimental d'employeurs privé/public

a - G.E.I.Q. du Giffre du Haut Genevois

La vallée du Giffre s'est engagée dans une démarche volontaire de création d'emplois, notamment dans le cadre de l'entretien des espaces verts, entre employeurs mixtes qui s'est concrétisée en 1996 par la signature d'une Charte d'Initiative Locale pour l'Emploi. Par le biais d'un avenant à cette charte il a été décidé de mettre en place, avec l'ensemble des acteurs, un dispositif test de groupements d'employeurs public/privé. C'est ainsi que le 28 mai 1996 le G.E.I.Q. du Giffre du Genevois Haut Savoyard s'est constitué, lequel ayant pour objectif de mettre à disposition de ses adhérents des salariés liés au dit groupement par un contrat de travail, et de permettre la qualification des salariés par la formation en alternance et leur insertion professionnelle, mais surtout de regrouper des employeurs de droit public et privé pour faciliter l'émergence de nouveaux emplois en milieu rural. Ce G.E.I.Q. concerne principalement les métiers de l'entretien de l'espace rural (paysagistes, agriculteurs, bûcherons, forestiers, arboriculteurs...).

Ce groupement est actuellement constitué de 14 entreprises (individuelles ou SARL), de 3 associations, de 4 GAEC, de 3 collectivités locales, de 2 établissements publics intercommunaux. A noter que la charte stipule que l'adhésion des communes à ce groupement ne doit pas avoir pour objet de contrarier les règles relatives à la fonction publique territoriale, et que les tâches confiées aux salariés mis à disposition ne doivent en aucun cas se rattacher à une mission de service public administratif. Ce document prévoit ainsi les emplois communaux pouvant être pris en compte.

En 1999, le G.E.I.Q. a totalité 1 066 journées de mise à disposition (8 315 heures de travail). Le temps d'une mise à disposition auprès d'un employeur se situe en moyenne à 2,5 mois pour un nombre d'employeurs-utilisateurs moyen de 3,4 par salarié. Plus de 20 personnes ont pu être embauchées pendant ces trois premières années. Sur 8 signataires de contrats d'apprentissage, 6 ont poursuivi leur parcours jusqu'à son terme. Ces derniers ont tous acquis le CAPA Entretien de l'Espace Rural (E.E.R.), et ont systématiquement été embauchés par la suite, au sein d'un établissement adhérent ou extérieur. Actuellement, le G.E.I.Q. emploie 7 salariés, dont 4 apprentis et 3 salariés en contrats de droit commun (1 C.D.I. et 2 C.D.D.). Car ce G.E.I.Q. a la particularité d'avoir également une activité de groupement classique. Ce type de contrat apparaît comme l'aboutissement logique du processus de formation.

Les premières conclusions démontrent que cette formule répond parfaitement aux besoins d'utilité sociale constatés : la difficulté pour les entreprises rurales d'assurer des emplois stables, le problème de la compétence en matière d'activité rurale, et enfin le caractère saisonnier et surtout extrêmement atomisé des besoins d'entretien de l'espace, lequel ne permet pas la structuration d'un marché au sens classique du terme.

Par ailleurs, le G.E.I.Q. ne concurrence personne dans son secteur. Il n'est pas une entreprise d'intérim, car s'inscrivant essentiellement dans une action d'insertion, de formation et de qualification à un poste, pas une entreprise d'intérim d'insertion, car ne proposant pas des missions à son personnel, pas une association intermédiaire, car ne mettant pas son personnel à disposition des particuliers, pas une entreprise d'insertion, car n'exécutant pas de travaux en direct.

En somme, le G.E.I.Q. assure trois fonctions :

- la gestion des contrats de travail et des paies,
- l'accompagnement social de ces salariés,
- l'accompagnement pédagogique des apprentis.

Le problème relevé le plus pénalisant concerne le régime fiscal. A cet égard, l'association a rempli le questionnaire prévu par l'administration, mais n'a toujours pas reçu de réponse. Il apparaît néanmoins qu'elle n'exerce pas ses activités dans des conditions similaires à celles d'une entreprise : le produit proposé correspondant à l'embauche de demandeurs d'emplois en difficulté sociale et/ou professionnelle, et répond donc à un besoin d'utilité sociale, le public concerné est uniquement les adhérents, le prix facturé n'est pas compétitif en raison des actions d'insertion et d'accompagnement, et enfin la publicité est restreinte.

b - Association AGATE PAYSAGES

Cette expérience a été mise en place en 1997 dans le cadre d'une charte expérimentale locale pour le développement de l'emploi partagé en milieu rural. L'hypothèse de départ était basée sur l'existence de « petits morceaux d'activité » en milieu rural dans le domaine de l'entretien de l'espace, non valorisés par la création d'emploi.

A l'origine, seize employeurs se sont engagés dans le dispositif de l'apprentissage par la conclusion de huit contrats d'apprentissage, dont certains, par le biais d'une convention signée sur la base de l'article R 117 - 5 - 1 du Code du travail, concernaient des collectivités territoriales.

L'intérêt suscité par cette initiative s'est concrétisé en avril 1999 par la création d'une association d'employeurs : « L'Association Pour l'Emploi Partagé en Milieu Rural ». Celle-ci se compose de quinze employeurs : une communauté de communes, trois communes, une association d'insertion, un entrepreneur de travaux paysagers et neuf agriculteurs.

Ce dispositif présente de nombreux intérêts. Pour l'employeur, cela répond à un besoin en facilitant l'organisation du travail du salarié, en lui proposant un travail à temps plein, et en améliorant la qualité du service rendu (les manières de travailler s'enrichissent mutuellement). Pour les salariés, cela assure une diversification des tâches accomplies, un développement de leurs compétences et du sens de leur responsabilité, un emploi à temps complet. Pour le territoire, cette collaboration permet une dynamisation des territoires ruraux par un rapprochement de structures généralement peu habituées à travailler ensemble, par une meilleure connaissance du travail réalisé par chacun, et peut contribuer à la création d'un nombre important d'emplois locaux de proximité.

Selon le constat des protagonistes, une telle formule est de nature à générer la création d'emplois : associant la complémentarité des tâches, la prise en compte de la saisonnalité, la proximité, elle devrait se limiter aux emplois de type non administratif.

c - Les CUMA et le projet « emploi et territoires »

Depuis 1997, la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole conduit une expérimentation relative à la création d'emplois dans le milieu rural. Ce projet dénommé « Emploi et Territoires », bénéficie d'un financement du Fond Social Européen (Programme d'Initiative Communautaire ADAPT). Il vise à créer, tester et évaluer des outils susceptibles de promouvoir l'emploi en milieu rural.

Cette expérience, menée sur 3 ans, porte sur 9 sites (dans 9 régions différentes) et concerne une cinquantaine de partenaires nationaux et locaux ainsi qu'une cinquantaine de CUMA.

Sans reprendre l'ensemble de ces actions, nous pouvons en citer l'expérimentation menée sur le site aquitain cherche à mettre en relation les différents secteurs d'activités du monde rural qui sont souvent cloisonnés (élus et collectivités, agriculteurs et organisations agricoles, tissu associatif, acteurs économiques et sociaux...) qui utilisent de la main d'oeuvre et dont la complémentarité pourrait permettre de pérenniser des emplois. A terme, le projet vise à établir comment les partenariats locaux peuvent concrètement déboucher sur la création d'activités et comment encourager ces partenariats.

2 - Le dispositif Nouveaux Services - Nouveaux Emplois

a - Le groupement ad hoc (ou association ad hoc)

L'article L 322-4-18 du Code du travail prévoit que les employeurs peuvent se réunir au sein d'un groupement constitué sous la forme d'associations déclarées de la loi du 1er juillet 1901, afin de signer la convention relative à l'emploi jeune embauché. Cette forme de groupement est communément appelé « groupement ad hoc ». Il ne permet pas le recrutement sur la base de contrat classique. Mais il permet, semble t-il, car ce point semble discuter, à des collectivités locales de gérer des emplois en commun avec des partenaires de droit privé à but non lucratif, des associations par exemple (le secteur privé à but lucratif étant exclu du cadre NS-NE). Néanmoins, comme le souligne le bilan établi en décembre 1999 des expériences de NS-NE, de nombreux groupements ad hoc ont été mis en place avec des collectivités locales.

Cet article n'a à ce jour fait l'objet d'aucun décret d'application prévoyant les modalités de fonctionnement de ces groupements ad hoc, les règles des articles L. 127-1 à L. 127-11 du Code du travail ne pouvant en l'occurrence s'appliquer (pas d'obligation d'appliquer une convention collective, pas de responsabilité financière solidaire...) On se retrouve donc devant un vide juridique.

Il faut souligner que certains organismes se sont constitués en associations ad hoc mais sont en fait des groupements d'employeurs ad hoc sans l'avouer. Tel est le cas par exemple de l'Association pour la Valorisation d'Activités Nouvelles Créatrices d'Emplois et de Services (AVANCES), laquelle compte 73 adhérents dont des villes, des syndicats intercommunaux, une société d'économie mixte, des entreprises publiques, des concessionnaires de services publics, un bailleur social, de nombreuses associations sportives, des centres sociaux, des M.J.C, des centres de formation.

b - Le groupement d'employeurs (article L 127-1 à L 127-9)

Des groupements sous cette forme ont été mis en place pour gérer des emplois jeunes. En principe, parmi les employeurs adhérent à de tels groupements, il ne devrait pas y avoir de collectivité locale. Néanmoins, il est constaté que certaines collectivités ont rejoint de tels groupements (exemple : le Groupement d'Employeurs Profession Sport des Arrondissements de Dunkerque (GEPSAD).

c - Convention de mise à disposition sans but lucratif

Cette procédure revient à ce qu'il n'y ait qu'un seul employeur, mais celui-ci mettant l'emploi jeune à disposition d'autres partenaires dans le cadre d'une convention de mise à disposition sans but lucratif. Celle-ci doit se faire à prix coûtant (toutes charges comprises, plus cotisations diverses, plus quote-part formation/professionnalisation).

Ce dispositif fonctionne aussi bien entre associations, qu'entre communes ou qu'entre associations et communes.

d - Une intercommunalité de fait

Il s'agit en fait de structures associatives qui fonctionnent sur le principe de l'intercommunalité. Tel est le cas par exemple de l'O.I.S.J.E.P. de Fauville en Caux puisqu'il regroupe majoritairement des collectivités locales qui se partagent un emploi jeune.

3 - Convention de partenariat pour l'emploi de salariés pluriactifs

Il s'agit d'une convention qui a pour objet de garantir à des salariés exerçant pour le compte de chaque signataire la permanence de l'emploi dans l'année civile. Elle engage les signataires vis à vis du salarié employé.

Nous pouvons prendre l'exemple de la convention signée entre le département de l'Ardèche et l'Office National des Forêts. Les salariés sont employés à temps partiel par l'un et l'autre et sous contrat à durée indéterminée. Ils sont soumis au contrat de travail faisant référence à la convention

collective en vigueur à l'O.N.F pour son emploi auprès de cet établissement et au statut de la fonction publique territoriale pour son emploi auprès du département de l'Ardèche. En l'occurrence les salariés sont employés par le département du 21 novembre au 20 mars et par l'O.N.F. du 21 mars au 20 novembre.

Cette solution a pour principal intérêt de garantir un emploi à temps complet pour le salarié.

4 - Article 45 de la loi de modernisation de l'agriculture

L'article 45 de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture autorise les personnes exerçant à titre principal une activité professionnelle non salariée agricole à occuper un emploi à temps non complet dans une collectivité locale. Elle constitue une dérogation à l'interdiction de cumul d'une activité publique avec une activité privée. Cette disposition doit permettre à des agriculteurs ayant de faibles ressources et travaillant en zones difficiles, de se procurer des revenus complémentaires sans pour autant porter une atteinte excessive aux règles de gestion des emplois publics.

Mais cette mesure est soumise à la publication d'un décret d'application, lequel n'est toujours pas paru à ce jour. Le projet de décret prévoyait les règles suivantes : recrutement sur la base d'un contrat à durée déterminée pour des emplois dont la liste serait définie ; possibilité ouverte uniquement pour les communes de moins de 2 000 habitants ; le poste ouvert doit correspondre à une durée de travail inférieure au mi-temps ; rémunération établie par référence à celle du cadre d'emploi statutaire.

La mise en oeuvre de cette disposition aurait permis une pluriactivité exploitation agricole/collectivité locale. Une étude INRA-SCEES montre l'intérêt de la pluriactivité pour la viabilité, la pérennité et l'adaptabilité de certaines exploitations. Il conviendra de veiller à ce que le décret d'application de l'article 20 de la loi du 3 janvier 2001, qui doit fixer les conditions et limites dans lesquelles les agents publics pourront être autorisés à exercer une activité privée lucrative, prenne bien en compte les spécificités des petites communes rurales en terme de partage d'emploi.

5 - Projet de loi sur la forêt

La situation du personnel ouvrier forestier est difficile car la plupart est dans une situation de pluri-employeurs aussi bien privés que publics (propriétaires forestiers non employeurs, entrepreneurs de travaux forestiers et communes propriétaires de forêts). C'est un secteur d'activité particulièrement concerné par le thème de notre étude, et à la recherche d'une organisation du travail conduisant à la réduction du nombre des employeurs d'un même salarié, et cela dans l'intérêt de ces derniers, mais aussi des employeurs, notamment communaux.

L'article 10 du projet de loi de modernisation forestière, lequel a été retiré préalablement à l'examen du parlement, avait pour objet, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, de permettre aux collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants, propriétaires de forêts ou d'espaces boisés, de pouvoir adhérer à un groupement d'employeurs créé en application des articles L 127-1 à L 127-7 du Code du travail, pour l'accomplissement sur leur domaine boisé de tâches n'entrant pas

dans leur mission obligatoire de service public, et à condition que lesdites tâches ne constituent pas l'activité principale de salariés du groupement.

Une telle expérience avait, comme le précisait l'exposé des motifs, pour objectif de permettre à des non salariés, des employeurs privés et des collectivités locales, de se regrouper pour employer en commun des salariés. Elle correspondait donc parfaitement à notre sujet et aurait pu utilement nourrir notre réflexion.

6 - Des initiatives parlementaires

A l'occasion du projet de loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire, plusieurs amendements parlementaires ont été déposés lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée Nationale, lesquels avaient pour objet de permettre l'adhésion des communes de moins de 10 000 habitants et des unités locales des établissements publics de l'Etat à des groupements d'employeurs, lorsqu'elles sont directement concernées par l'objet de ces groupements. Ces initiatives n'ont pas abouti.

III - DES SOLUTIONS PERMETTANT CE PARTENARIAT

Comme l'indique expressément le titre de notre étude, sa finalité est de trouver des solutions permettant de développer cet emploi en commun. La possible adhésion des collectivités locales aux groupements d'employeurs en est une, mais elle n'est pas la seule. De nombreuses et diverses pistes doivent être explorées.

A - Le groupement d'employeurs

1 - Groupement d'employeurs par l'insertion et la qualification

Rappelons que les G.E.I.Q. sont des groupements d'employeurs soumis aux dispositions du Code du travail, mais avec des objectifs et des moyens particuliers. En effet, ils ont pour mission centrale l'organisation de parcours d'insertion et de qualification professionnelle, au profit de demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés : jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du R.M.I. Ils embauchent des salariés sur des contrats de travail de type particulier : contrat de qualification, contrat initiative emploi, contrat d'orientation...

Soulignons également que les salariés n'ont pas vocation à rester dans ces groupements, lesquels ont principalement pour finalité de les former, puis de les réinsérer dans la vie active. En cela, ils diffèrent des groupements classiques.

Les G.E.I.Q. peuvent jouer un rôle social non négligeable, et l'association d'employeurs publics et privés, si elle était généralisée (en dehors des expériences actuelles qui s'avèrent fort concluantes), présenterait un intérêt essentiel. A noter que le C.N.C.E. G.E.I.Q. est favorable à une telle association, à la condition que cela concerne des collectivités locales de petite taille. La F.G.A-C.F.D.T. partage également cette position.

Accessoirement, la suppression depuis le 1^{er} janvier 2001 de la prime accordée aux employeurs embauchant des jeunes sous contrat de qualification devrait être analysée en terme d'impact sur le fonctionnement et la pérennité de ces GEIQ.

2 - Groupement ad hoc

Au même titre que ce qui a été fait pour les emplois jeunes, il s'agit ici de créer une nouvelle forme de groupements d'employeurs répondant à des règles particulières. Une telle évolution pourrait être bornée par le type de production, en l'occurrence ce pourrait être ici les produits forestiers, et ne concerner que les communes rurales, lesquelles ne pouvant assurer un emploi à temps plein. Seraient ainsi associés les entreprises privées, les petites communes rurales, les propriétaires forestiers. La constitution de ces groupements serait limitée tant par l'activité concernée que par la dimension des communes adhérentes.

Selon les analyses, il en ressort que dans ce secteur une telle mesure aurait une efficacité économique très grande pour l'économie d'énergie, en rendant l'énergie bois compétitive vis à vis du fuel, pour la réduction du travail illégal, pour une gestion améliorée de la biomasse et une gestion optimale de la ressource bois, pour le développement rural.

Néanmoins, l'expérience des groupements ad hoc pour les NS - NE a démontré que des règles précises devaient être édictées pour assurer le fonctionnement et la gestion de telles structures, ce qui en l'occurrence n'a pas été le cas (aucun décret paru). Cette situation est dangereuse car elle a conduit à des situations de non droit, et pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Mais cette expérience des emplois jeunes pourrait sans aucun doute servir de base à l'élaboration d'une nouvelle forme de groupements ad hoc, notamment pour l'emploi en commun public/privé.

Par ailleurs, la question qui se pose est de savoir s'il apparaît opportun de restreindre la constitution de groupements d'employeurs publics/privés à certaines activités et à des collectivités d'une importance maximale. C'est pourquoi, il est indispensable d'envisager une réforme des articles L 127-1 à L 127-9 du Code du travail relatifs aux groupements d'employeurs dits classiques.

3 - Groupement classique (art. L 127-1 à 127-9 du Code du travail)

La Fédération Française des Groupements d'Employeurs a recherché, sur le plan social et fiscal, les obstacles juridiques qui constituaient des freins à la création des groupements d'employeurs. A ce sujet, il est intéressant de remarquer que les modifications réclamées par cet organisme portent sur les difficultés avancées pour s'opposer à l'adhésion des collectivités locales aux groupements d'employeurs. Ceci mérite une explication. Les quatre points évoqués concernent la responsabilité solidaire, la convention collective, le régime fiscal et l'intégration des collectivités locales. Ainsi, les trois premiers points sont fréquemment avancés comme faisant obstacle soit à l'adhésion des collectivités locales, soit au fonctionnement de groupements contenant des collectivités. Il serait logique de penser qu'en réglant ces dysfonctionnements, on éliminerait les obstacles à l'adhésion des collectivités locales. Reprenons successivement ces trois points.

a - La solidarité financière

Les groupements d'employeurs étant sous forme associative loi 1901, la loi met à la charge de chacun des membres du groupement une responsabilité solidaire quant aux dettes de celui-ci vis à vis du salarié et des organismes de protection sociale.

Plusieurs réponses ont été apportées dans la pratique à ce problème :

- Dépôt de caution demandée à chaque adhérent,
- Constitution de réserves à partir des bénéfices dégagés par le groupement,
- Recours à une assurance privée,
- Engagement d'un organisme extérieur ou d'un petit noyau d'entreprises à couvrir les dettes éventuelles.

Il semble que cette solidarité financière soit incompatible avec les règles d'exécution des budgets des collectivités locales. Or, cette solidarité ne peut être limitée tant par la loi que par décret, compte tenu du principe d'égalité devant la loi. En outre, les collectivités locales et leurs établissements publics, solvables par nature, pourraient se voir indéfiniment engagés au plan financier du fait de la défaillance d'un ou plusieurs autres membres du groupement.

La F.F.G.E. dénonce par ailleurs le fait que si tous les groupements d'employeurs cotisent à l'A.G.S, les salariés de ces groupements ne peuvent en bénéficier lorsque le groupement d'employeurs n'est pas lui-même dans les liens d'une procédure collective, mais qu'une de ses entreprises membres l'est.

Face à ces difficultés, les propositions de la Fédération Française des Groupements d'Employeurs propose des solutions intéressantes. Pour ce qui est de la responsabilité, faute de pouvoir provisionner hors impôt, il est avancé la possibilité de créer un fond mutuel de restructuration. En ce qui concerne les différents membres du groupement, cette organisation préconise qu'une disposition soit adoptée stipulant que chacun est responsable des dettes de ce dernier à l'égard des salariés et des organismes créanciers de cotisations obligatoires, et cela pour la durée des missions accomplies dans cette entreprise. Enfin, l'extension du bénéfice de l'A.G.S. au groupement est aussi fortement préconisée.

b - La convention collective

Le problème majeur qui se pose porte sur la détermination de la convention collective applicable. En effet, il s'agit d'harmoniser avec les règles en vigueur dans les différentes entreprises adhérentes du groupement. L'éventuelle arrivée des collectivités locales ne facilitera sans aucune doute pas ce choix.

Une idée soutenue par certains consisterait à élaborer une convention collective territoriale qui pourrait être négociée dans le cadre d'un pays par exemple. Une convention collective unique pour les groupements d'employeurs non agricoles à titre principal et une autre pour les groupements d'employeurs dont l'activité principale est agricole pourraient être envisagées.

Il faut noter que les collectivités territoriales, du fait qu'elles n'entrent pas dans le champ des conventions collectives, ne peuvent se voir appliquer l'article L 127-1 du Code du travail. L'article L 131-2 du Code du travail relatif au champ d'application des conventions collectives ne mentionne pas les collectivités locales parmi les personnes qui doivent en respecter les dispositions. Pour autant, l'analyse de cet article n'interdit pas à ces collectivités d'adhérer à une convention collective, si elle l'estime opportun. Par ailleurs, il est émis la crainte que l'adhésion de collectivités à des groupements puisse avoir pour conséquence le contournement des règles de la fonction publique territoriale, dans la mesure où des groupements d'employeurs sont des associations soumises à la loi de 1901, et de ce fait totalement hors du champ des règles applicables aux personnels territoriaux.

Sur ce problème, la F.F.G.E. préconise l'adoption d'une charte élaborée sous le contrôle de l'administration et issue des discussions entre les représentants des confédérations syndicales et des organisations professionnelles, constituant la base commune à toutes les conventions adoptées par les groupements d'employeurs.

c - La fiscalité applicable

Les groupements d'employeurs sont en principe soumis aux impôts dits commerciaux : impôt sur les sociétés, T.V.A. et taxe professionnelle. Lorsque ces groupements sont composés exclusivement d'exploitants agricoles, le principe de transparence fiscale s'applique au groupement qui bénéficie des avantages fiscaux auxquels ont droit les exploitants eux-mêmes : exonération de l'impôt forfaitaire annuel dû au titre de l'impôt sur les sociétés, exonération de la taxe professionnelle et de la taxe d'apprentissage.

La mise à disposition de personnel est une activité économique qui entre dans le champ d'application de la TVA. Le problème se pose lorsque le groupement est constitué à la fois d'adhérents assujettis et non assujettis. Dans cette hypothèse, le régime fiscal actuel prévoit que dès lors qu'un seul des membres est fiscalisé, l'ensemble du groupement le devient. Or, la plupart des collectivités ne peuvent récupérer cette TVA, ce qui augmente artificiellement leurs charges de personnel de 19,6 %. Les expériences mises en place en matière de groupements public/privé ont démontré que la non-récupération de la TVA rendait cette formule beaucoup moins intéressante pour les collectivités locales.

Dans son rapport, la F.F.G.E. soulève d'autres problèmes fiscaux qui méritent également une attention toute particulière : les groupements ne peuvent bénéficier d'exonération d'impôts lors de provisionnements, comme c'est le cas pour les entreprises ; les groupements d'entreprises ne bénéficient pas des aides en faveur des entreprises nouvelles.

En ce qui concerne le problème de la TVA, comme le préconise le rapport de la F.F.G.E., il serait nécessaire d'autoriser les groupements à facturer la T.V.A. aux assujettis et à ne pas la facturer aux non assujettis. Pour l'A.P.C.A, il conviendrait d'instaurer un régime d'exonération de T.V.A. en faveur de l'ensemble des groupements d'employeurs. Elle souligne que cette disposition ne générerait pas de distorsion de concurrence et serait neutre sur le plan budgétaire (à noter que les services de remplacement bénéficient déjà de cette exonération). Si celle-ci était adoptée, cela conduirait également à exonérer de la taxe sur les salaires.

L'A.P.C.A. souligne que la constitution de groupements avec des collectivités locales fait perdre des avantages fiscaux aux autres membres de ces groupements, et plus particulièrement l'exonération de l'impôt forfaitaire annuel dû au titre de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe d'apprentissage lorsqu'ils en sont exonérés, mais aussi aux collectivités locales qui ne peuvent récupérer la T.V.A.

d - Domaines d'activités concernés

Les domaines qui peuvent être concernés par ce partenariat sont multiples : socioculturel, sportif, forestier, tourisme, social, rural... Il en est un cependant qui semble particulièrement adapté, c'est celui de l'entretien de l'environnement. A ce sujet, il faut souligner que la F.N.E.T.A.R.F. n'est pas opposée sur le principe à cette collaboration. Elle estime que cette disposition n'irait pas à l'encontre de la profession, mais qu'au contraire cette forme d'association pourrait être complémentaire.

e - La situation des salariés de groupements

Sans prétendre être exhaustive, l'étude sur les salariés des groupements d'employeurs financée par la Commission Européenne, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, l'A.G.E.F.O.S. P.M.E., le F.A.F.S.E.A., le F.A.P. Propreté, l'O.P.C.A. 2, réalisée par le G.R.E.P, porte sur un échantillon de 18 groupements et vise à appréhender la situation des salariés au sein de ceux-ci.

Il en ressort que la typologie des profils rencontrés est variable au regard du groupement qui peut constituer une voie d'insertion professionnelle, une voie de reconversion professionnelle, un moyen pour des intérimaires de se stabiliser ou bien encore un choix personnel.

A noter également que pour la majorité de l'échantillon, l'embauche par un groupement constitue un progrès au regard de leur situation précédente et notamment une sécurité liée à la mutualisation d'emplois entre plusieurs entreprises. La mobilité d'une entreprise à l'autre est plus ou moins bien vécue selon l'âge et l'expérience des personnes, mais également selon la manière dont elle est organisée. Le problème essentiel porte sur les déplacements fréquents et parfois longs. Il est souligné par ailleurs que ces salariés sont soumis à une pression plus importante, ne pouvant compter sur des moments de relative décompression avec des rythmes de travail moins soutenus, comme cela peut se rencontrer dans une entreprise unique. En revanche, ils apparaissent très satisfaits de la formation donnée.

Le groupement d'employeurs est très souvent ressenti comme un lieu où les ressources humaines sont véritablement gérées. Ces salariés expriment le sentiment d'appartenir à plusieurs communautés de travail et apprécient les alternances qu'ils vivent. Néanmoins, un problème semble se poser quant à la représentation légale de ces salariés et le rôle que peuvent jouer les syndicats.

Les préconisations de cette étude vont dans deux directions : la formation des salariés et du personnel d'encadrement, d'une part, et l'engagement d'une réflexion pour la négociation d'une convention collective territoriale adaptée aux groupements d'employeurs, d'autre part. Sans reprendre l'ensemble de ces deux points, pour le premier, il s'agit notamment pour les salariés d'appréhender le passage d'un métier à l'autre, pour les animateurs, la création d'un esprit d'entreprise, et pour les directeurs des entreprises adhérentes au G.E. de l'accueil des salariés

émanant du groupement. En ce qui concerne la convention collective, qui serait territoriale, il serait nécessaire qu'elle règle les problèmes suivants : le droit à la formation, la prise en compte de l'ancienneté, la reconnaissance et la valorisation de l'adaptabilité des salariés, la compensation des temps et des frais de déplacement, la question du délai de prévenance...

Conclusion : Il est indéniable que la formule du groupement d'employeurs s'inscrit fortement dans des logiques et dynamiques territoriales, les collectivités devant donc logiquement jouer pleinement leur rôle. Nous ne manquerons pas, comme le fait la F.F.G.E., de souligner que si l'adhésion des collectivités est souhaitable pour de très nombreuses raisons (cohérence d'interventions sur un territoire, amélioration des situations d'emplois saisonniers précaires...), il est nécessaire de prévoir des règles précises, évitant tout risque de dérive conduisant au développement d'une fonction publique de seconde zone.

B - La société d'Economie Mixte Locale

Les Sociétés d'Economie Mixtes Locales ont été instaurées par la loi n° 83.597 du 7 juillet 1983. C'est ainsi que l'article L 1521-1 du Code général des collectivités territoriales stipule que *«les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixtes locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général... »*

Ces sociétés peuvent donc avoir une activité d'aménagement ou de prestation de services, cette dernière nous intéressant ici particulièrement. Les domaines d'intervention actuels sont les suivants : gestion de golf, palais des congrès, parc d'expositions, port de plaisance, tourisme culturel, traitement des déchets, transport public, remontée mécanique... Avec 45 250 salariés, ces S.E.M. de services représentent 75 % des emplois, le tourisme étant le principal domaine d'intervention.

Il faut savoir que ces sociétés revêtent la forme de sociétés anonymes régies par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. A ce titre, le capital social minimum requis pour créer une S.E.M est de 250 000 F, les collectivités locales étant majoritaires dans le capital et les organes délibérant.

L'idée serait ici de permettre plus facilement la création de S.E.M, notamment en zone rurale. Pour cela, il faudrait par exemple, abaisser le capital social minimum à 25 000 F. Il apparaît clairement que le montant élevé du capital actuellement exigé est un obstacle en milieu rural. Ceci pourrait permettre de favoriser le développement de S.E.M pour des activités de prestation de services en zone rurale. Cela pourrait concerner les activités suivantes : bois énergie, entretien de l'espace, entretien de réseaux divers, de rivières et de chevelus, chasse, pêche, valorisation des déchets, préservation de la faune et de la flore, les loisirs...

Ce mode de gestion présente un certain nombre d'intérêts : une prise en compte de l'intérêt général, une transparence de la situation financière de la société, la souplesse du droit privé en matière de

comptabilité commerciale, du recrutement et des carrières, une sécurité pour les collectivités quant aux comptes de l'entreprise et le respect des missions. Enfin, en conclusion, il nous faut signaler ici que dans la pratique certaines S.E.M. adhèrent à des G.E.I.Q.

A l'objection qu'un abaissement du seuil du capital social fragiliserait de telles structures, il convient de répondre que les activités concernées ne nécessitent pas un capital social important, que des dérogations existent d'ores et déjà pour certaines catégories de sociétés d'économie mixte à faible besoin de capital, et que le caractère marchand des activités concernées en l'espèce permet d'espérer un équilibre du compte d'exploitation.

C - Le groupement d'employeurs lié à une collectivité par une convention

Il peut être mis en place par un acteur associatif qui recrute puis propose ses prestations à ses partenaires (associations ou collectivités). Ce type de partenariat existe déjà notamment dans le cadre des emplois verts, lesquels sont recrutés par des associations qui interviennent auprès de collectivités qui les rémunèrent sous forme de subvention locale.

Dans ce genre d'idées il est proposé l'adoption de conventions de service entre des groupements d'employeurs agricoles (G.E.A.) et des communes. Ainsi, ces conventions décriraient les travaux à effectuer et les coûts. Précisons que les G.E.A. sont uniquement composés de professionnels de l'agriculture (le critère étant la cotisation M.S.A.) et fonctionnent avec les mêmes règles qu'un G.E. classique. Mais ils bénéficient d'un régime spécifique car ils sont exonérés de taxe professionnelle et peuvent cumuler des aides au prorata du nombre d'adhérents comme l'exonération pour le travail occasionnel (moins de 100 jours par an). Au 31 décembre 1998, 2405 G.E.A. étaient recensés, ce qui représentait 8186 salariés.

Il faut noter qu'actuellement les communes peuvent commander des travaux à des agriculteurs (pour des montants inférieurs à 50% de leur chiffre d'affaires agricole), ou à des CUMA (jusqu'à 20 % du CA de la CUMA). Pour le G.E.A., il s'agirait de fixer une nouvelle limite qui pourrait être, par exemple, un pourcentage du chiffre d'affaire du G.E.A. à ne pas dépasser pour les commandes de travaux communaux.

Une telle proposition nécessiterait une modification de l'article L. 127-1 du Code du travail qui précise que les groupements d'employeurs ont pour objet exclusif de mettre les salariés qu'ils embauchent à la disposition de leurs adhérents.

Profitons de cette étude pour rappeler qu'il existe une distorsion de traitement fiscal entre les groupements d'employeurs composés de CUMA et les autres. En effet, la présence d'une CUMA dans un groupement d'employeurs fait perdre à ce dernier le bénéfice de l'exonération de la taxe d'apprentissage et de la taxe professionnelle alors que les CUMA en sont elles-mêmes exonérées. En outre, les collectivités locales peuvent adhérer à une CUMA, uniquement pour la réalisation de travaux agricoles dans l'intérêt exclusif de son domaine privé agricole, et non pour le domaine privé non agricole ou public. Une autre difficulté qui mérite également d'être réglée concerne la nécessité de reconnaître aux CUMA la possibilité de mettre leurs salariés à la disposition de leurs adhérents.

Néanmoins, sans doute en marge de la légalité, de très nombreuses CUMA se sont lancés dans des partenariats avec des personnes morales de droit public (ex : 25 communes adhèrent à une CUMA pour des travaux d'élagage, permettant ainsi la création d'un emploi ; une CUMA a signé une convention avec une communauté de communes pour valoriser les déchets verts, ayant entraîné ainsi la création de quatre emplois). On se retrouve donc ici également devant des situations de fait qui méritent que des dispositions législatives ou réglementaires soient prises afin de structurer des pratiques porteuses d'emplois.

A ce sujet, notons qu'à l'initiative du Ministère de l'Agriculture un groupe de travail se réunit périodiquement afin d'aborder les problèmes des CUMA évoqués brièvement ci-dessus, ainsi que tous ceux que nous n'avons pu développer. Les résultats de ces travaux seront très intéressants pour notre étude.

Cette mesure serait un soutien à l'agriculture (par l'encouragement à la diversification des exploitations, l'encouragement à la pluriactivité et par le soutien aux CUMA qui sont, dans certains départements, nombreuses et constituent elles-mêmes un facteur de maintien des petites exploitations). Elles seraient aussi un soutien aux petites communes rurales qui assurent difficilement leur rôle d'attractivité et de réponse aux attentes d'un flux migratoire positif récent.

D - Le centre de gestion de la fonction publique territoriale

Selon l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (modifiée par la loi 94-1134 du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale), les centres de gestion peuvent recruter des agents non titulaires (et pas seulement des fonctionnaires), en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires indisponibles. Cette possibilité est même ouverte aux communes non affiliées aux centres de gestion.

Il est proposé d'envisager une modification du dispositif concernant les centres de gestion de la fonction publique territoriale pour permettre la mise à disposition de personnels au profit d'employeurs privés, notamment sous statut d'établissements publics industriels et commerciaux, comme l'O.N.F. par exemple, dès lors que cette mise à disposition permet de recruter les agents concernés sur un emploi permanent à temps plein.

E - Accompagnement et développement de la pluriactivité public/privé

Une première mesure indispensable serait de publier le décret d'application relatif à l'article 45 de la loi de modernisation de l'agriculture. Nous ne reviendrons pas plus sur ce point, lequel ayant fait l'objet de plus amples développements précédemment.

Mais, outre une modification des règles relatives au cumul d'emplois, d'autres dispositions doivent être envisagées. Celles-ci pourraient ressembler à celles prévues par Michelle DEMESSINE, Secrétaire d'Etat au Tourisme, qui visaient à améliorer la situation sociale des 420 000 travailleurs saisonniers du tourisme et qui faisaient suite à un rapport établi par Anicet LEPORS. Ainsi, un programme d'actions a été élaboré en étroite relation avec Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Louis BESSON, Secrétaire d'Etat au Logement et Nicole PERY, Secrétaire d'Etat

à la Formation Professionnelle, comprenant quinze mesures pour l'amélioration des conditions de logement et le renforcement des droits sociaux des travailleurs saisonniers du tourisme.

Rapportées à notre étude, ces mesures pourraient être appliquées aux travailleurs à temps incomplet (salariés et non salariés), associant une période de travail pour collectivité locale et une période pour l'agriculture.

DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Mesure proposée :

-Abaissement du capital social minimum de ces sociétés anonymes de 250.000 F à 25.000 F pour favoriser le développement en milieu rural des activités d'aménagement (bois-énergie, entretien de l'espace et réseaux divers, chasse, pêche, valorisation des déchets ?) et de prestations de services (sport, tourisme, transports).

Apport de la mesure :

-La structure des SEM apporte transparence financière et souplesse de gestion.

Difficulté soulevée :

-Viabilité de la structure compte tenu de la diminution du seuil du capital social.

Textes à modifier :

-Loi n°83.597 du 7 juillet 1983 (article 3)

-Article L.1521-1 du Code général des collectivités territoriales

-Loi n°66-537 du 24 juillet 1966 (sociétés commerciales)

ADHÉSION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS

Mesures proposées :

- Dispositions législatives :

.. Extension aux communes de la faculté d'adhérer à un groupement d'employeurs.

.. Concernant la solidarité financière, création d'un fond mutuel de restructuration, extension du bénéfice de l'AGS au groupement d'employeur et limitation de la responsabilité solidaire de chacun des membres à la durée des missions accomplies pour leur compte.

.. Facturation de la TVA aux seuls assujettis.

- Dispositions conventionnelles :

.. Adoption d'un accord national négocié par les organisations professionnelles et syndicales et la Fédération Nationale des Maires Ruraux, servant de base commune aux conventions collectives adoptées par les groupements d'employeurs.

Apport de la mesure :

- Développement et pérennisation de l'emploi dans les domaines peu générateurs d'emplois (bois énergie, entretien de l'espace, valorisation des déchets, préservation de la faune et de la flore, loisirs).

Difficultés soulevées :

- Risque d'externalisation de l'emploi public.

Textes à modifier ou compléter :

- Article L.127-1 à L.127-9 du Code du travail.
- Code général des impôts.

CUMUL D'EMPLOIS PUBLIC/PRIVÉ

Mesures proposées :

- Possibilité de cumul d'emploi privé à temps partiel rémunéré à 1,3 SMIC maximum avec un emploi public à temps non complet.
- Permettre aux exploitants agricoles de cumuler leur activité avec un emploi public à temps non complet (prévue par l'article 45 de la LMA, non mise en œuvre).

Apport de la mesure :

- Soutien à l'agriculture, à l'emploi agricole, forestier et rural et aux petites communes rurales.
- Mesure logique et sans risque pour l'emploi public.
- Mesure déjà prévue pour les agriculteurs, mais impossible à mettre en œuvre sans modification du statut. Cette mesure apparaît prioritaire.

Difficultés soulevées :

- Réforme supposant d'importants délais de mise en œuvre.

Textes à modifier ou compléter :

- Décret/loi de 1936.
- Article 25 de la loi du 13 juillet 1983.
- Article L.324-1 du Code du travail.
- Décret d'application de l'article 45 de la loi de modernisation de l'agriculture du 1er février 1995 (non publié).
- Prise de l'arrêté prévu par l'article 20 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

DEVELOPPEMENT DE LA PLURIACTIVITE ET DES GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS MIXTES

Mesures proposées :

- Modification des règles relatives au cumul d'emplois (rappel).
- Adaptation des dispositions envisagées par Michelle DEMESSINE, Secrétaire d'Etat au Tourisme, pour l'amélioration de la situation sociale des travailleurs saisonniers pour les salariés qui exercent successivement une activité agricole et une activité pour le compte d'une collectivité (mesures d'ordre réglementaire : médecine du travail, renouvellement automatique des CDD, ou conventionnelles).
- Modification de l'article L.127-7 C.T relatif au choix de la convention collective pour prévoir, soit l'application de la convention collective correspondant à l'activité principale des salariés, soit la négociation interprofessionnelle d'une convention collective spécifique aux groupements d'employeurs. Adaptation des règles relatives à la médecine du travail et aux C.H.S.C.T. . Mise en place d'une transparence sociale et fiscale au regard du bénéfice des avantages ouverts au prorata des droits de chacun des adhérents.
- Objectifs :
 - Rendre attractif l'exercice d'activités saisonnières pour le compte des collectivités locales (stations de sports d'hiver) et dans le secteur agricole (travaux saisonniers) en assurant des emplois successifs offrant des avantages actuellement réservés aux emplois permanents.
 - Favoriser le développement des groupements d'employeurs multisectoriels.

CRÉATION DE GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS SPÉCIFIQUES

ASSOCIANT DES COMMUNES RURALES ET DES EMPLOYEURS PRIVÉS

Mesure proposée :

- Création d'une nouvelle catégorie de groupement (Associations loi 1901) inspirée du groupement ad hoc pour les emplois jeunes (article L.322.4-18 du code du travail) associant collectivités et employeurs privés pour des types d'activités particulières (produits forestiers par exemple) concernant les communes rurales de moins de 2000 habitants ne pouvant assurer un emploi à temps plein. Des règles de fonctionnement et de gestion encadreront le dispositif.

Apport de la mesure :

- Développer et pérenniser l'emploi dans les secteurs économiquement peu générateurs emplois (bois énergie, entretien de l'espace, valorisation des déchets, préservation de la faune et de la flore, loisirs).

Difficultés soulevées :

- La limitation du champ de la mesure à certaines activités et aux seules petites communes rurales diminue sa portée.

- L'ajustement avec les règles applicables à la fonction publique territoriale et à la gestion des collectivités locales

Textes à modifier ou compléter :

- Introduction d'un chapitre X dans le titre II du livre I du code du travail permettant à des collectivités locales de gérer des emplois en commun avec des partenaires de droit privé à but non lucratif.

CONVENTIONS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES ET GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS

Mesure proposée :

- Possibilité pour les groupements d'employeurs d'assurer des prestations de service pour le compte de collectivités locales en vue de développer et pérenniser l'emploi en zone rurale en augmentant les capacités d'intervention des groupements d'employeurs.

Apport de la mesure :

- La collectivité n'est pas directement membre du groupement d'employeur ce qui évacue les problèmes de TVA, de responsabilité solidaire et de convention collective.

Difficulté soulevée :

- Modification de l'objet même du groupement d'employeur.

Textes à modifier ou compléter :

- Articles L.127-1 à L.127-9 du Code du travail.

EVOLUTION DE LA LEGISLATION SUR LES CUMA

- CUMA et services de proximité en milieu rural

Les CUMA peuvent, à condition de lever la règle de l'exclusivisme, effectuer des opérations pour le compte de tiers, quels qu'ils soient, dans la limite d'un certain pourcentage.

Toutefois, pour des opérations de caractère limité, la levée de cette option apparaît contraignante.

Il pourrait être envisagé que certains services rendus à la collectivité sur le territoire de la CUMA puissent être réalisés sans devoir déroger à la règle d'exclusivisme dans la limite d'un seuil déterminé de manière à respecter l'équilibre entre les différents opérateurs, et notamment les entreprises de travaux agricoles (par exemple, 70 000 F et 30 % du chiffre d'affaires).

- CUMA et groupements d'employeurs

Le premier point porte sur l'aspect fiscal. En effet, lorsqu'une CUMA adhère à un groupement d'employeurs composé d'exploitants agricoles, celui-ci perd l'exonération de la taxe d'apprentissage et professionnelle, alors que les CUMA sont elles-mêmes exonérées de ces deux impôts. Une telle situation est incohérente et il semble nécessaire de rétablir ces deux exonérations. Au rejet d'une telle réforme, fondée sur un risque de distorsion de concurrence, il faut préciser que très peu d'entreprises de travail temporaire dans le secteur agricole existent, et que le groupement d'employeurs fonctionne en circuit fermé au profit de ses adhérents, évitant ainsi notablement le risque.

Le second point est relatif à la réglementation applicable lors de la mise à disposition (pour une part limitée) de personnel au profit des adhérents de la CUMA. Dans cette hypothèse, il semble souhaitable d'assimiler la CUMA à un groupement d'employeurs, que ce soit en terme d'avantages mais aussi d'obligations (notamment fiscalité de droit commun, et application de la TVA).

- Mise à disposition de salariés par la CUMA

L'idée est ici de donner la possibilité aux CUMA de mettre leurs salariés à disposition d'adhérents pour toutes les activités agricoles de l'exploitation. Il s'agirait donc de faire du prêt de main d'oeuvre à but non lucratif, et cela pour les seuls adhérents de la CUMA et pour une part limitée de l'activité totale annuelle de la CUMA.

Ainsi pourrait être précisés dans le règlement intérieur type des CUMA la proportion de mise à disposition de personnel, son caractère provisoire, et réserver cette possibilité aux adhérents utilisant effectivement par ailleurs les services de la CUMA.

Une telle solution serait à n'en pas douter créatrice d'emplois, les CUMA ne permettant pas la création d'emplois à temps plein.

ROLE DES CENTRES DE GESTION

La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique confie un rôle nouveau aux Centres de Gestion, en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi public local.

Ce rôle pourrait être encore étendu. L'idée serait que le salarié aurait comme unique employeur le centre de gestion, lequel pourrait réaliser de la prestation de service ou de la mise à disposition de personnel au profit d'employeurs privés pour permettre à ces salariés d'être occupés à temps plein sur des emplois permanents.

Une telle solution pourrait peut-être, par le rôle de centralisation des besoins joués par les Centres de Gestion, permettre de mutualiser des emplois.

Les organismes suivants ont été auditionnés pour la réalisation de ce rapport :

- Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (FN CUMA - M. Francesco DELFINI)
- M. Francis ROUCHAUD, Conseil en Commercialisation
- Groupe de Recherche pour l'Education et la Prospective (G.R.E.P. - M. Jean Le MONNIER)
- G.E.I.Q. du Giffre-Genevois Haut-Savoyard (Mme Véronique DROUET et M. Yannick FORESTIER)
- Comité National de Coordination et d'Evaluation des Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (C.N.C.E - G.E.I.Q. - M. DALICHOUX)
- Fédération Française des Groupements d'Employeurs (F.F.G.E. - M. Fabrice MARY)
- Fédération Nationale des Entrepreneurs de Travaux Agricoles Ruraux et Forestiers (F.N.E.T.A.R.F. - M. Jean-Paul DUMONT)
- Mutualité Sociale Agricole (M.S.A. - Mme Pascale GROVY, M. Henri DE GOUTTES, Melle Claire MENARD)
- Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (F.N.S.E.A. - M. Claude COCHONNEAU)
- Fédération Nationale des Groupements d'Employeurs Agricoles (F.N.G.E.A. - M. Claude COCHONNEAU)
- Fédération Nationale Agroalimentaire et Forestière C.G.T. (F.N.A.F - Mme Jocelyne HACQUEMAND et M. HUCK)
- Assemblée Permanente des Chambres d'A griculture (A.P.C.A. - M. Guillaume BAUGIN)
- Fédération Générale Agroalimentaire (F.G.A. - Mme Odile BEILLOUIN).

Les visites suivantes ont été effectuées :

- G.E.I.Q. du Giffre-Genovais Haut-Savoyard
- Fédération Départementale des CUMA de Haute-Savoie et Présidents de CUMA locales.