



PREMIER MINISTRE
SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE
ET DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La journée de

SOLIDARITÉ

PROSPECTIVE
ÉVALUATION

JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

Bénéfices, améliorations et enseignements

Appréciation du rapport BESC*

La journée de solidarité visait à renforcer les ressources affectées aux personnes handicapées et dépendantes, en reposant sur un mode de financement original : les ressources collectées (2 milliards d'euros) pèsent sur les contribuables *via* une augmentation du temps travaillé, plutôt que *via* une réduction du pouvoir d'achat.

Le bilan global est conforme aux objectifs puisque les ressources ont bien bénéficié aux personnes handicapées et dépendantes, et la suppression d'un jour férié a bien entraîné une augmentation de la production nationale. Le bilan pour les entreprises est globalement équilibré, la contribution versée étant compensée par une augmentation du temps travaillé et, sans doute, une meilleure utilisation des facteurs fixes de production.

Axes d'amélioration

La mise en œuvre a fait apparaître deux difficultés principales : la question de la garde des enfants, car les établissements scolaires sont fermés aux élèves tandis qu'une partie des parents travaille, et la question du transport routier, car une partie des ménages prend un jour de congé rendant nécessaire l'interdiction des poids lourds sur certains axes pour des raisons de sécurité publique. Pour partie, ces difficultés ne sont pas propres à la journée de solidarité : avant cette réforme, les jours de congé des enfants étaient déjà plus nombreux que ceux de leurs parents, ce qui a toujours nécessité des solutions de garde ; de même, la circulation des poids lourds était déjà interdite certains jours non fériés, pour lesquels elle était jugée dangereuse. Il n'en reste pas moins que la situation actuelle est susceptible d'améliorations bénéfiques aux Français avec trois options possibles, dont les deux premières comportent une modification législative.

La première option consisterait à revenir à l'idée d'un lundi de Pentecôte travaillé, qui s'appliquerait à tous (y compris le personnel enseignant et les élèves). Cette solution, envisagée à l'origine, se heurterait sans doute aux difficultés d'acceptation qui ont conduit le gouvernement à assouplir la mise en œuvre de cette réforme.

La deuxième option consisterait à rendre le lundi de Pentecôte à nouveau chômé, la journée de solidarité étant financée par une augmentation du temps travaillé (fractionnement, RTT, jours de congé...). Cette évolution doit s'inscrire dans le cadre d'une action plus générale sur le temps de travail associant les partenaires sociaux et faisant évoluer le code du travail actuel sur la journée de solidarité.

La troisième option consisterait à conserver le système actuel – c'est-à-dire à un jour par défaut, avec la possibilité de retenir une autre solution par accord. Dans ce cas, trois améliorations pourraient être mises en œuvre. Premièrement, il serait nécessaire de communiquer davantage auprès des parents pour qu'ils anticipent les problèmes de garde. Deuxièmement, des solutions en matière de services publics, notamment d'accompagnement scolaire telles que celles proposées pour 2008 le samedi, pourraient être développées. Enfin, s'agissant du transport routier, l'impératif de sécurité sur les routes concilié avec le respect des contraintes économiques conduit à ce que l'autorisation du transport routier des véhicules de plus de 7,5 tonnes soit assortie de restriction pour les grands axes.

Enseignements à retenir pour l'avenir

Les difficultés rencontrées par la journée de solidarité ne doivent pas condamner une modalité innovante de financement de la solidarité, dont la mise en œuvre a permis d'acquérir une expérience utile pour l'avenir.

Celles-ci témoignent, par ailleurs, probablement moins des insuffisances de la mesure que du défaut d'évaluation *ex ante* (avant mise en œuvre). Dans ce cas, comme dans bien d'autres, des améliorations considérables sont possibles.

* BEnifice uSager / Coût pour les contribuables

Monsieur le Premier ministre,

Vous avez bien voulu me confier, par courrier daté du 27 juin 2007, "une mission d'évaluation et de proposition sur la mise en œuvre pratique de la "journée de solidarité" dans les entreprises et les administrations publiques".

Les travaux conduits relèvent le succès réel et le caractère novateur du financement institué par la journée de solidarité : 2 milliards d'euros collectés – effectivement utilisés pour les personnes handicapées et dépendantes – grâce au fait que 9 Français sur 10 travaillent une journée de plus dans l'année.

Si l'on veut préserver l'acquis de la journée de solidarité tout en améliorant sa mise en œuvre, le présent rapport propose trois pistes de travail présentées comme des "scénarios", qui comportent, chacun, des avantages et des inconvénients.

Scénario 1 : revenir à l'idée d'une journée de solidarité obligatoirement et uniformément travaillée le lundi de Pentecôte (ou un autre jour férié remplaçant celui-ci).

Cette uniformité, qui aurait le mérite de la cohérence et donnerait à la journée de solidarité son relief symbolique le plus grand, avait été à l'origine voulue par les promoteurs de cette "journée". Mais l'introduction dans la loi du 30 juin 2004 d'éléments de "souplesse", ayant abouti à la situation actuelle où 52 % des salariés français ne travaillent pas le lundi de Pentecôte, où l'École est fermée aux élèves et où la très grande majorité des services publics ne fonctionne pas, rend aujourd'hui un tel retour en arrière difficilement envisageable et susceptible de recréer des conflits sociaux.

Je ne vous suggère donc pas de le retenir en dépit de sa cohérence et des avantages qui lui seraient liés.

Le scénario 2 réaffirme l'exigence de la journée de solidarité ("chaque Français continue de donner une journée de travail en faveur des personnes âgées ou handicapées") mais renonce à faire du lundi de Pentecôte le point d'application privilégié de cette obligation.

Dans ce scénario, le lundi de Pentecôte redevient de fait chômé et les entreprises et leurs salariés choisissent par la négociation les modalités de mise en œuvre de cette "journée de solidarité". Ce scénario aurait l'avantage de tenir compte de l'attachement des Français au "lundi de Pentecôte" et de résoudre tous les problèmes liés à la complexité de la situation actuelle et l'hétérogénéité des réponses qui lui ont été apportées.

Ce deuxième scénario, s'il comporte bien des avantages, n'est pas dépourvu pour autant d'inconvénients. Il implique une modification législative de la loi du 30 juin 2004, précédée d'une concertation préalable avec l'ensemble des partenaires sociaux, modi-

.../...

fication qui ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une réforme de plus grande ampleur portant sur le temps de travail ou le financement de la dépendance ("5^e risque").

Dans le cas où une telle modification ne pourrait pas être engagée rapidement, nous vous suggérons alors des pistes d'amélioration de la situation actuelle ("scénario 3") :

- il conviendrait de définir les efforts nouveaux à demander au service public afin de mieux assurer la garde des enfants lors du lundi de Pentecôte. Il est légitime, a minima, de demander aux autorités publiques locales, sous l'autorité des préfets, de diffuser une information coordonnée sur les services de garde ouverts, de façon que les parents soient en mesure d'anticiper le lundi de Pentecôte ;*
- quant au transport routier, toute décision doit être fondée sur l'impératif de sécurité sur les routes, tout en veillant au respect des contraintes économiques. C'est pourquoi le ministère des Transports recommande que l'autorisation du transport routier des véhicules de plus de 7,5 tonnes soit assortie de restriction pour les grands axes.*

Au-delà, les échanges qui ont nourri notre réflexion au cours de l'élaboration de ce rapport font apparaître la nécessité :

- d'inciter le plus possible au développement de la négociation et de la conclusion d'accords sur la mise en œuvre de la journée de solidarité ;*
- de mieux sensibiliser encore aux questions de handicaps et de dépendance ;*
- d'informer le public concrètement et avec objectivité sur la contribution sociale pour l'autonomie ;*
- d'accélérer la réalisation des projets bénéficiant aux personnes âgées et handicapées par la signature des conventions tripartites établissements-DDASS-conseils généraux en souffrance.*

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma très haute considération.

Éric BESSON

Sommaire

Résumé	p. 7
Introduction	p. 13
Un premier objectif atteint : créer un financement solidaire fondé sur des richesses nouvelles	p. 17
1.1 - 2 MILLIARDS D'EUROS RECOUVRÉS AU TITRE DE LA CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CSA)	p. 17
1.2 - DES RICHESSES NOUVELLES CRÉÉES GRÂCE À UNE JOURNÉE DE TRAVAIL SUPPLÉMENTAIRE	p. 18
1.3 - LES SALARIÉS EFFECTUENT LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ, MAIS LE LUNDI DE PENTECÔTE RESTE DE FAIT MAJORITAirement NON TRAVAILLÉ	p. 19
Un deuxième objectif atteint : mettre les ressources collectées au service de personnes dépendantes	p. 23
2.1 - LA CSA PRÉSENTE 14 % DU BUDGET TOTAL DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (14,5 MILLIARDS D'EUROS)	p. 23
2.2 - 2 MILLIARDS D'EUROS INTÉGRALEMENT UTILISÉS POUR FINANCER DES ACTIONS AU PROFIT DES PERSONNES ÂGÉES (60 %) OU HANDICAPÉES (40 %)	p. 24
2.3 - IL N'Y A PAS EU D'EFFET DE "SUBSTITUTION" : LES RESSOURCES NOUVELLES N'ONT PAS ENTRAÎNÉ LA RÉDUCTION DES CONCOURS EXISTANTS AUX PERSONNES ÂGÉES OU HANDICAPÉES	p. 26
Une mise en œuvre de la journée de solidarité améliorée	p. 29
3.1 - LE CHOIX DU LUNDI DE PENTECÔTE, UN JOUR FÉRIÉ NON CHÔMÉ	p. 29
3.2 - POUR LE SECTEUR PRIVÉ, UNE SOUPLESSE AFFICHÉE D'EMBLÉE	p. 30
3.3 - POUR LE SECTEUR PUBLIC, PLUS DE SOUPLESSE À L'ÉPREUVE DES FAITS	p. 31
3.4 - LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ NE CONSTITUE PLUS UN MOTIF MAJEUR DE CONFLIT COLLECTIF	p. 33
Les améliorations apportées depuis 2004 n'ont pas résolu toutes les difficultés	p. 35
4.1 - L'EFFORT DE CLARIFICATION JURIDIQUE LAISSE EN SUSPENS PLUSIEURS QUESTIONS	p. 35
4.2 - LES ASSOUBLISSEMENTS INTRODUITS ET LA DÉCENTRALISATION DE LA DÉCISION ONT CRÉé UN MANQUE DE LISIBILITé	p. 36
4.3 - L'ACCUEIL DES ENFANTS CONCERNÉ ENVIRON 4,5 MILLIONS D'ENFANTS DE MOINS DE 12 ANS	p. 38
4.4 - LE TRANSPORT ROUTIER : ENTRE INTERDICTION DE CIRCULATION DES VÉHICULES DE PLUS DE 7,5 TONNES ET JOURNÉE DE SOLIDARITÉ FIXÉE AU LUNDI DE PENTECÔTE	p. 40
Des scénarios et axes de progrès	p. 41
5.1 - SCÉNARIO 1 : PRIVILÉGIER L'HOMOGÉNITé DE LA MISE EN ŒUVRE EN REVENANT À UN JOUR DE SOLIDARITé UNIQUE	p. 42
5.2 - SCÉNARIO 2 : DONNER UNE TOTALE LIBERTé DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITé ET RÉAFFIRMER LE CARACTÈRE FÉRIé DU LUNDI DE PENTECÔTE	p. 43
5.3 - SCÉNARIO 3 : PRIVILÉGIER LA STABILITé TOUT EN AMÉLIORANT LE DISPOSITIF	p. 45
Conclusion	p. 51
Liste des annexes	p. 53

Résumé

Ce rapport sur la mise en œuvre de la "Journée de solidarité" pour l'autonomie répond à la demande du Premier ministre à l'issue de la troisième année d'application du dispositif. Il s'agit :

- ▶ d'examiner l'état du dialogue social et de la mise en œuvre de la journée de solidarité pour l'autonomie (loi du 30 juin 2004), dans les secteurs privé et public ;
- ▶ de formuler des propositions en vue de répondre aux difficultés relatives à la garde d'enfants le jour du lundi de Pentecôte et à la situation spécifique des transporteurs routiers.

Au terme de l'étude menée, quatre idées se dégagent et structurent l'ensemble du rapport :

- ▶ la journée de solidarité a créé un financement nouveau fondé sur un travail supplémentaire des salariés et la participation de revenus du capital ;
- ▶ le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie est intégralement consacré, sans effet de substitution, aux personnes âgées et aux personnes handicapées ;
- ▶ des améliorations ont été apportées dans la mise en œuvre du dispositif ;
- ▶ des évolutions sont envisageables pour faciliter encore la vie de chacun, salariés, usagers des services publics et entreprises.

Un premier objectif atteint : créer un financement solidaire fondé sur des richesses nouvelles.

La journée de solidarité s'est traduite par une journée de travail supplémentaire : la création de richesses

nouvelles qui en a résulté assure 2 milliards d'euros recouvrés au titre de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

Accomplie par 86 % des salariés, la journée de solidarité prend diverses formes (fractionnement, RTT,...) de sorte que la majorité des salariés (52 %) n'est pas à son poste de travail le lundi de Pentecôte.

Un deuxième objectif atteint : mettre les ressources collectées au service des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées.

La CSA représente 14 % du budget total de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (14,5 milliards d'euros). En 2007, les 2,1 milliards d'euros collectés au titre de la CSA sont intégralement utilisés pour financer des actions au profit des personnes âgées (1,3 milliard d'euros, soit 60 % de la CSA) ou handicapées (800 millions d'euros, soit 40 % de la CSA).

De plus, il n'y a pas eu d'effet de "substitution" : les ressources nouvelles ont bien constitué une augmentation équivalente de l'ensemble des concours en faveur des personnes âgées ou handicapées.

Une mise en œuvre de la journée de solidarité améliorée.

Le lundi de Pentecôte reste un jour férié ordinaire. En principe, il n'est retenu comme journée de solidarité qu'à défaut d'accord collectif sur la mise en œuvre de celle-ci.

Dans le secteur privé et certains services sociaux (en particulier la Sécurité sociale), la journée de solidarité

est le plus souvent effectuée en ouvrant le lundi de Pentecôte. Le choix du lundi de Pentecôte reflète la faiblesse des accords et du dialogue social plus qu'il ne relève d'une décision économique rationnelle.

Pour le secteur public, la souplesse introduite après la Pentecôte 2005 s'est généralement traduite par la fermeture des services publics aux usagers. Les agents contribuent le plus souvent à la journée de solidarité par la suppression d'un jour de RTT. À l'Éducation nationale, les enseignants effectuent deux demi-journées de travail supplémentaires consacrées principalement à la concertation pédagogique.

Quel que soit le secteur, la journée de solidarité ne constitue plus un motif majeur de conflit.

Cependant, les améliorations apportées depuis 2004 n'ont pas tout résolu.

La souplesse du dispositif et la décentralisation de la décision ont créé un manque de lisibilité qui contribue à la perception négative de l'opinion, alors même que la proposition initiale d'une journée de solidarité avait été bien reçue par l'opinion publique. Deux problèmes restent effectivement prégnants :

- ▶ environ 4,5 millions d'enfants de parents actifs, âgés de moins de 12 ans, et dont les parents sont susceptibles de travailler le lundi de Pentecôte, ne sont pas accueillis dans les structures d'accueil de la petite enfance et dans les écoles ;
- ▶ pour des raisons de sécurité routière, les entreprises de transport routier travaillant le lundi de Pentecôte ne peuvent pas, sauf dérogation, faire circuler leur flotte de plus de 7,5 tonnes.

La journée de solidarité travaillée le lundi de Pentecôte n'a pas créé de situation nouvelle, ni exceptionnelle pour la garde des enfants. Le cas où ils n'ont pas école alors que les parents travaillent se produit fréquemment, les parents disposant rarement de congés identiques à ceux de leurs enfants. C'est moins le caractère "anormal" de cette situation que sa nouveauté ou son manque de lisibilité qui gênent l'organisation des familles. Une évolution a minima requiert plus d'information et de clarté sur les services accessibles le lundi de Pentecôte.

Des scénarios et axes de progrès.

Tout scénario envisagé est associé à la pérennisation de la CSA, dont les 2 milliards d'euros sont nécessaires

au financement de la dépendance, y compris dans l'hypothèse de création d'une cinquième branche.

Les scénarios se déclinent ainsi :

Scénario 1 – Choisir un jour de solidarité unique.

Scénario 1-1 – Revenir à une journée unique de solidarité fixée le lundi de Pentecôte.

Scénario 1-2 – Revenir à une journée unique de solidarité et fixer une date alternative au lundi de Pentecôte.

Dans ces deux hypothèses, des aménagements juridiques législatifs seraient nécessaires.

Scénario 2 – Donner une totale liberté dans l'accomplissement de la journée de solidarité et réaffirmer le caractère férié du lundi de Pentecôte.

Ce scénario laisserait toutes les autres possibilités ouvertes - fractionnement, suppression d'un jour de RTT - et devrait privilégier le dialogue social.

Des aménagements juridiques légititatifs seraient nécessaires.

Scénario 3 – Stabiliser les règles de la journée de solidarité et améliorer sa mise en œuvre.

La situation actuelle correspond à un certain équilibre, dont témoigne la faible conflictualité, mais peut être améliorée.

Scénario 3-1 – Adapter la communication, notamment pour les parents confrontés à une situation usuelle de garde d'enfants.

Scénarios 3-2, 3-3 et 3-4 – Apporter des réponses au besoin de services publics, notamment en terme de garde d'enfants.

Ces scénarios présentent tous des avantages et des inconvénients

Le scénario 1 vise à inciter les entreprises et services, publics et privés, à accomplir la journée de solidarité le lundi de Pentecôte ou un autre jour férié fixé :

1 – Le lundi de Pentecôte (ou un autre jour férié) devenu journée de travail ordinaire, la question de l'interdiction de circulation des poids lourds ne se pose plus. Quant à l'accueil des enfants, il est résolu.

2 – Une telle hypothèse ne correspond pas à l'esprit de souplesse, de responsabilisation des acteurs et de dialogue social de la loi du 30 juin 2004. Il est difficile d'envisager une obligation de travailler pour le secteur privé et de gâcher le dialogue social mis en œuvre dans certaines entreprises pour trouver une journée alternative.

3 - Le "retour en arrière" comporte surtout le risque de faire renaître la situation conflictuelle de 2005, dont on a souligné qu'elle s'était estompée.

4 - Il impliquerait une modification législative¹.

Le scénario 2 réaffirme que tout Français doit une journée de solidarité accomplie, après négociation collective, selon des modalités autres que le travail du lundi de Pentecôte :

1 - Ce scénario de souplesse maximale ouvre les diverses possibilités existantes – fractionnement, suppression d'un jour de RTT – et devrait privilégier le dialogue social.

2 - La journée de solidarité uniformément effectuée le lundi de Pentecôte aurait dû comporter une dimension symbolique qu'elle n'a jamais acquise en raison de modalités pratiques très variées. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que cette diversité soit réaffirmée pour en assurer, au contraire, l'acceptation sociale.

3 - La faible productivité observée ce jour-là constitue un argument pour trouver d'autres modalités (fractionnement, RTT...) d'accomplissement de la journée de solidarité.

4 - Il impliquerait une modification législative². Dans cette perspective, il est légitime de concevoir l'articulation idoine avec les réflexions en cours au sein du ministère chargé du Travail, tant pour la partie "droit du travail" que sur le volet "financement de la dépendance".

Si ce scénario comporte deux risques identifiés – la relance d'un débat parlementaire en raison de la modification de la loi et le maintien de certaines entreprises sur la solution du lundi de Pentecôte –, il répond à la demande de lisibilité en supprimant la référence au lundi de Pentecôte dans la loi. Il correspond aussi à la demande de souplesse maximale et de liberté d'organisation du travail exprimée très largement par les employeurs ; le retour massif à un lundi de Pentecôte férié et chômé serait apprécié positivement par les salariés, leur famille ainsi que par les acteurs locaux et associatifs organisateurs de festivités ce jour-là.

Le scénario 3 privilégie l'adaptation à partir de la situation d'équilibre atteinte aujourd'hui :

1 - Son principal avantage réside dans la stabilité législative.

2 - Il permet aussi d'envisager des propositions d'adaptation nécessaires :

- Proposition 1 : garantir la sécurité sur les routes, tout en veillant au respect des contraintes économiques.

Si ce principe est garanti par l'ouverture sans réserve de la route dans le cas du scénario 1, le ministère des Transports recommande pour les scénarios alternatifs que l'autorisation du transport routier des véhicules de plus de 7,5 tonnes soit assortie de restriction pour les grands axes. Les branches concernées doivent être incitées à rechercher des améliorations en termes de durée, d'organisation du travail et du temps de travail, d'une part en s'appuyant sur l'agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT), et sur les services d'étude et de formation de la profession, d'autre part en développant le dialogue social autour de ces questions.

- Proposition 2 : améliorer la visibilité de la journée de solidarité.

Un effort pédagogique pourrait être mené pour réaffirmer la participation des salariés mais aussi des revenus du capital à cet effort de solidarité. L'utilisation des ressources dégagées par la CSA devrait être popularisée.

Parallèlement, l'information des familles doit être renforcée, notamment sur les moyens de garde des enfants. Les autorités publiques locales, sous l'égide des préfets, pourront diffuser un état fiable des services offerts aux parents de façon que ceux-ci puissent anticiper le lundi de Pentecôte.

- Proposition 3 : renforcer le dialogue social.

Nous recommandons pour le secteur privé de procéder à une invitation faite aux partenaires sociaux de négocier conformément aux dispositions prévues par la loi du 30 juin 2004 pour la mise en œuvre de la journée de solidarité. A cette

¹ Il conviendrait d'envisager de modifier la loi sur trois points : dire que la journée de solidarité est effectuée le lundi de Pentecôte ou l'autre jour férié fixé ; dire qu'il ne peut être dérogé à la date du lundi de Pentecôte que par accord, sauf lorsque le lundi de Pentecôte était travaillé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, les modalités de fixation de la journée de solidarité restant alors définies par l'employeur, après consultation des institutions représentatives du personnel ; inscrire, pour faciliter la mise en œuvre, dans ce cas, de modalités alternatives, la possibilité de fractionnement des 7 heures de travail dans la loi.

² Il conviendrait, notamment, de supprimer la référence au lundi de Pentecôte comme modalité d'accomplissement de la journée de solidarité en l'absence d'accord.

fin, nous recommandons d'élargir au maximum les possibilités de négociation, notamment au niveau des établissements.

- Proposition 4 : développer la sensibilisation aux problèmes de handicaps et de dépendance.

La sensibilisation aux problèmes de handicaps et de dépendance doit être intégrée dans tous les actes éducatifs en direction des jeunes gens et dans les messages qu'il appartient aux pouvoirs publics et aux associations de diffuser à la population.

- Proposition 5 : disposer d'un outil statistique de suivi.

Le maintien du dispositif dans la durée appelle – sans doute à travers l'étude de panels d'entreprises, d'administrations et de services publics, et de territoires – une analyse plus fine de ses conditions de mise en œuvre et de son impact économique et social.

- Proposition 6 : accélérer le lancement des programmes en attente dans les établissements d'accueil par la signature des conventions tripartites établissements-DDASS-conseils généraux en souffrance.

Les divers blocages sur la signature des conventions tripartites établissements-DDASS-conseils généraux doivent être levés grâce à l'action des missions composites (État, fédérations d'établissements) mises en place par le ministère chargé du Travail.

Cette orientation contribuera à la résorption progressive des excédents comptables de la CNSA nés de sa montée en puissance très rapide.

3 - Sans modification législative, ce scénario 3 pourrait aussi évoluer vers une mobilisation du secteur public, pour répondre à la demande de garde d'enfants. Les contraintes portant sur le secteur public peuvent aller de la plus faible à la plus forte se déclinant de la manière suivante :

- soit la journée de solidarité est organisée par les acteurs locaux d'enseignement, mais assortie d'une obligation d'accueil des élèves ;
- soit les services publics sont ouverts le lundi de Pentecôte ;
- soit l'ensemble de la Fonction publique travaille le lundi de Pentecôte.

La variante souple accentue la complexité et le manque de lisibilité. En cherchant à résoudre le problème spécifique lié aux enfants, elle s'inscrit néanmoins dans la continuité de l'annonce du ministre de l'Éducation nationale sur l'accueil en primaire le samedi matin et prolonge son action en faveur de l'accueil des élèves en collège après 16 heures.

Les variantes plus ambitieuses risquent de raviver les tensions sociales au sein de la Fonction publique, d'autant qu'elles posent, pour l'Éducation nationale, la question de la définition du métier d'enseignant actuellement en chantier.

Examen des scénarios au regard des principes de lisibilité et de souplesse

	Scénario 1 : journée de solidarité travaillée uniformément :		Scénario 2 : lundi de Pentecôte chômé et journée de solidarité librement fixée	Scénario 3 : stabilité des règles et adaptation			
	le lundi de Pentecôte	Un autre jour férié		3-1 : l'adaptation par le dialogue social	3-2 : l'accueil des enfants est assuré	3-3 : les services publics sont ouverts le lundi de Pentecôte ³	3-4 : les agents de la fonction publique travaillent
Simplicité, clarté	Oui	Oui	Oui	Non, mais dialogue et communication peuvent porter leurs fruits	Non, pour l'organisation générale du lundi de Pentecôte, à l'exception de la garde des enfants qui sont accueillis	Oui, si réalisé	Oui, si réalisé
Souplesse	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non pour le secteur public

³ Ce scénario dissocie la journée de solidarité effectuée par les fonctionnaires de l'organisation des services publics. Ces derniers sont ouverts le lundi de Pentecôte et il revient à l'autorité hiérarchique de gérer la manière dont ce service peut être assuré avec des fonctionnaires qui soit travaillent ce jour-là, soit prennent une journée de RTT.

Le scénario 2, le plus proche de ces principes, devrait être retenu. Il implique cependant une modification législative après concertation des partenaires sociaux, dont l'opportunité doit être interrogée à l'aune d'une réforme éventuelle sur le temps de travail ou bien sur la cinquième branche. Nous suggérons qu'une telle modification puisse être intégrée à une telle réforme.

À défaut, pourrait être retenu le scénario 3 qui mise sur l'adaptation de la situation actuelle et l'installation progressive d'une pratique nouvelle : en effet, la loi du 30 juin 2004 a rompu avec l'habitude du lundi de Pentecôte chômé, dont l'origine remonte au XIX^e siècle, demande formulée par le secteur bancaire constatant la désorganisation de l'activité ce jour-là. Dans le cadre de ce scénario 3, la mobilisation des services publics pourrait en particulier répondre aux besoins de garde d'enfants ; néanmoins, comme la conflictualité liée au secteur public comporte un

risque réel, diverses propositions peuvent être mises en œuvre et orienter l'action publique :

- inciter le plus fortement possible au développement de la négociation et à la conclusion d'accords sur la mise en œuvre de la journée de solidarité ;
- améliorer la connaissance statistique de la journée de solidarité ;
- mieux sensibiliser encore aux questions de handicaps et de dépendance ;
- informer concrètement et avec objectivité sur la contribution sociale pour l'autonomie ;
- informer les parents sur les dispositifs existant le lundi de Pentecôte de façon à leur permettre d'anticiper des solutions de garde individuelle ou collective. ■

Introduction

Après la canicule de l'été 2003, qui a mis tragiquement en évidence la situation des personnes âgées dépendantes dans notre pays, le gouvernement a décidé la création d'une journée de solidarité nationale. Le principe d'une telle journée inspirée de l'expérience allemande⁴ consiste à financer l'aide aux personnes dépendantes par le fruit d'une journée de travail supplémentaire. Les citoyens ont ainsi le sentiment très net de participer directement au devoir collectif de solidarité par un effort individuel. Ce mécanisme a été instauré par la loi du 30 juin 2004⁵ qui, votée selon la procédure d'urgence par le Parlement, institue :

- ▶ une journée de solidarité, constituée d'un jour de travail supplémentaire non rémunéré des salariés ;
- ▶ une contribution sociale pour l'autonomie prélevée sur les richesses créées par ce travail supplémentaire ;
- ▶ une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, chargée de répartir les ressources publiques ainsi collectées.

Simple dans son principe, cette idée généreuse s'est révélée d'une application plus délicate que prévu : la question du choix du jour de solidarité dans l'année a, en particulier, cristallisé les débats. Soucieux de procéder de manière souple et sans brusquer la négociation collective, le Parlement a d'emblée dissocié le principe du jour de solidarité de la question de sa date de mise en œuvre. Ainsi, la loi a-t-elle laissé le choix du jour à la décision des accords collectifs, étant entendu qu'à défaut d'accord, il s'agirait du

lundi de Pentecôte. Ce mouvement d'assouplissement s'est poursuivi à la suite des recommandations contenues dans le rapport du Comité de suivi et d'évaluation de la journée de solidarité⁶ présidé par Monsieur Jean Léonetti, député des Alpes-Maritimes, et du rapport sur la mise en application de la loi⁷ de Monsieur Denis Jacquat, député de la Moselle.

Paradoxalement, le secteur privé n'a pas massivement souhaité fixer lui-même la date, et s'en est largement tenu au lundi de Pentecôte, tandis que le secteur public a souvent chômé le lundi de Pentecôte contre l'abandon d'une journée de "RTT".

Aujourd'hui, deux constats s'imposent :

- ▶ la participation à la journée de solidarité est une réussite : 86 % des salariés l'effectuent d'une manière ou d'une autre, et la contribution est dégagée de manière durable ;
- ▶ sur l'organisation et le choix du jour, la situation est en revanche très confuse et manque de lisibilité :
 - 48 % des salariés doivent travailler le lundi de Pentecôte ; 38 % contribuent sous une autre forme à la journée de solidarité et 14 % ne contribuent pas ;
 - si plus de 50 % des salariés du secteur privé effectuent cette journée le lundi de Pentecôte, de l'ordre de 70 % des salariés du public renonceraient à un jour de RTT ;
 - du fait de la fermeture d'un grand nombre d'établissements scolaires et de garderies publiques, le

⁴ L'annexe 30 détaille l'expérience allemande et propose diverses approches de la dépendance dans l'Union européenne.

⁵ Voir annexe 2.

⁶ Remis au Premier ministre le 19 juillet 2005.

⁷ Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2005.

lundi de Pentecôte est devenu une journée très compliquée pour les parents qui travaillent ;

- les transporteurs routiers pour lesquels aucun accord n'a été conclu ne peuvent circuler alors que leurs chauffeurs devraient travailler ;
- enfin, situation d'inégalité déjà soulignée par le rapport Léonetti, certaines collectivités ou entreprises ne font pas effectuer cette journée de solidarité à leurs personnels.

Au total, il en résulte une mauvaise image de la journée de solidarité, en dépit de sa symbolique si positive.

C'est pourquoi, à l'issue de la troisième année d'application du dispositif, en 2007, et devant les difficultés réitérées, le Premier ministre a confié au secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques le soin d'examiner⁸ :

- ▶ "dans le secteur privé, l'avancement de la conclusion des accords de branche, de conventions ou d'accords d'entreprises sur la journée de solidarité ;
- ▶ dans le secteur public, l'état du dialogue social et les solutions mises en place par les différents services publics ;
- ▶ les difficultés relatives à la garde d'enfants le jour du lundi de Pentecôte dans la mesure où les écoles ne sont pas ouvertes aux élèves et les crèches sont fermées ;
- ▶ la situation des transporteurs routiers dont la journée du lundi de Pentecôte est travaillée mais qui ont interdiction de circuler sur les routes. Vous cherchez sur ce point la meilleure façon de concilier la sécurité des usagers de la route et la liberté laissée aux partenaires sociaux de prévoir une journée travaillée."

La lettre de mission du Premier ministre ajoute que le rapport pourra "*faire part de toute proposition de nature à résoudre les problèmes de mise en œuvre constatés cette année, en envisageant le cas échéant différents scénarios*".

Le cadre de la mission ainsi posé témoigne de la volonté de pérenniser le principe de la journée de

solidarité. Trois succès sont, en effet, indéniables, balayant les craintes d'une expérience similaire à celle de la vignette automobile :

- ▶ la contribution sociale pour l'autonomie apporte 2 milliards d'euros en faveur des handicaps et de la dépendance ;
- ▶ ces ressources nouvelles ont bien été affectées à la fois pour le handicap et pour les personnes âgées dépendantes ;
- ▶ l'État et la Sécurité sociale n'ont pas diminué leurs contributions en la matière, aucun effet de substitution ne pouvant ainsi être décelé.

À eux seuls, ces éléments positifs justifient le maintien de la journée de solidarité. Pour autant, les apories du dispositif actuel ne sauraient être occultées et requièrent différents scénarios dont la crédibilité repose sur deux critères conciliaires : la lisibilité et la souplesse. Ils doivent fournir la grille de lecture de toute solution pour l'avenir.

Nous ajouterons deux éléments complémentaires : d'abord, la quatrième année de mise en œuvre ne doit pas donner le sentiment d'une instabilité et donc d'une insécurité perpétuelle ; ensuite, le calendrier de mai 2008 constitue une forte incitation à un "grand pont" puisque la commémoration du 8 mai 1945 est située le jeudi précédent le lundi de Pentecôte 12 mai.

Enfin, la problématique de la journée de solidarité ne peut pas être posée en dehors de son contexte historique. Avant la canicule de l'été 2003, seule la question du handicap était à l'ordre du jour des travaux gouvernementaux, la perspective étant une réforme en profondeur de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées de juin 1975. À la rentrée de septembre 2003, les perspectives étaient bouleversées. À la problématique du handicap s'ajoutait celle de la perte d'autonomie liée au grand âge. La nécessité de mettre en place un dispositif de solidarité en direction des personnes handicapées et en perte d'autonomie s'est imposée.

Le chemin parcouru a abouti à la création de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), pilote du réseau des MDPH (Maisons départementales des personnes handicapées) et financeur de la compen-

⁸ Lettre de mission de Monsieur François Fillon, Premier ministre, à Monsieur Éric Besson, secrétaire d'État, datée du 27 juin 2007 (cf. annexe 1). Voir en annexe 4, la méthodologie de préparation du rapport, en annexe 5, la liste des personnes et organismes rencontrés et/ou interrogés, en annexe 6 le développement des sigles et acronymes.

sation destinée, de manière différenciée, aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

L'un des moyens retenus pour financer la prestation de compensation du handicap et l'aide personnalisée à l'autonomie fut donc la mise en place d'une journée nationale de solidarité. Aujourd'hui, alors qu'est envisagée la création d'un "cinquième risque" de protection sociale, cette journée de solidarité s'inscrit légitimement comme un des moyens destinés au financement de ce cinquième risque⁹.

Quatre idées se dégagent et structurent l'ensemble du rapport :

- ▶ la journée de solidarité a créé un financement nouveau fondé sur un travail supplémentaire des salariés et la participation des revenus du capital ;
- ▶ le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie est intégralement consacré, sans effet de substitution, aux personnes âgées et aux personnes handicapées ;
- ▶ des améliorations ont été apportées dans la mise en œuvre du dispositif ;
- ▶ des évolutions sont envisageables pour faciliter encore la vie de chacun, salariés, usagers des services publics et entreprises. ■

⁹ Plus largement encore, ainsi que le relève le rapport "Gisserot" relatif aux "perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix", "l'affectation de nouveaux prélèvements obligatoires à la prise en charge de la dépendance ou la remise à plat des financements existants s'intègre nécessairement dans une approche d'ensemble du financement de la protection sociale".

Un premier objectif atteint : créer un financement solidaire fondé sur des richesses nouvelles

1.1 2 milliards d'euros recouvrés au titre de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)¹⁰

Le dispositif de financement solidaire (loi n° 2004-626 du 30 juin 2004)

Une contribution représentant :

- 0,3 % de la masse salariale versée par les employeurs publics et privés ;
- 0,3 % des revenus du patrimoine et des placements. Ce prélèvement de 0,3 % sur les revenus financiers et sur les revenus du patrimoine foncier ne s'applique pas aux livrets A et livrets bleus ;
- 0,1 % du produit des contributions sociales non déductibles ;
- une "participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction, déterminée par voie réglementaire, des sommes consacrées par chacun de ceux-ci en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes remplissant la condition de perte d'autonomie".

Une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) destinée à gérer les ressources collectées, dont la nouvelle contribution de solidarité pour l'autonomie. Établissement public, la CNSA est également chargée :

- de contribuer au financement d'actions favorisant l'autonomie des personnes handicapées ;
- d'aider au développement de l'aide à domicile et à l'amélioration des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ;
- de renforcer les concours versés aux départements pour la prise en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie.

1.1.1 Une montée en puissance régulière de la CSA depuis 2004

Les revenus du patrimoine au même titre que les revenus d'activité participent à la contribution de solidarité pour l'autonomie :

¹⁰ Voir annexe 7.

En millions d'euros		2004 (Réalisation)	2005 (Réalisation)	2006 (Réalisation)	2007 (Prévision PLFSS 2007)
CSA sur les revenus d'activité		804	1 687	1 773	1 813
CSA sur le "patrimoine"	CSA sur les placements financiers	31	100	148	170
	CSA sur les revenus du patrimoine foncier	76	161	160	195
	Sous-total	107	261	308	365
Produit total		911	1 948	2 081	2 178

Sources : Annexes 8, PLFSS 2006 et 2007 et Document remis au Conseil de la CNSA, le 27 mars 2007.

La contribution de la fonction publique d'État en 2006 au titre de la CSA s'élevait à 309 millions d'euros pour les personnels civils et 43 millions d'euros pour les personnels militaires.

1.1.2 Le circuit de recouvrement¹¹ de la CSA fonctionne sans difficulté particulière

Les entreprises assujetties à la contribution de solidarité pour l'autonomie sont celles qui acquittent des cotisations patronales de base d'assurance maladie. Sont ainsi contributrices les assemblées parlementaires, les congrégations et collectivités religieuses.

Le circuit de recouvrement de la contribution sociale pour l'autonomie

Il repose sur :

- l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'agissant de la contribution de 0,3 % sur les revenus salariaux. S'agissant des agents de l'État, la contribution est versée par les ordonnateurs secondaires aux URSSAF qui reversent à l'ACOSS telle une contribution employeur, dans le cadre de la procédure de paiement sans ordonnancement préalable pour les civils et d'une procédure de fonds d'avance pour les militaires ;
- le Trésor public pour la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et des placements.

Le prélèvement de la contribution de solidarité autonomie est effectif depuis juillet 2004. La direction de la Sécurité sociale n'a pas eu connaissance de contenu particulier sur le paiement de la contribution.

1.2 Des richesses nouvelles créées grâce à une journée de travail supplémentaire

La loi du 30 juin 2004 fait appel à la création de richesses par le travail des Français et l'implication des entreprises. De fait, la contribution de solidarité pour l'autonomie repose sur l'instauration d'une journée de solidarité où le travail est à l'origine des richesses nouvelles.

1.2.1 Dans les projections réalisées, la mise en place de la journée de solidarité génère une hausse de l'ordre de 0,40 % de la valeur ajoutée marchande

La hausse prévisible de valeur ajoutée marchande est du même ordre que l'augmentation de la durée du travail qui résulte de la mise en place de la journée de solidarité. Selon l'analyse réalisée en juin 2005 par la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTEP) :

- ▶ la durée annuelle du travail des salariés augmenterait de 0,47 % pour les entreprises passées aux 35 heures¹² ; pour l'ensemble des salariés, la hausse de la durée annuelle du travail se situe entre 0,40 % et 0,47 % ;

¹¹ Selon le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004.

¹² D'après les chiffres de la DARES publiés en juin 2004, pour les entreprises passées aux 35 heures ayant retenu l'option des jours de RTT, le nombre de jours travaillés s'établissait en moyenne à 214 jours (l'ajout d'un jour de travail se traduit par une hausse du taux de travail annuel de 0,47 %). Source : DARES, Premières Synthèses, juin 2004, n°261.

- l'ensemble des salariés est concerné par la suppression d'un jour de congé ; l'impact économique de la journée de solidarité n'est mesurable que pour le secteur privé, les méthodes comptables ne permettant pas une telle estimation pour la fonction publique¹³.

1.2.2 Le taux de cotisation de 0,3 % est justifié

La mise en œuvre de la journée de solidarité se traduit par une augmentation de 0,45 % des jours travaillés. Mais, outre le creux d'activité lié à la fermeture habituelle de nombreux commerces un lundi, les comportements traditionnels¹⁴ induisent, même en cas d'ouverture des entreprises, une proportion importante de demandes de congés ou de jours de RTT. L'expérience montre que, lorsqu'il est travaillé, le lundi de Pentecôte est un jour avec des équipes de travail réduites et, finalement, une tendance à fonctionner "au ralenti", la productivité étant plus faible qu'à l'accoutumée.

Par ailleurs, les situations des entreprises sont diverses et justifient un choix de "mi-chemin" dans le taux retenu pour la CSA. Ainsi, selon l'estimation de la DGTPE, l'ampleur des gains ou des pertes dépend-elle de la part des salaires dans la valeur ajoutée :

- pour une entreprise représentative des sociétés non financières dont les salaires représentent 65 % de la valeur ajoutée, la perte maximale à l'introduction de la mesure est de 0,14 % de sa valeur ajoutée, le gain maximal pour cette même entreprise est de 0,26 % ;
- les entreprises très capitalistiques gagnent potentiellement davantage à l'introduction de la mesure ;
- les entreprises liées au tourisme¹⁵ peuvent pâtir de la suppression d'un week-end de trois jours, ce qui a été partiellement le cas. Toutefois, la baisse de fréquentation du week-end de la Pentecôte peut être compensée par des modifications de comportement difficilement mesurables : départs différés, persistance de séjours liés à des manifestations...

Au total, l'impact global de la journée de solidarité sur le PIB est de l'ordre de 0,3 %, justifiant ce taux équilibré de 0,3 % de la masse salariale. Et, comme l'a montré le rapport du Comité de suivi et d'évaluation de la Journée de solidarité présidé par Jean Léonetti, on peut estimer que les 2 milliards de contribution correspondent bien à 2 milliards de valeur ajoutée créée.

À court terme, des effets économiques disparates selon les entreprises.

La valeur ajoutée réelle du secteur marchand dépend notamment du cycle économique dans lequel se trouvent les entreprises :

- en bas de cycle, les entreprises sont contraintes sur leurs débouchés et non sur leurs facteurs de production ; dans ces conditions, une augmentation de la durée annuelle du travail de chaque employé ne se traduira pas par une augmentation de la production mais par une baisse de la productivité horaire ("régime de demande") ;
- en haut de cycle en revanche, les entreprises sont plutôt contraintes sur leurs facteurs de production, et le surcroît de ressources en main-d'œuvre est immédiatement utilisé à produire davantage ("régime d'offre").

1.3 Les salariés effectuent la journée de solidarité, mais le lundi de Pentecôte reste de fait majoritairement non travaillé

Rappelons que, conformément à la loi du 30 juin 2004, toute modalité qui aboutit, d'une manière ou d'une autre, à porter la durée annuelle du travail de 1 600 à 1 607 heures, pour les salariés à temps complet, constitue une participation à la journée de solidarité.

¹³ En revanche, on peut estimer que la mesure augmente globalement de 10 millions le nombre d'heures de travail pour les fonctionnaires de l'État hors enseignants, soit l'équivalent de 6 000 emplois.

¹⁴ Fêtes locales telles que la "Feria de Nîmes", opportunités de congés liées à la succession des ponts, regroupements familiaux liés à des actes religieux (communions et confirmations), fermeture des établissements scolaires et de nombreuses structures d'accueil des jeunes enfants...

¹⁵ Voir annexe 29.

1.3.1 Le sondage effectué par la DARES¹⁶ pour les besoins de la mission traduit une augmentation de 4 points (86 %) de la part des salariés contribuant à la journée de solidarité par rapport à 2005

- 48 % d'entre eux devaient travailler le lundi de Pentecôte par défaut d'accord

Parmi eux, un volume peu significatif (6 %) ne l'a pas fait, posant une journée de RTT ou invoquant d'autres raisons, à l'exclusion de grèves contrairement à 2005.

- 38 % des salariés ont accompli la journée de solidarité sous d'autres formes :
 - ▶ ils travaillent usuellement le lundi de Pentecôte et ont donc apporté une contrepartie (3 %) ;
 - ▶ d'autres modalités ont été conclues (obligation de prendre une RTT le lundi de Pentecôte 22 %, fractionnement 7 % ou perte d'un jour habituellement chômé pour 6 %).

1.3.2 Inversement, 14 % des salariés sont dispensés de la journée de solidarité, créant une situation d'inégalité¹⁷

- ▶ 11 % ont bénéficié de la journée de Pentecôte chômée accordée par leur employeur sans contrepartie, situation observée surtout dans les petites entreprises artisanales, mais aussi dans de grandes entreprises telles que TF1 ou Danone, et dans des collectivités territoriales ;
- ▶ 3 % des salariés, travaillant habituellement le lundi de Pentecôte, n'ont pas contribué à la journée de solidarité sous une autre forme à la demande de leur employeur.

Ces 14 % de salariés dispensés d'effectuer la journée de solidarité sont moins nombreux qu'en 2005 où ils étaient 17 % selon le sondage comparable de la DARES.

Quelques situations disparates

Contrairement à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) qui a mis en œuvre le dispositif dans toutes ses composantes¹⁸, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat estime que la contribution de 0,3 % est applicable aux chambres de métiers sans que ses agents ne soient visés par la loi.

Par lettre circulaire du 21 mai 2007, elle demande aux chambres de métiers qui ouvrirait le lundi de Pentecôte d'accorder une journée de repos en compensation. Elle souhaite que la loi de 2004 soit modifiée pour assujettir explicitement les agents des chambres de métiers à la journée de solidarité.

Quelques catégories sociales restent hors du dispositif de la journée de solidarité :

- les travailleurs handicapés pensionnaires d'un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) ne sont pas assujettis à la journée de solidarité¹⁹ ;
- les travailleurs indépendants, comme les mandataires sociaux non salariés, ne contribuent pas au titre de leur activité personnelle à la journée de solidarité²⁰ ;
- les congrégations et communautés religieuses – dont les membres ne relevant pas d'un contrat de travail mais d'un contrat sui generis ne sont pas assujettis à une journée de travail supplémentaire – acquittent la contribution de 0,3 % sur les revenus de leurs membres soumis à la cotisation d'assurance maladie.

Si le non assujettissement de certains actifs a été motivé au cours des débats parlementaires, la cohérence plaide pour que les personnes recourant aux services de ces professions le jour du lundi de Pentecôte – notamment dans le secteur médical – soient facturées selon le régime d'une journée de semaine ordinaire.

¹⁶ Voir annexe 26.

¹⁷ Sondage IFOP-DARES 2007 (cf. supra).

¹⁸ Sur 98 CCI ayant répondu à une enquête réalisée du 18 au 20 juillet 2007 pour les besoins de la mission, 23 ont réduit le nombre de jours de RTT à l'initiative du Président, 62 ont positionné la journée de solidarité un jour férié (le lundi de Pentecôte, sauf une le 15 août) en laissant généralement la possibilité de prendre un jour de congé ou de RTT, 1 impose un jour de congé payé le lundi de Pentecôte, 4 travaillent un jour férié local et 8 travaillent – à défaut d'accord – le lundi de Pentecôte.

¹⁹ Cette situation est motivée par l'absence d'un contrat de travail en tant qu'"usagers" de l'ESAT. L'objectif de rapprochement du statut des salariés handicapés de ces établissements médico-sociaux ayant une activité de production commercialisable vers celui de droit commun des salariés des entreprises privées inciterait certes à assujettir les travailleurs handicapés en ESAT à la journée de solidarité. Mais cet assujettissement pourrait mettre en cause le statut des ESAT, en les obligeant à s'inscrire totalement dans l'économie concurrentielle, sans pouvoir bénéficier d'aides publiques, ce qui n'est pas conforme à leur vocation d'accueil de travailleurs lourdement handicapés dans des conditions de travail – et de productivité – adaptées à leur handicap.

²⁰ Deux arguments plaident en faveur de cette situation : l'importance des heures travaillées de personnes qui "ne comptent pas leurs heures" et pour lesquelles la notion d'augmentation de la durée du travail par voie législative ou réglementaire pour générer une richesse accrue n'a pas de sens ; le fait que, lorsque ces personnes emploient des salariés, elles acquittent le CSA au titre de l'activité de leurs salariés.

1.3.3 Quoique la journée de solidarité soit massivement accomplie, la majorité des salariés (52 %) n'est pas à son poste de travail le lundi de Pentecôte²¹

Le chiffre de ceux qui n'ont pas travaillé le lundi de Pentecôte a même progressé de 8 points depuis 2005.

Inversement, 48 % ont été à leur poste de travail en 2007²² (contre 56 % en 2005) avec des situations fort disparates suivant le statut et la profession. Un sondage effectué par Opinion Way en 2007 avant le lundi de Pentecôte en rend compte :

Statut d'activité				Profession de l'interviewé				
Travaille à son compte	Salarié	du public	du privé	Agriculteurs, artisans, commerçants, chefs d'entreprise	Cadres, prof. intel. supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers
61 %	40 %	27 %	52 %	72 %	46 %	39 %	37 %	34 %

Source : Opinion Way (Observatoire relaxnews des loisirs 2007).

1.3.4 Si moins de 50 % des salariés étaient présents à leur poste de travail, 70 % des entreprises étaient ouvertes le lundi de Pentecôte 2007

- D'après les estimations de l'INSEE (cf. Annexe 28), les entreprises auraient fonctionné à hauteur de 60 % le lundi 16 mai 2005, puis 40 % le lundi 5 juin 2006 et enfin 70 % le lundi 28 mai 2007, jours de Pentecôte ces trois dernières années.
- Cependant, le lundi de Pentecôte travaillé, solution majoritairement retenue par les entreprises du secteur marchand, n'est pas le jour le plus propice à une bonne productivité.

En effet, la fermeture habituelle de nombreux commerces et les comportements traditionnels, de fête locale ou familiale notamment, conduisent naturellement à un creux d'activité le lundi de Pentecôte²³. Selon l'INSEE, la capacité de production des entreprises industrielles en service peut être estimée à la moitié (49,5 %) de la capacité de production utilisée les jours ouvrés.

Le plus souvent, le lundi de Pentecôte n'est choisi comme journée de solidarité qu'à défaut d'accord collectif sur une autre modalité. La loi n'ouvre de possibilités de décision unilatérale des employeurs que pour les entreprises qui fonctionnent habituellement le lundi de Pentecôte et restreint ainsi leur choix. ■

²¹ Voir développements en annexe 26. Sondage IFOP réalisé par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

²² Enquête 2006 (dates de terrain : 24-29 mai 2006) et enquête 2007 (dates de terrain : 23-24 mai).

²³ La réunion régionale organisée à Lille dans le cadre de la préparation du rapport a permis de relever cette appréciation de la DRTEFP : "Pour les entreprises interrogées, on ne peut considérer le lundi de Pentecôte comme une journée d'activité et de travail normale."

Un deuxième objectif atteint : mettre les ressources collectées au service de personnes dépendantes

Le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Instituée par la loi du 30 juin 2004 et mise en place en mai 2005, la CNSA est chargée depuis le 1^{er} janvier 2006 de :

- financer les aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées ;
- garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire et pour l'ensemble des handicaps²⁴ ;
- assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation pour suivre la qualité du service rendu aux personnes²⁵.

La CNSA est donc à la fois une "caisse" chargée de répartir les moyens financiers et une "agence" d'appui technique. Précisées à travers la Convention d'objectifs et de gestion 2006/2009 signée le 23 janvier 2006, qui la lie à l'État, ses missions sont articulées autour de quatre axes stratégiques :

- améliorer la performance du dispositif de prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie ;
- élaborer des propositions et diffuser des bonnes pratiques concernant la lutte contre la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées ;
- fixer les orientations budgétaires et financières correspondant aux enveloppes relatives à l'objectif global de dépenses (OGD)

destinées aux établissements et services médico-sociaux accueillant ou accompagnant des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées ;

- accompagner les départements dans la mise en œuvre de la politique en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

2.1 La CSA représente 14 % du budget total de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (14,5 milliards d'euros)²⁶

2.1.1 La contribution sociale pour l'autonomie constitue une nouvelle ressource s'ajoutant aux moyens issus de la solidarité nationale, de l'État et de l'assurance maladie

²⁴ La loi place sous la responsabilité des conseils généraux l'action de proximité en faveur des personnes en perte d'autonomie, et charge la CNSA de veiller au respect de l'égalité de traitement pour toutes les personnes concernées sur l'ensemble du territoire. De même, la CNSA doit assurer la répartition équitable, entre les départements et régions, des enveloppes financières destinées au fonctionnement des établissements et services médico-sociaux.

²⁵ À ce titre, la CNSA est notamment chargée :

- d'accompagner la création, au 1^{er} janvier 2006, des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et d'en animer le réseau ;
- d'apporter son expertise pour construire la mesure de la qualité du service rendu par les MDPH et les outils de programmation du financement des établissements et services ;
- de contribuer à améliorer l'information sur les aides techniques et les aides humaines qui visent à améliorer l'autonomie des personnes et de favoriser leur diffusion.

²⁶ Pour une présentation du budget de la CNSA, cf. annexe 8.

CSA sur les revenus d'activité	1 773 ²⁷	CSG sur les revenus d'activité et de remplacement	897	Total ressources propres 2006 : 3 107
CSA sur les revenus de placements	148	CSG sur les revenus de placements	64	
CSA sur les revenus du patrimoine foncier	160	CSG sur les revenus du patrimoine foncier	55	
		CSG sur les revenus des jeux	6	
Contribution des régimes d'assurance maladie pour les personnes âgées	4 369	Contribution des régimes d'assurance maladie pour les personnes handicapées	6 607	Total assurance maladie : 10 976

Source : document remis au Conseil de la CNSA, le 27 mars 2007 (réalisations en millions d'euros).

2.1.2 La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est garante de l'affectation de ces ressources à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Une partie de celles-ci est versée aux départements qui contribuent au financement de :

- ▶ l'allocation personnalisée d'autonomie (personnes âgées) ;
- ▶ la nouvelle prestation de compensation (personnes handicapées) ;
- ▶ la création et le fonctionnement des nouvelles Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La part la plus importante des crédits est destinée aux établissements et services médico-sociaux accueillant ou accompagnant des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées.

2.2 2 milliards d'euros intégralement utilisés pour financer des actions au profit des personnes âgées (60 %) ou handicapées (40 %)

2.2.1 Les actions financées par la CSA au bénéfice des personnes âgées mobilisent environ 1,3 milliard d'euros

Le tableau ci-dessous rend compte des actions financées en 2006 et 2007 (données prévisionnelles) au profit des personnes âgées :

Millions d'euros	2006	2007
Financement d'établissements et services	800	871
Allocation personnalisée pour l'autonomie (APA)	400	436
Autres actions financées sur l'excédent 2004/2005 de la CSA	350	

2.2.2 Les actions financées par la CSA au bénéfice des personnes handicapées mobilisent plus de 800 millions d'euros

Millions d'euros	2006	2007
Financement d'établissements et services	255	278
Prestation de compensation et MDPH	545	594
Autres actions financées sur l'excédent 2004/2005 de la CSA	163	

²⁷ En augmentation de 4,83 % par rapport à 2005.

2.2.3 Un exercice 2006 "excédentaire", dont le surplus est utilisé au bénéfice des personnes âgées et handicapées

Selon le rapport annuel 2006 de la CNSA, l'exercice 2006 fait apparaître un excédent comptable de 660,2 millions d'euros dont l'origine se répartit ainsi :

- ▶ 108 millions d'euros correspondant à une sous-exécution de l'ONDAM "Personnes handicapées" ;
- ▶ 510,6 millions d'euros correspondant à une sous-exécution de l'ONDAM "Personnes âgées" ;
- ▶ 24,6 millions d'euros correspondant à une sous-exécution d'actions diverses, essentiellement en direction des personnes âgées ;
- ▶ 17 millions d'euros correspondant à une sous-exécution d'actions diverses en direction des personnes handicapées.

Cet excédent résulte autant de l'application des principes élémentaires de prudence et de sincérité en matière de gestion comptable par les responsables de la CNSA que des procédures administratives mises en œuvre :

- ▶ le montant constaté pour 2006 ne représente "que" 5 % du budget de la CNSA ;
- ▶ les exigences comptables requièrent une comptabilisation exhaustive et correctement évaluée des dépenses parallèlement à une estimation prudente des ressources. Dans le cas particulier de la CNSA, la prévision des dépenses repose, schématiquement, sur un objectif général de dépenses (OGD) financé par une enveloppe prévisionnelle puis versée par l'assurance maladie (ONDAM, soit pour les personnes âgées, soit pour les personnes handicapées) et les ressources en propre issues de la CSA. Si l'exécution des dépenses n'atteint pas le niveau défini par l'ONDAM, alors se crée un "excédent" budgétaire ;
- ▶ la procédure administrative génère aussi l'apparition d'excédents : la création récente de la CNSA se traduit par un dispositif qui monte en puissance au cours de l'année 2005 puis 2006. Si les objectifs de

l'ONDAM médico-social connaissent une croissance forte et constante chaque année, la signature des conventions, l'ouverture des places et la construction des établissements prennent du temps avant la mise en œuvre de la dépense. En outre, les conventions tripartites – établissements, DDASS, conseils généraux – qui lancent l'exécution d'un projet ont pris du retard. Au total, la sous-exécution correspond à un retard constant à l'exécution, le décalage entre la prévision de l'ONDAM et la réalité de la consommation produisant un excédent budgétaire.

Mais ces excédents sont reportés et bien destinés aux personnes âgées et handicapées²⁸. Les 660,2 millions d'euros d'excédents constatés en 2006 seront utilisés de la manière suivante²⁹ :

- ▶ en 2007 : plus de 201,5 millions d'euros au bénéfice des personnes âgées et 73 millions d'euros au bénéfice des personnes handicapées ;
- ▶ en 2008 : 329,8 millions d'euros au bénéfice des personnes âgées (dont 200 millions d'euros pour le Plan de Solidarité Grand Âge), plus de 55,6 millions d'euros au bénéfice des personnes handicapées, moins de 0,3 million d'euros étant affecté au financement des immobilisations 2007.

Deux orientations permettront de résoudre la question des excédents qui a pu susciter quelques questions légitimes³⁰ :

- ▶ l'amélioration des prévisions et de la programmation, en particulier des Programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) ;
- ▶ la mise en œuvre de plusieurs dispositifs par la CNSA :
 - aide à la création de places via des crédits d'investissement (nouveauté du PLFSS 2008) ;
 - appui à la formation des personnels à recruter ;
 - mécanisme dit des "enveloppes anticipées" (mis en place en 2007 par la CNSA), qui permet d'autoriser les places nouvelles un ou deux ans à l'avance, de façon à gagner un peu sur le "temps mort" entre l'autorisation et la dépense effective.

²⁸ En 2005, le schéma budgétaire était différent des années suivantes et ce que l'on a appelé "excédent de 500 millions d'euros" (précisément 513 millions d'euros) était en fait, pour l'essentiel, une somme mise en réserve dès le budget prévisionnel et utilisé ultérieurement (350 millions d'euros pour les établissements accueillant des personnes âgées et 163 millions d'euros pour les établissements accueillant des personnes handicapées).

²⁹ Vote du Conseil de la CNSA le 16 octobre 2007.

³⁰ Cf. article des *Échos*, 24/10/2007.

2.3 Il n'y a pas eu d'effet de "substitution" : les ressources nouvelles n'ont pas entraîné la réduction des concours existants aux personnes âgées ou handicapées

À partir d'une étude des différents ONDAM³¹, la Cour des comptes³² a pu vérifier que la CSA s'est ajoutée aux ressources anciennement disponibles pour la péréquation APA (la CSG et la contribution des régimes de vieillesse), sans s'y substituer. La CSA a permis de rembourser l'emprunt de 400 millions d'euros effectué en 2003 et d'augmenter légèrement chaque année le concours APA versé aux départements.

La Cour des comptes relève que [les nouvelles ressources] "bénéficient bien intégralement aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées. Un effet vignette³³ n'est pas à craindre. Enfin, l'examen des

crédits de l'État et de l'assurance maladie ne révèle pas d'effets de substitution (...). L'institution de la CSA a permis à la fois de consolider par des ressources définitives le concours de l'État aux départements pour le financement de l'APA, et d'affecter globalement aux établissements accueillant des personnes dépendantes (personnes handicapées et personnes âgées) des ressources nettement plus élevées".

► Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2008 et le budget prévisionnel 2008³⁴ de la CNSA adopté le 16 octobre 2007 confirment l'absence d'effet de substitution.

Pour 2008³⁵, l'ONDAM personnes âgées et personnes handicapées s'élève à 12,8 milliards d'euros (11,7 milliards d'euros dans la LFSS 2007). Le budget prévisionnel de la CNSA prévoit une contribution de la CNSA de 320,6 millions d'euros s'ajoutant à l'ONDAM "Personnes handicapées" et de 916 millions d'euros s'ajoutant à l'ONDAM "Personnes âgées".

Par conséquent, l'effort de l'assurance maladie continue de croître, tandis que l'apport de la CNSA permet de porter la croissance des dépenses encadrées et de l'OGD à des taux supérieurs à ceux qui seraient possibles sans l'apport de la CNSA. ■

³¹ Objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) "personnes handicapées" puis, à partir de 2005, OGD "personnes handicapées" (les crédits de l'ONDAM médico-social, augmentés des ressources propres de la CNSA, constituent "l'objectif global de dépenses", OGD) ; ONDAM personnes âgées puis, à partir de 2004, OGD personnes âgées ; cumul ONDAM puis OGD "personnes handicapées+personnes âgées" :

- la prise en considération de l'effort global en faveur des personnes dépendantes conduit à examiner le cumul des deux concours correspondant aux deux notes ci-dessous (personnes handicapées plus personnes âgées). L'ONDAM personnes handicapées plus personnes âgées a progressé de 20,7 % de 2003 à 2006, contre 13,9 % pour l'ONDAM général ;
- s'agissant des établissements pour personnes handicapées, la CSA a permis de maintenir de 2004 à 2006 une progression des dotations légèrement supérieure à celle de l'ONDAM général (+10,1 % contre +8,5 %) ;
- concernant les établissements pour personnes âgées dépendantes, l'ONDAM "personnes âgées" a progressé beaucoup plus rapidement que l'ONDAM général, tant sur la période 2003-2006 (+34,5 % contre +13,9 %) qu'en 2006 par rapport à 2005 (respectivement +9,7 % et +4,3 %). L'apport de la CSA a amplifié l'effort déjà consenti par l'assurance maladie.

Une analyse graphique de l'évolution des ONDAM "personnes âgées" et "personnes handicapées" ainsi que de l'agrégat OGD figure en annexe 9.

³² Source : Rapport de la Cour des comptes de juillet 2006, relatif aux conditions de mise en place et d'affectation des ressources de la CNSA <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/RapportCNSA.pdf>

³³ Rappel : impôt créé en 1956 pour financer les allocations vieillesse et qui a été utilisé à d'autres fins.

³⁴ Les annexes 8bis et 8ter présentent le budget de la CNSA en 2007 et 2008.

³⁵ Extrait PLFSS 2008 : Article 49

Pour l'année 2008, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et les sous-objectifs sont fixés comme suit :

(en milliards d'euros)

Dépense de soins de ville	Objectif de dépenses
Dépenses relatives aux établissements de santé tarifés à l'activité	70,7
Autres dépenses relatives aux établissements de santé	48,9
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées	18,8
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées	5,4
Dépenses relatives aux autres modes de prise en charge	7,4
Total	0,9
	152,1

Exposé des motifs

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie proposé pour 2008 s'élève à 152,1 milliards d'euros, en progression de 2,8 % par rapport à la base de dépenses prévue pour 2007, et de 3,4 % si l'on prend en compte l'impact des nouvelles franchises médicales.

Évolution du montant de l'ONDAM médico-social délégué à la CNSA et des dépenses encadrées

(en millions d'euros courants)

	Objectif de dépenses		Dépenses encadrées
Année 1999	6 696	-	7 258
Année 2000	7 195	+ 7,5 %	7 654
Année 2001	7 703	+ 7,1 %	8 189
Année 2002	8 293	+ 7,7 %	8 769
Année 2003	9 041	+ 9,0 %	9 565
Année 2004	9 827	+ 8,7 %	10 229
dont contribution de la CNSA			145
Année 2005	10 939	+ 11,3 %	11 179
dont contribution de la CNSA			524
Année 2006	11 856	+ 8,4 %	12 098
dont contribution de la CNSA			821
Année 2007	12 921	+ 9,0 %	13 179
dont contribution de la CNSA			1 130

Source : rapport de l'Assemblée nationale de M. DOOR sur le PLFSS 2008.

Une mise en œuvre de la journée de solidarité améliorée

Le projet de loi relatif à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, qui évolua lors de la discussion parlementaire, fixait initialement deux dispositions essentielles :

- ▶ une règle, s'appliquant notamment aux agents de la Fonction publique : "*la journée de solidarité est le lundi de Pentecôte*" ;
- ▶ une dérogation concernant les salariés du privé : "*une convention, un accord de branche ou une convention ou un accord d'entreprise peut prévoir que la journée de solidarité est fixée un autre jour que le lundi de Pentecôte*".

Trois questions peuvent alors être formulées :

- ▶ pourquoi le lundi de Pentecôte ?
- ▶ pourquoi cette souplesse accordée au secteur privé ?
- ▶ pourquoi un traitement différencié pour le secteur public ?

3.1 Le choix du lundi de Pentecôte, un jour férié non chômé

3.1.1 La notion de "jour férié"

Le 1^{er} mai est le seul jour férié obligatoirement chômé et payé intégralement pour tous les travailleurs³⁶. Les

autres jours fériés ne sont chômés obligatoirement que pour les jeunes de moins de 18 ans et les apprentis employés dans les établissements industriels.

Paiement des jours fériés.

Jour férié chômé (1^{er} mai)

Les personnes tenues de travailler ce jour-là (personnel des hôpitaux, de l'hôtellerie, d'usines à feu continu) ont droit à une indemnité égale au montant du salaire de la journée. Elles sont donc payées le double.

Jours fériés non chômés

Aucune majoration de salaire n'est prévue légalement pour les personnes travaillant un jour férié, mais les conventions collectives peuvent prévoir un régime plus favorable.

3.1.2 Le lundi de Pentecôte reste un jour férié ordinaire

Depuis la loi du 8 mars 1886³⁷, le lundi de Pentecôte ne se distingue pas d'un jour férié ordinaire³⁸ ; il peut donc être travaillé sauf disposition contraire (accord collectif, usage).

François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, lors de la présentation de la loi du 30 juin 2004, a justifié devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale le choix du lundi de Pentecôte :

- ▶ "le projet ne porte atteinte à aucune conviction religieuse", argument que confirme le communiqué du président de la Conférence des évêques de France à l'époque, Monseigneur Ricard ;

³⁶ L'article L. 222-1 du code du travail fixe la liste des "fêtes légales" qui constituent des "jours fériés": 1^{er} janvier, lundi de Pâques, 1^{er} mai, jeudi de l'Ascension, lundi de Pentecôte, 14 juillet, Assomption (15 août), Toussaint, 11 novembre, 25 décembre.

³⁷ Le rapporteur de la loi note que l'inclusion du lundi de Pentecôte dans la liste des jours fériés légaux en 1886 provient de "demandes formulées par le secteur bancaire qui constatait que l'activité était très réduite et difficile à organiser ce jour de l'année".

³⁸ Le Conseil d'État, dans un arrêt du 3 mai 2005, a confirmé le caractère férié du lundi de Pentecôte bien qu'il soit désormais travaillé par solidarité.

- ▶ "La France restera dans la moyenne des pays européens en matière de jours fériés". Le nombre de jours fériés chômés par disposition législative ou conventionnelle est désormais de 10 en France, le spectre allant de 7 au Royaume-Uni à 15 en Allemagne ou Slovénie ; la médiane européenne se situe entre 11 et 12 ;
- ▶ "le jour du lundi de Pentecôte a été retenu, notamment parce que le mois de mai comprend déjà de nombreux jours fériés" ;
- ▶ "les salariés et fonctionnaires donneront un peu de leur temps mais ne perdront aucun pouvoir d'achat, à la différence des augmentations de cotisation salariale ou des suppléments d'impôts".

Le lundi de Pentecôte, contrairement à la plupart des autres jours fériés, correspond à un jour à la fois traditionnellement chômé par la plupart des Français, et à un jour de la semaine généralement ouvré. Il assure par conséquent un surcroît de richesse créée stable chaque année, toutes choses étant égales par ailleurs.

3.2 Pour le secteur privé, une souplesse affichée d'emblée

3.2.1 Le projet de loi retient le principe de la souplesse à travers la négociation collective

Le ministre chargé des Affaires sociales affirme lors de son audition à l'Assemblée nationale : "dans le secteur privé, le projet de loi ouvre la possibilité aux partenaires sociaux de la branche ou de l'entreprise de choisir par la négociation collective un autre jour que le lundi de Pentecôte".

Le Parlement a souhaité néanmoins infléchir le texte qui lui était soumis en érigeant le dialogue social en règle, le lundi de Pentecôte n'étant alors qu'une solution subsidiaire. La loi adoptée stipule ainsi :

"une convention, un accord de branche ou une convention ou un accord d'entreprise détermine la date de la journée de solidarité. (...) par dérogation (...), en l'absence de convention ou d'accord, la journée de solidarité est le lundi de Pentecôte."

Le législateur a voulu souligner que la journée de solidarité ne saurait être confondue avec le lundi de Pentecôte : "*l'objectif n'est pas de supprimer un jour férié mais de créer un jour de travail supplémentaire pour accroître la richesse nationale*", selon les termes du rapporteur à l'Assemblée nationale, Denis Jacquat.

La solution retenue témoigne d'un difficile cheminement entre des exigences contradictoires :

- ▶ le maintien d'un jour précis, symbole de cette solidarité envers les personnes handicapées ;
- ▶ la simplicité d'un jour repérable pour tous ;
- ▶ l'opportunité de favoriser le dialogue social et de permettre une adaptation à la réalité des entreprises.

Au bilan, la situation pour les salariés du secteur privé est la suivante³⁹ :

- ▶ s'agissant des salariés dont le temps de travail est annualisé⁴⁰ :
 - le nombre maximal de jours travaillés sous le régime du forfait est passé de 217 à 218 jours ;
 - dans le cas de la modulation, le nombre d'heures travaillées annuelles a été relevé de 1 600 à 1 607 heures ;
- ▶ l'article 3 de la loi de juin 2004 a étendu au secteur agricole le principe de la journée de solidarité en portant à 1 607 heures, au lieu de 1 600, la durée légale annuelle de travail au-delà de laquelle les salariés doivent être rémunérés en heures supplémentaires.

3.2.2 La forte proportion d'entreprises ouvertes⁴¹ le lundi de Pentecôte reflète la faiblesse des accords et du dialogue social

Dix-neuf accords de branche relatifs à la journée de solidarité conclus depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2004⁴².

Au niveau des branches, le nombre de textes reste faible : cinq pour l'année 2004, huit pour l'année 2005 et six pour l'année 2006.

Qui plus est, la branche a généralement tendance à renvoyer la négociation relative aux choix du jour et

³⁹ Voir une présentation de la réglementation en annexe 3.

⁴⁰ Un peu plus de 2 millions de salariés, qui incluent les salariés au forfait jour – une forte minorité de cadres et la grande majorité des salariés itinérants : VRP, commerciaux – et les salariés sous le régime de la modulation.

⁴¹ Voir annexe 10.

⁴² Bâtiment ; Cabinets dentaires ; Cabinets et cliniques vétérinaires ; Centres sociaux et socioculturels ; Commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ; Enseignement privé hors contrat ; Exploitation cinématographique ; Exploitation des théâtres cinématographiques ; Gardiens, concierges et employés d'immeubles ; Industries électriques et gazières ; Industrie laitière ; Industrie des produits alimentaires élaborés ; Manutention portuaire (2 accords en 2005 et 2006) ; Presse quotidienne régionale et départementale ; Personnel des ports autonomes maritimes ; Publicité directe ; Sérigraphie ; Sociétés d'assistance.

des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité au niveau de l'entreprise (travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, RTT, tout autre jour précédemment non travaillé). C'est le cas pour deux branches sur cinq en 2004 (enseignement privé hors contrat, cabinets dentaires), deux sur huit en 2005 (centres sociaux et socioculturels, presse quotidienne régionale et départementale) et cinq branches sur six en 2006 (industrie laitière, bâtiment, commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire, manutention portuaire, sociétés d'assistance).

De rares accords d'entreprise.

Les services déconcentrés du travail recensent peu de signatures d'accords d'entreprises relatifs à la journée de solidarité. À titre d'exemple, l'Indre-et-Loire évoque 3 accords, l'Orne 4 accords, les Vosges 11 accords, la Haute-Marne 27 accords. Les travaux préparatoires du présent rapport, à travers les rencontres organisées sur le terrain à Créteil, Lille⁴³ et Lons-le-Saunier, ont confirmé la rareté des accords d'entreprise.

Ces accords sont souvent conclus dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire. Ils n'identifient pas forcément un jour précis pour l'accomplissement de la journée de solidarité mais laissent plutôt le choix aux salariés entre différentes modalités d'accomplissement, réduction du temps de travail (RTT) ou fractionnement⁴⁴.

Le recours au lundi de Pentecôte travaillé est souvent la conséquence de l'absence de négociation. Mais, cette modalité par défaut ne correspond pas à l'esprit de dialogue social, de responsabilisation des acteurs et de décentralisation des décisions voulu par le législateur.

3.3 Pour le secteur public, plus de souplesse à l'épreuve des faits

3.3.1 2005 : une volonté d'exemplarité dans la mise en œuvre de la journée de solidarité le lundi de Pentecôte

Lors de son audition, le ministre chargé des Affaires sociales déclare que le lundi de Pentecôte sera jour de solidarité dès 2005 pour les fonctionnaires, ce que confirme la rédaction du projet de loi transmis. Ce choix spécifique à la fonction publique est justifié en commission par le rapporteur Denis Jacquat, qui ouvre toutefois quelque peu la porte en conclusion :

- ▶ la fonction publique se caractérise par des règles complexes de dialogue social rendant plus difficile la détermination d'une autre date ou modalité par voie conventionnelle ;
- ▶ l'ouverture du choix d'une date pourrait poser des difficultés en terme d'accès aux différents services publics. La question de l'école est posée dès les débats en commission, notamment pour ce qui est de l'homogénéité au sein d'une même fratrie.

André Lardeux, rapporteur au Sénat, note que l'absence d'un véritable besoin de service public – si les salariés du secteur privé retiennent une autre date – pourrait conduire à la contestation de la journée de solidarité et à "*la mise en doute de l'apport*" de cette dernière. C'est pourquoi il se déclare favorable à ce que l'autorité compétente dans le secteur public décide "*de ce jour dans les délais fixés par la loi sans que ce choix soit subordonné à la conclusion d'un accord contractuel*".

Ainsi la loi promulguée stipule-t-elle :

- ▶ "dans la fonction publique territoriale, cette journée [de solidarité] prend la forme d'une journée fixée par délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, après avis du comité technique paritaire concerné ;

⁴³ Alors que les trois DDTEFP de la région Nord-Pas-de-Calais enregistrent de l'ordre de 4 000 accords d'entreprise par an, le total des accords relatifs à la journée de solidarité identifiés depuis la promulgation de la loi s'élève à 195 (89 en 2004/2005, 79 en 2006, 27 en 2007).

⁴⁴ La possibilité de fractionner en heures l'accomplissement de la journée de solidarité – déjà ouverte à l'origine par la loi du 30 juin 2004, mais circonscrite à des cas précis – a été largement étendue à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 6 septembre 2006. Elle est subordonnée au caractère effectif du travail effectué et correspondant à un cumul de 7 heures par an. Le fractionnement doit être compatible avec la réglementation, l'organisation du travail et la possibilité de contrôle. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, 5 branches ont eu recours au fractionnement : 2 au cours de l'année 2005 (personnel des ports autonomes maritimes, manutention portuaire) et 3 au cours de l'année 2006 (industrie laitière, cabinets et cliniques vétérinaires, bâtiment).

- ▶ dans la fonction publique hospitalière (...), cette journée prend la forme d'une journée fixée par les directeurs d'établissement, après avis des instances concernées ;
- ▶ dans la fonction publique d'État, cette journée prend la forme d'une journée fixée par arrêté du ministre compétent pris après avis du comité technique paritaire ministériel concerné".

En 2005, la journée de solidarité fut fixée au lundi de Pentecôte dans la fonction publique d'État, même si des concertations furent mises en place⁴⁵.

3.3.2 Plus de souplesse après la Pentecôte 2005 se traduisant généralement par la fermeture des services publics aux usagers

La journée de solidarité a provoqué, en 2005, des conflits non négligeables avec un taux moyen de grévistes de 23 % dans la fonction publique d'État⁴⁶ (28 % et 26 % aux ministères des Finances et de l'Éducation nationale).

Force est de constater que la mise en œuvre de la journée de solidarité a, par la suite, fortement évolué dans la fonction publique pour se traduire par une fermeture des services publics aux usagers.

En dehors des services indispensables à la sécurité et la santé⁴⁷, les salariés des trois fonctions publiques⁴⁸ ne travaillent généralement pas le lundi de Pentecôte :

- ▶ pour tous les fonctionnaires, la durée du travail est fixée – sauf sujexion particulière telle que travail de nuit – à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an ;
- ▶ les fonctionnaires d'État sont soumis⁴⁹ à une règle de fermeture des services le lundi de Pentecôte avec suppression d'un jour de RTT⁵⁰ ;

- ▶ les agents de la fonction publique territoriale travaillent désormais 1 607 heures, la journée de solidarité étant fixée au lundi de Pentecôte en l'absence de délibération spécifique ;
- ▶ dans les services hospitaliers, assurés chaque jour de l'année selon des modalités qui leur sont propres, l'enquête effectuée en 2007 par la DHOS, pour les besoins de la mission, montre que le lundi de Pentecôte est souvent travaillé comme un dimanche ou un jour férié.

S'agissant des services publics, les données essentielles (cf. annexe 14 pour un jugement nuancé s'agissant de certaines lignes SNCF et RATP d'Ile-de-France) sont les suivantes :

- ▶ La Poste : lundi chômé, un jour de repos retenu.
- ▶ EDF : lundi chômé, sept heures ajoutées à la durée annuelle travaillée. Dépannage et accueil téléphonique ouverts. Agences fermées.
- ▶ Banque de France : journée travaillée.
- ▶ SNCF : trafic normal d'un samedi. Sept heures ajoutées à la durée annuelle travaillée.
- ▶ RATP : jour férié travaillé. Trafic d'un jour de semaine du mois d'août.

À la SNCF, l'application de la loi n'a pas entraîné de dépôt de préavis motivés par l'augmentation de la durée annuelle du travail en 2006 et 2007. À la RATP, en 2007, les préavis déposés par SUD et la CFTC concernant tous les personnels de la RATP ont été suivis par 2 % des personnels concernés et n'ont pas eu de répercussion sur le réseau. À La Poste, la décision de laisser le lundi de Pentecôte férié et chômé, mais d'affecter en contrepartie un jour de repos exceptionnel à l'effort de solidarité national, a été annulée par le Conseil d'État, dans un arrêt rendu le 25 avril, après une requête de la Fédération syndicale SUD-PTT, s'agissant des 100 000 agents contractuels de droit privé.

⁴⁵ Le communiqué du 17/09/2004 du ministre de l'Éducation nationale établit que : "Conformément à ce qu'il avait indiqué aux syndicats représentant les personnels de l'Education nationale les 7 et 8 septembre derniers et suite aux instructions données aux recteurs mercredi 14 septembre, François Fillon poursuit la concertation pour la fixation d'une journée de solidarité au sein de l'Éducation nationale. (...) Il convient donc de préciser rapidement les conditions d'application de la journée de solidarité à l'Éducation nationale (...). Le ministre a souhaité que cette journée de solidarité soit définitivement arrêtée au terme de consultations et après analyse des considérations propres à chaque académie, sans exclure les adaptations rendues possibles localement par le décret du 14 mars 1990. Il revient donc à chaque recteur d'engager une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux et de faire des propositions au ministre d'ici fin octobre pour les services et les établissements de son académie."

⁴⁶ Rapport du comité de suivi présidé par Jean Leonetti.

⁴⁷ Les services de police et de gendarmerie, et les hôpitaux, fonctionnent bien entendu en permanence, avec en outre des possibilités de rappel de renforts en cas de besoin. Mais d'autres services, tels que les préfectures, les DDASS, les services d'inspection vétérinaire, les DDE, fonctionnent avec des astreintes ou des permanences pour répondre aux besoins de la population.

⁴⁸ Voir précisions sur la mise en œuvre de la journée de solidarité dans les trois fonctions publiques en annexes 11, 12 et 13.

⁴⁹ À l'exception, en général, des agents du ministère des Affaires étrangères, qui travaillent à l'instar des agents en poste à l'étranger. Le cas des enseignants est spécifique, ceux-ci effectuant leur journée de solidarité dans le cadre d'une obligation de service supplémentaire fixée par le chef d'établissement.

⁵⁰ Hors ministère des Affaires étrangères (et enseignants soumis à l'arrêté du 4 novembre 2005, les 7 heures dues au titre de la journée de solidarité sont récupérées autrement : pour les 96,4 % d'agents relevant de cycles de travail hebdomadaires ou soumis à un décompte forfaitaire, décompte d'un jour de RTT ; pour les 3,3 % d'agents travaillant 35 heures hebdomadaires, fractionnement des 7 heures de la journée de solidarité.

3.4 La journée de solidarité ne constitue plus un motif majeur de conflit collectif

En 2007, la perception des services en charge des trois fonctions publiques et les informations sur les relations du travail transmises tous les quatre mois à la Direction générale du travail (DGT) concourent à donner une vision pacifiée, avec une conflictualité collective très atténuée sur la journée de solidarité. Le sondage réalisé par la DARES ne comptabilise plus de salariés en grève le lundi de Pentecôte 2007.

3.4.1 Une journée de solidarité qui ne cristallise plus l'attention au sein des instances paritaires des trois fonctions publiques

Il ressort des entretiens, tant avec la DGAFP, la DGCL, la DHOS, qu'avec le bureau du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et les acteurs locaux interrogés ou rencontrés, que la mise en œuvre de la journée de solidarité ne suscite plus qu'une opposition de principe – les syndicats étant toujours très critiques – sans grande conséquence sur sa mise en œuvre.

Notons, pour le secteur éducatif, qu'un préavis de grève est régulièrement déposé par les syndicats majoritaires pour le lundi de Pentecôte.

3.4.2 L'absence de conflit ouvert dans les services sociaux nationaux⁵¹ étudiés

À l'ANPE, les agents contribuent à la journée de solidarité, pour la plupart par retrait d'un jour de RTT. Il en est de même à l'UNEDIC, en dehors des services d'état-major et des services supports de type centre informatique.

L'AFPA, qui a ouvert le lundi de Pentecôte en 2007, a conclu un accord permettant beaucoup plus de souplesse à partir de 2008, compte tenu de l'absentéisme des stagiaires.

La plupart des organismes de sécurité sociale sont ouverts le lundi de Pentecôte, sauf accord approuvé par le Comité exécutif national⁵².

Les organismes interrogés, qui totalisent plus de 220 000 salariés, n'ont pas fait état de conflit ouvert sur la question de la journée de solidarité.

3.4.3 Il n'y a plus guère de conflictualité dans le secteur privé sur ce thème

Des éléments communiqués à la DGT par les directions départementales et régionales du travail, il ressort que les mouvements de grève sont restés peu nombreux. Sur les 28 départements ayant répondu, 7 seulement font état de mouvements de grève ou d'actions syndicales sous d'autres formes.

La très faible conflictualité observée cette année sur la journée de solidarité semble témoigner de l'équilibre atteint entre les entreprises et les salariés dans sa gestion, nonobstant l'opposition de principe qu'elle suscite toujours tant de la part des organisations syndicales de salariés que d'une majorité de l'opinion⁵³. ■

⁵¹ Voir annexes 14 et 25.

⁵² 13 CAF sur 123 CAF au total soit 10 % ; 14 CPAM sur 128 soit 11 % ; 8 URSSAF sur 101 soit 8 % ; 1 UGECAM sur 14 soit 7 % ; 1 CRAM sur 13 soit 7 %.

⁵³ La préparation du rapport n'a pas permis d'identifier de sondages récents sur cette question. En revanche, de nombreuses consultations effectuées sur des sites internet ou par des organes de presse font toujours apparaître une forte proportion de réponses hostiles à la journée de solidarité dans sa forme actuelle.

Les améliorations apportées depuis 2004 n'ont pas résolu toutes les difficultés

4.1 L'effort de clarification juridique laisse en suspens plusieurs questions

Signalons d'abord deux points positifs :

- ▶ les textes d'application de la loi de juin 2004 modifiée ont été publiés ;
- ▶ les souplesses introduites et les réponses apportées par l'administration du travail ont été validées par le rapport du Comité de suivi présidé par le député Jean Léonetti.

4.1.1 Une jurisprudence administrative requérant une nécessaire adaptation

Le Conseil d'État a annulé certaines dispositions des circulaires ministrielles des 15 décembre 2004 et 20 avril 2005 et conclut à l'impossibilité de faire signer un accord au niveau des établissements⁵⁴. Il oblige ainsi à renégocier, notamment dans le secteur médico-social, un certain nombre d'accords conclus à ce niveau.

S'agissant de l'arrêt du 25 avril 2007 (Fédération syndicale SUD-PTT contre La Poste), le Conseil d'État reproche à La Poste d'avoir organisé "*par la voie d'une décision unilatérale, les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité*", pour tous ses salariés. Il

considère que si le président de La Poste "était compétent" pour imposer son choix aux fonctionnaires en vertu du code du travail, il ne l'était pas s'agissant des 100 000 agents contractuels de droit privé. Un accord collectif aurait dû être négocié avec cette catégorie de personnel et, à défaut, le lundi de Pentecôte devait être travaillé.

4.1.2 Un premier recours des transporteurs a été rejeté

À la suite de la décision de maintenir l'interdiction de circuler le lundi de Pentecôte, la FNTR (Fédération nationale des transporteurs routiers) ainsi que le syndicat des transporteurs de la région Nord ont déposé un référé auprès du Conseil d'Etat demandant la suspension de l'arrêté du 28 mars 2006. Ils contestent l'interdiction faite à leurs chauffeurs de circuler le lundi de Pentecôte alors que certaines entreprises ont dû recourir à cette date pour accomplir la journée de solidarité par défaut d'accord.

Le juge des référés a estimé le 2 juin 2006 que la loi du 30 juin 2004 n'empêchait pas les ministres de l'Intérieur et de l'Équipement d'exercer leur pouvoir, issu du code de la route, de réglementation de la circulation sur le réseau routier en vue d'assurer la sécurité des transports terrestres. Les dangers présentés par les véhicules de plus de 7,5 tonnes constituent, dans le contexte souligné par le ministère des Transports⁵⁵, un motif d'interdiction qui ne méconnaît pas le principe d'égalité.

⁵⁴ Arrêt du 6/09/2006.

⁵⁵ Les raisons avancées par les ministres étaient assez solides pour justifier un rejet de la requête car le lundi 5 juin 2006 devait être, selon toute probabilité, un jour de forte circulation de véhicules légers, avec de nombreux enfants à bord ; de nombreuses entreprises ont également conservé le caractère chômé du lundi de Pentecôte en désignant un autre jour comme journée de solidarité et les établissement publics d'enseignement étaient également fermés.

Malgré ce jugement, deux nouvelles requêtes sur le fond ont été déposées par les syndicats de transporteurs. On ne peut pas, à la date où est rédigé le présent rapport, préjuger de la décision finale du Conseil d'État.

4.1.3 Les interrogations des chambres de métiers n'apparaissent pas fondées

Comme il est indiqué *supra*, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat estime que les agents des chambres de métiers ne sont pas visés par la loi et souhaite que la loi de 2004 soit modifiée pour les assujettir explicitement à la journée de solidarité.

Selon les consultations opérées auprès de la Direction générale du travail, leur statut d'Établissement public économique de l'État⁵⁶ assujettit les agents des chambres de métiers au même titre que les trois fonctions publiques. La journée de solidarité apparaît donc applicable aux salariés des chambres consulaires et il n'y a pas lieu de modifier la loi sur ce point. Si, à l'occasion, il devait y avoir un recours à l'encontre de la lettre circulaire du 21 mai 2007⁵⁷, le Conseil d'État devrait confirmer cette analyse juridique.

4.1.4 La situation des assistants maternels est juridiquement claire, mais la réponse est mal connue des parents employeurs et des DDTEFP et DDASS

Tous les salariés de droit privé sont concernés par la journée de solidarité, y compris les assistants maternels⁵⁸. Les assistants maternels sont tenus d'accomplir, comme tous les autres salariés, la journée de solidarité, et leur rémunération doit être maintenue si ils travaillent déjà le lundi de Pentecôte. Pour les assistants maternels multi employeurs, la circulaire question-réponse du 20 avril 2005 a admis le

fractionnement de la journée de solidarité auprès de plusieurs employeurs.

Cependant, si la réponse existe, elle est mal connue des parents employeurs et des DDTEFP et DDASS. Il serait sans doute opportun que la Direction générale du travail (DGT) et la Direction générale de l'action sociale (DGAS) prennent conjointement les initiatives d'information et de formation nécessaires.

4.2 Les assouplissements introduits et la décentralisation de la décision ont créé un manque de lisibilité

4.2.1 Une proposition bien perçue puis désapprouvée par l'opinion publique

L'étude réalisée par l'IFOP, début 2003, à la demande de l'Association des paralysés de France (APF), sur la perception de la situation des personnes handicapées en France, a mis en évidence le souhait largement partagé d'une plus grande solidarité avec les personnes handicapées : 93 % des Français sont favorables à davantage de moyens financiers destinés à améliorer la situation des personnes handicapées en France ; 75 % admettaient que cette augmentation des moyens puisse être financée par l'équivalent d'une journée de travail⁵⁹.

Or, le sondage réalisé en avril 2005 par l'IFOP pour Ouest France Dimanche⁶⁰, montre bien l'ampleur du retournement de l'opinion à l'encontre de la journée de solidarité :

	Ensemble 2005 (%)	Ensemble 2004 (%)	Ensemble 2003 (%)
TOTAL approuve	38	40	54
► Approuve tout à fait	18	20	20
► Approuve plutôt	20	20	34
TOTAL n'approuve pas	61	60	45
► N'approuve plutôt pas	16	18	18
► N'approuve pas du tout	45	42	27
► Ne se prononce pas	1	-	1
TOTAL	100	100	100

⁵⁶ Article 6 du code de l'artisanat.

⁵⁷ Cette saisine pourrait être faite, soit par la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), soit par tout ressortissant d'une chambre de métiers à l'encontre du mauvais usage des deniers de celle-ci.

⁵⁸ Circulaire DRT n° 2004/10 du 16 décembre 2004.

⁵⁹ Source : enquête de l'IFOP pour l'APF, *La situation des personnes handicapées en France*, mars 2003. Voir annexe 27.

⁶⁰ IFOP. Dates de terrain : 21-22 avril 2005.

Même s'il met en évidence un taux moins défavorable d'approbation en 2004 que l'IFOP, le sondage effectué par l'IPSOS, à la demande du Service d'information du

Gouvernement (SIG) en octobre 2004⁶¹, confirme cette tendance :

%	Ensemble	Proximité politique		Statut	
		Gauche parlementaire	Droite parlementaire	Salarié du secteur privé	Salarié du secteur public
Approuve tout à fait	20	12	30	17	13
Rappel Ipsos 7 & 8 novembre 2003	19	11	35	12	15
Approuve plutôt	26	20	35	26	24
Rappel Ipsos 7 & 8 novembre 2003	16	13	20	17	17
S/T Approuve	46	32	65	43	37

4.2.2 Une perception générée par le sentiment d'un manque de souplesse et de lisibilité

Les études mesurant la perception de la première journée en 2005 dressaient un bilan négatif.

Les enquêtés relevaient les nombreuses grèves dans les services publics (41 % de citations) – surtout évoquées par les habitants de grandes agglomérations de province – et la faible mobilisation des salariés dont beaucoup n'ont pas travaillé (40 %).

La mauvaise préparation de la journée par le gouvernement est également mise en cause (30 % de citations) par les interviewés dressant un bilan négatif de la journée, au même niveau que les difficultés plus spécifiquement liées à l'école, notamment la fermeture de cantines scolaires (15 %) et les grèves d'enseignants (14 %).

L'opposition de principe à la mesure occupe une place non négligeable dans les raisons spontanément évoquées par les interviewés estimant que la journée s'est mal passée (16 % de citations). Une large majorité (72 %) souhaite que le gouvernement y renonce à l'avenir et trouve une autre solution pour financer le plan en faveur des personnes âgées et handicapées.

Deux éléments apparaissent décisifs aujourd'hui dans l'acceptation de la mesure :

- ▶ son efficacité : en 2005, 72 % estiment que la journée de solidarité ne permettra pas de financer tous les besoins des personnes âgées ou handicapées ;
- ▶ l'organisation de la journée de solidarité : l'opinion n'a retenu que la suppression d'un jour férié, le lundi de Pentecôte, au lieu de la liberté de choix. Or, la diversité des situations sur le terrain a créé une confusion et un sentiment de désordre.

À cet égard, le rapport remis au Premier ministre le 19 juillet 2005 par le Comité de suivi et d'évaluation de la Journée de solidarité⁶² préconisait déjà que :

- ▶ le dispositif soit certes plus souple mais aussi plus cohérent⁶³ ;
- ▶ le déficit pédagogique concernant cette mesure soit comblé ;
- ▶ l'intérêt de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les besoins nouveaux de dépendance dans notre société, et les moyens concrets dégagés en terme d'emplois et d'équipements grâce à la journée de solidarité, soient mieux expliqués⁶⁴.

⁶¹ IPSOS. Date de terrain : 15-16 octobre 2004.

⁶² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000472/index.shtml>.

⁶³ "Le dispositif doit être souple. Il n'est pas logique de penser que tous les Français doivent travailler le même jour, en raison de la diversité des secteurs d'activité et du territoire français. Le dispositif de la journée de solidarité sera d'autant plus efficace pour créer des richesses qu'il permettra une adaptation de la production aux besoins de l'économie. Et il sera d'autant mieux accepté que les entrepreneurs et les salariés auront le sentiment de travailler au moment où c'est le plus utile. Souple, le dispositif doit aussi être cohérent. Ce qui impose, en particulier, que le choix offert aux Français soit un vrai choix. L'application de la journée de solidarité, en 2005, a souffert de ce qu'un choix en apparence très ouvert, permettant de définir les modalités de la journée de solidarité par accord, se soit réduit, dans les faits, pour beaucoup de salariés, à une quasi-obligation de travail le jour du 16 mai".

⁶⁴ "La journée de solidarité avec les personnes âgées et les handicapés répondait plus ou moins explicitement à trois objectifs : un objectif de financement, afin de dégager des moyens supplémentaires, et de les affecter aux personnes âgées et handicapées ; un objectif d'augmentation de la quantité de travail, en vue de la création de richesses supplémentaires ; un objectif d'affirmation d'une solidarité plus forte dans notre pays. Le fait d'avoir mêlé ces objectifs a pu rendre le projet moins lisible. Le premier objectif a été clairement atteint. Un nouveau prélèvement obligatoire a été instauré et les recettes correspondantes ont bien été affectées à l'assistance aux personnes âgées et handicapées. En revanche, les deux autres objectifs n'ont été pour l'instant que partiellement atteints à cause d'un déficit pédagogique et d'une concertation insuffisante en grande partie dus à la nouveauté du dispositif".

Les annexes 17, 18 et 19 permettent de dresser la perception de la mesure au sein de l'opinion, des partenaires sociaux, des associations et des acteurs locaux rencontrés.

4.2.3 La journée de solidarité pose la question de la gestion des temps de vie professionnelle, familiale et sociale, et de leur conciliation susceptible d'être altérée par un éclatement des rythmes sociaux habituels

Les souplesses introduites conformément aux préconisations du rapport du Comité de suivi et d'évaluation de la Journée de solidarité présidé par M. Jean Léonetti ont répondu, tant à l'esprit et à la lettre de la loi de juin 2004, qu'aux attentes de l'opinion publique. Elles ont cependant engendré des confusions.

Le choix du dialogue social, de la décentralisation et de la responsabilisation des acteurs a eu pour corollaire des approches inévitablement différentes de la journée de solidarité, par rapport à l'uniformité qui aurait résulté d'une décision centralisée imposant le travail du lundi de Pentecôte, assortie de quelques dérogations ponctuelles⁶⁵.

Dès lors, il était certain que des difficultés de conciliation entre temps de vie professionnelle, familiale et sociale affecteraient une partie de nos concitoyens. Or, la question du temps est multiforme, touchant à la mobilité, à l'égalité, à l'inclusion sociale. Elle est particulièrement sensible pour les femmes sur lesquelles continuent de peser l'articulation entre les horaires professionnels et les contraintes liées à l'éducation des enfants. C'est un sujet essentiel pour qui veut parvenir à une véritable égalité professionnelle⁶⁶.

L'avis du Conseil économique et social du 13 mars 2002 relatif au "temps des villes" recommande à tous les acteurs de travailler conjointement à une concordance des temps – et des lieux – dans la cité à la fois par la pratique d'un dialogue sociétal et par un effort d'innovation, en particulier dans les équipements et services proposés aux citoyens.

Ce n'est pas le choix de la souplesse qui est en cause, mais la difficulté d'assimiler les principes du dialogue social, de la décentralisation et de la responsabilisation des acteurs pour rechercher les réponses permettant une meilleure conciliation des rythmes sociaux.

4.3 L'accueil des enfants concerne environ 4,5 millions d'enfants de moins de 12 ans

Le besoin de garde requiert moins de comptabiliser le nombre total d'enfants que de repérer les familles actives avec enfants puis de recenser les enfants concernés⁶⁷. Ainsi la CNAF compte-t-elle environ 5 750 000 enfants de moins de 12 ans dont les parents sont actifs (couple ou parent de famille monoparentale actifs) : 1 285 000 enfants ont moins de 3 ans, 1 854 000 enfants ont de 3 à 5 ans, 2 617 000 ont de 6 à 11 ans.

Parmi eux :

- ▶ environ 450 000 enfants de moins de trois ans ne trouvent pas de place en établissement d'accueil de jeunes enfants ou en école maternelle le lundi de Pentecôte, soit 450 000 familles (monoparentale, couple des parents, famille recomposée) confrontées à un problème de garde d'enfants le lundi de Pentecôte ;
- ▶ environ 1 670 000 enfants de 3 à 5 ans ne trouvent pas de place en école maternelle le lundi de Pentecôte, représentant 1 450 000 familles supplémentaires confrontées à un problème de garde d'enfants le lundi de Pentecôte⁶⁸ ;
- ▶ environ 2 360 000 enfants de 6 à 11 ans ne trouvent pas de place en école primaire le lundi de Pentecôte, soit 1 540 000 familles supplémentaires confrontées à un problème de garde d'enfants le lundi de Pentecôte.

Au total, compte tenu des différents modes de garde, environ 3 440 000 familles regroupant 4 480 000 enfants de moins de 12 ans sont donc confrontées à un problème d'accueil dans une structure dédiée à la petite enfance ou au sein des écoles. Ces dernières jouent un rôle pivot pour environ 3 100 000 familles avec les écoles maternelles et les écoles primaires.

Enfin, pour des parents légitimement préoccupés par leurs enfants, il ne faudrait pas non plus négliger les collégiens, au moins pour les plus jeunes d'entre eux.

⁶⁵ Ce qui était techniquement possible, les dérogations pouvant elles-mêmes être conditionnées par la suppression obligatoire d'un jour de congé ou de RTT.

⁶⁶ Voir sur ces questions le n° 3 de juillet/septembre 1998 de la Revue française des affaires sociales sur le thème "Les temps de notre temps : Enjeux, incertitudes, complexité", notamment l'article "Temporalité et égalité des chances entre les femmes et les hommes".

⁶⁷ Une analyse des données figure en annexe 20 et une étude de la DREES sur la garde des jeunes enfants en dehors des plages horaires standard selon la configuration familiale en annexe 21.

⁶⁸ La différence entre le nombre de familles et le nombre d'enfants représente les familles déjà confrontées à un problème de garde pour un enfant de moins de 3 ans.

4.3.1 Pour la petite enfance, la diversité des modes de garde et la réactivité des acteurs locaux ont aplani fortement les difficultés tout en reportant la responsabilité sur les décideurs des collectivités territoriales

La politique d'accueil de la petite enfance (moins de 3 ans)⁶⁹

Sur ce créneau, le secteur public est prépondérant par l'intermédiaire :

- des collectivités locales (communes, EPCI, départements) : elles gèrent des équipements collectifs dédiés à l'accueil des tout-petits avec le soutien financier des CAF, directement ou en s'appuyant sur des opérateurs privés ;
- plus spécifiquement, des départements : au titre de leur compétence obligatoire de protection maternelle et infantile (PMI), ils sont responsables de la qualité des prestations d'accueil en direction des tout-petits et agréent à cette fin les structures publiques et privées habilitées à les recevoir. Ils délivrent en particulier les agréments nécessaires aux assistants maternels pour l'exercice de leur activité ;
- de l'État, qui assure, sous certaines conditions, dans les écoles maternelles, l'accueil des enfants de 2 à 3 ans, en préscolarisation.

Parallèlement, se développe une offre d'accueil privée qui revêt des formes multiples (crèches privées gérées par des opérateurs à but lucratif, crèches d'entreprise, assistants maternels, gardes à domicile salariés par les familles...).

4.3.2 Quant aux enfants déjà scolarisés, des enjeux contradictoires émergent dès les débats parlementaires à l'occasion du vote de la loi

Ainsi des voix se sont-elles élevées au sein des assemblées sur la pertinence à organiser des enseignements durant la journée de solidarité, tout en maintenant son principe pour les enseignants :

- ▶ "d'une part, la présence des élèves entraîne des coûts significatifs en matière de transport scolaire pour les départements ou de cantines, qu'il importe de limiter ;
- ▶ d'autre part, si les résultats de la négociation collective font que le lundi de Pentecôte demeure chômé pour la majorité des salariés, il serait préférable que les enfants continuent de bénéficier d'un congé en même temps que leurs parents"⁷⁰.

Certains, notamment issus des associations de parents d'élèves, souligneront aussi que les enfants n'ont pas à travailler un jour de plus et qu'ils ne créent pas de richesse supplémentaire. Parallèlement, les représentants des professeurs feront part de la désorganisation des classes et des enseignements en cas d'absentéisme et donc de leur impossibilité à enseigner le lundi de Pentecôte.

La journée de solidarité au sein de l'Éducation nationale⁷¹

"Pour les personnels enseignants et d'éducation : une journée, le cas échéant fractionnée en deux demi-journées, est consacrée hors temps scolaire à la concertation sur le projet d'école ou d'établissement et, dans les établissements publics locaux d'enseignement, à la concertation sur le projet de contrat d'objectif ainsi qu'à la définition d'un programme d'action en faveur de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Sa date est déterminée dans le premier degré par l'inspecteur de l'Éducation nationale après consultation du conseil des maîtres et dans le second degré, par le chef d'établissement après consultation des équipes pédagogiques.

Pour les autres personnels : la journée de solidarité prend la forme d'une journée ou d'une durée de travail de sept heures, continue ou fractionnée, effectuée aux dates déterminées par l'autorité responsable de l'organisation du service après consultation des personnels concernés".

Source : arrêté du 4 novembre 2005.

Finalement, les écoles et établissements scolaires n'accueillent plus les élèves et sont largement fermés le lundi de Pentecôte, la journée de solidarité étant effectuée à un autre moment.

La situation retenue depuis l'arrêté du 4 novembre 2005 est la suivante :

- ▶ le lundi de Pentecôte n'est que subsidiaire par rapport à la journée de solidarité ;
- ▶ une particularité : le travail supplémentaire ne concerne pas le cœur de métier – l'activité avec élèves – mais la préparation du projet pédagogique.

Il en ressort que les enfants des salariés travaillant le lundi de Pentecôte ne sont pas accueillis, ce problème étant d'autant plus aigu que les élèves sont jeunes. Loin d'être une anomalie dans le calendrier des parents (cf. les périodes de vacances, le mercredi après-midi...), la difficulté est redoublée par la pratique sociale (baby-sitters chômant) et la fermeture des services publics locaux (centres aérés...).

⁶⁹ Voir annexes 15 et 25.

⁷⁰ Rapport de André LARDEUX, Sénat

⁷¹ Voir annexe 16.

4.4 Le transport routier : entre interdiction de circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes et journée de solidarité fixée au lundi de Pentecôte

Levée en 2005, l'interdiction de circulation a été remise en vigueur les lundis de Pentecôte 2006 et 2007.

L'arrêté du 28 mars 2006 fixant cette interdiction⁷² répond au souci de la Sécurité routière d'assurer une meilleure fluidité du trafic et une plus grande sécurité sur les routes.

Durant l'après-midi et en soirée, le niveau de trafic observé le lundi de Pentecôte⁷³ est globalement très supérieur à celui d'un lundi normal d'activité avec près de 60 % de trafic supplémentaire en 2007 lors du pic de début de soirée (17h-20h), et ce malgré des conditions météorologiques plutôt mauvaises.

Compte tenu des retours de week-end de nombreuses familles, en lien avec la fermeture des écoles le lundi de Pentecôte, la Direction de la sécurité et de la circulation routières prône le maintien d'une telle interdiction de la circulation des poids lourds à l'instar, par exemple, du lundi de Pâques.

Les entreprises de transport routier n'ont pu trouver de solution alternative au lundi de Pentecôte comme y invitent les dispositions législatives.

Les entreprises du secteur privé disposaient d'un peu plus de deux mois pour négocier une convention ou un accord. Cependant, beaucoup d'entre elles dans le

domaine du transport se sont plaintes de ne pouvoir trouver de possibilité d'accord en raison du climat social. Elles ont soulevé le paradoxe de devoir faire travailler leurs personnels une journée où l'État interdit une partie de leurs activités.

Les entreprises de transport routier peuvent bénéficier de dérogations⁷⁴, mais celles-ci restent peu utilisées.

Les préfets de département peuvent accorder des dérogations permanentes pour lesquelles aucune autorisation spéciale n'est requise :

- ▶ pour une durée maximale d'un an des autorisations de circulation à certains types de transports ;
- ▶ pendant tout ou partie des périodes d'interdiction et sur tout ou partie du réseau dans les cas où les véhicules ont été immobilisés au cours des 12 heures précédant le début d'une période d'interdiction ;
- ▶ pour les départements frontaliers.

Enfin, les préfets de département du lieu de départ du véhicule et les préfets du département d'entrée en France pour les transports en provenance de l'étranger peuvent délivrer pour une durée déterminée des autorisations de circulation individuelle de courte durée. Ces dernières dérogations sont le plus souvent accordées, mais ne concernent qu'une très faible proportion des véhicules de plus de 7,5 tonnes en circulation⁷⁵.

L'interdiction de circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes n'est pas la seule difficulté.

Les entreprises de transport routier se heurtent également à l'ignorance dans laquelle elles peuvent être de l'ouverture ou de la fermeture de leurs clients le lundi de Pentecôte et de leur disponibilité en personnel de quai. Elles hésitent à se lancer sur les routes dans ces conditions. ■

⁷² Onze catégories de véhicules, citées par l'arrêté du 28 mars 2006 actuellement en vigueur, sont exclues de l'interdiction de circuler, notamment les véhicules transportant exclusivement des animaux vivants, des denrées ou produits périssables.

⁷³ Cf. annexe 22.

⁷⁴ Voir annexe 23.

⁷⁵ Au premier janvier 2006, selon les statistiques du ministère des transports, on décomptait environ 280 000 véhicules de plus de 6,1 tonnes de PTAC de moins de 15 ans en service en France. Or, le nombre de dérogations accordées en 2007, en hausse par rapport aux années précédentes, est inférieur à 5 000.

Des scénarios et axes de progrès

L'évolution du dispositif de la journée de solidarité peut se décliner suivant trois scénarios alternatifs :

- ▶ le premier apporte une réponse uniforme, tous les salariés étant invités à travailler le lundi de Pentecôte, ou, alternativement, un autre jour usuellement non travaillé ;
- ▶ le deuxième promeut également un traitement homogène, mais incitant à préserver le lundi de Pentecôte chômé pour tous : suppression généralisée d'un jour de congés ou de RTT, fractionnement de la journée de solidarité sont les solutions à investiguer pour accomplir la journée de solidarité tout en maintenant chômé le lundi de Pentecôte qui l'était habituellement avant la loi du 30 juin 2004 ;

▶ une troisième option consiste à tenter d'améliorer de manière sectorielle la situation en se centrant sur les services publics ou, plus spécifiquement, sur la garde d'enfants. Si la mobilisation des services publics est complexe à mettre en œuvre, l'amélioration continue de la situation depuis 2005 invite à promouvoir, *a minima*, des propositions susceptibles d'organiser une adaptation nouvelle de la journée de solidarité tout en réaffirmant les principes qui ont prévalu de souplesse et de négociation sociale.

Ces scénarios peuvent être formalisés sous la forme du tableau suivant :

	Scénario 1 : journée de solidarité travaillée uniformément	Scénario 2 : lundi de Pentecôte chômé et journée de solidarité librement fixée	Scénario 3 : stabilité des règles et adaptation				
	Le lundi de Pentecôte	Un autre jour férié	3-1 : l'adaptation par le dialogue social	3-2 : l'accueil des enfants est assuré	3-3 : les services publics sont ouverts le lundi de Pentecôte ⁷⁶	3-4 : les agents de la fonction publique travaillent	
Simplicité, clarté		Oui	Oui	Non, mais dialogue et communication peuvent porter leurs fruits	Non, pour l'organisation générale du lundi de Pentecôte, à l'exception de la garde des enfants qui sont accueillis	Oui, si réalisé	Oui, si réalisé
Souplesse		Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non pour le secteur public

⁷⁶ Ce scénario dissocie la journée de solidarité effectuée par les fonctionnaires de l'organisation des services publics. Ces derniers sont ouverts le lundi de Pentecôte et il revient à l'autorité hiérarchique de gérer la manière dont ce service peut être assuré avec des fonctionnaires qui soit travaillent ce jour-là, soit prennent une journée de RTT.

Les deux premiers scénarios font prévaloir la simplicité de la démarche assurant la lisibilité demandée par les Français et de nombreux acteurs locaux. Mais ils appellent des aménagements juridiques d'ampleur. Le scénario 3 est plus progressif : "l'adaptation par le dialogue social" (3-1) mise sur la banalisation progressive du lundi de Pentecôte comme journée travaillée ; les alternatives suivantes (3-2, 3-3 et 3-4), portant d'abord sur le service public, présentent des risques de mouvement social rendant incertain le résultat.

La pérennisation de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) financée par la journée de solidarité.

Toute solution retenue est envisagée avec le maintien de la CSA, y compris dans l'hypothèse de la création d'une cinquième branche.

En effet, le Plan solidarité grand âge devrait représenter entre 400 et 800 millions d'euros (en valeur 2005) de dépenses supplémentaires par an, pendant les cinq prochaines années. Cet effort sera intégralement supporté par l'assurance maladie et la CNSA. Il représente entre un dixième et un cinquième de l'enveloppe de l'ONDAM médico-social consacrée aux personnes âgées. Par ailleurs, les scénarios d'évolution du coût supplémentaire de la prise en charge de la dépendance s'inscrivent dans une fourchette entre 99 et 341 millions d'euros par an.

C'est pourquoi la CSA est indispensable et, quelles que soient les hypothèses de financement retenues, elle continuera de représenter une part significative des produits de la CNSA. Dans le financement du "cinquième risque", elle pourrait représenter au moins 12 % du budget dans les hypothèses actuelles.

5.1 Scénario 1 - Privilégier l'homogénéité de la mise en œuvre en revenant à un jour de solidarité unique

5.1.1 Scénario 1-1 - Revenir à une journée unique de solidarité fixée le lundi de Pentecôte

Un tel scénario comporte des avantages indéniables.

Il met l'accent sur la symbolique forte de solidarité entre la richesse créée et sa mise à disposition pour les personnes dépendantes.

Le lundi de Pentecôte devenu journée de travail ordinaire, l'accueil des enfants est résolu. Si ce scénario répond aux attentes d'une grande partie des professeurs de maintenir le cœur de leur métier sur la transmission des connaissances, il impose aussi une journée travaillée à tout le corps social et revient sur le refus de principe d'une journée travaillée par les élèves, refus exprimé par les associations de parents d'élèves.

Une telle hypothèse ne correspond cependant pas à l'esprit de la loi du 30 juin 2004.

Le rapport Jacquat⁷⁷ a évoqué l'hypothèse d'une mise en œuvre uniforme de la journée de solidarité : *"La loi du 30 juin 2004 est, au contraire, une loi de souplesse renvoyant à la négociation, permettant l'adaptation aux conditions de travail des entreprises et des administrations et aux modes de vie locaux pour déterminer la journée de solidarité. La loi du 30 juin 2004 n'impose aucune uniformité nationale".*

Qui plus est, il est difficile d'envisager une obligation de travailler pour le secteur privé et de gâcher le dialogue social mis en œuvre dans certaines entreprises pour trouver une journée alternative.

Des sondages déjà anciens permettent de mesurer l'exigence de souplesse du dispositif demandé par les Français.

Selon IPSOS⁷⁸, 62 % des personnes interrogées pensent qu'il faut laisser aux entreprises et aux administrations le choix du jour supprimé. Confrontées à la question concrète de l'ouverture ou de la fermeture des administrations le lundi de Pentecôte, les personnes interrogées confirment leur demande de souplesse et de liberté de choix aux entreprises comme aux administrations, tout en se partageant à peu près à égalité quant à une appréhension sur les complications que cela pourrait engendrer.

Dès lors que le principe de suppression d'un jour férié est maintenu, la préférence des Français va vers la flexibilité⁷⁹ : 53 % des interviewés préfèrent qu'on *"laisse à chacun la possibilité de choisir le jour qui lui convient"* alors que 32 % d'entre eux sont plutôt favorables à ce que la journée de solidarité soit fixée le même jour pour tout le monde.

En définitive, le "retour en arrière" comporte surtout le risque de faire renaître la situation conflictuelle de 2005, dont on a souligné qu'elle s'était estompée, et

⁷⁷ Rapport Assemblée nationale (http://www.cnsa.fr/IMG/pdf/Rapport_Jacquat_appl_30.06.04.pdf) sur la mise en application de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁷⁸ Dates de terrain : 15-16 octobre 2004.

⁷⁹ CSA-SIG des 11 et 12 mai 2005.

témoignerait d'une instabilité impropre à l'acceptation de toute mesure.

5.1.2 Scénario 1-2 – Revenir à une journée unique de solidarité et fixer une date alternative au lundi de Pentecôte

Les motivations de la décision en faveur du lundi de Pentecôte ont déjà été avancées. À l'épreuve des faits, elles peuvent être réexaminées. En effet, la solution progressivement construite – absence d'accueil des enfants, situation diverse des parents – fonde un nouveau regard.

Si l'on exclut la fête du travail et la fête nationale, la question religieuse peut aussi susciter des oppositions de la part des chrétiens, sans compter que le choix d'un autre lundi (Pâques) ne modifie rien à la situation.

Restent les commémorations de fin de conflit. Certains ont pu évoquer une journée de la Mémoire le 11 novembre et l'abandon du 8 mai⁸⁰, la Shoah étant elle-même commémorée le 27 janvier. De fait, une telle décision réduirait significativement les ponts durant les prochaines années (2008, 2009, 2012, 2014, 2015)⁸¹.

Cependant, plusieurs arguments s'opposent à un tel scénario :

- ▶ le jour de la semaine étant fluctuant, la hausse de la richesse produite pourrait être quasi nulle lorsque la journée de solidarité retenue correspond à un week-end (cf. le 8 mai en 2010 et 2011) ;
- ▶ si la pratique de travail ne devait pas être la même pour tous, la difficulté d'accueil des enfants demeurerait pour les parents qui travaillent ;
- ▶ enfin, le secrétariat d'État chargé des Anciens Combattants a lancé une réflexion sur l'opportunité de créer un *Memorial day*, qui deviendrait *de facto* caduc. Il lui appartient de mener à son terme cette réflexion.

5.1.3 Dans ces deux hypothèses, des aménagements juridiques seraient nécessaires

Comme rappelé *supra*, la journée de solidarité est, en principe, organisée par accord collectif. Ce n'est qu'en l'absence d'accord qu'elle est fixée, "à défaut", le lundi de Pentecôte.

Pour mettre en œuvre le scénario n° 1, il conviendrait d'envisager de modifier la loi sur trois points affirmant que :

- la journée de solidarité est effectuée le lundi de Pentecôte ou l'autre jour férié fixe⁸² ;
- il ne peut être dérogé à la date du lundi de Pentecôte que par accord, sauf lorsque le lundi de Pentecôte était travaillé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, les modalités de fixation de la journée de solidarité restant alors définies par l'employeur, après consultation des institutions représentatives du personnel ;
- le fractionnement des 7 heures de travail est inscrit dans la loi⁸³ pour répondre aux cas où la journée de solidarité doit être effectuée à un autre moment que le lundi de Pentecôte ou l'autre jour retenu.

5.2 Scénario 2 - Donner une totale liberté dans l'accomplissement de la journée de solidarité et réaffirmer le caractère férié du lundi de Pentecôte

5.2.1 Ce scénario laisserait toutes les autres possibilité ouvertes – fractionnement, suppression d'un jour de RTT – et devrait privilégier le dialogue social

- ▶ Le premier avantage d'un tel scénario réside dans sa lisibilité sur le caractère férié du lundi de Pentecôte, généralement associé à un jour chômé ;
- ▶ il répond à la demande de souplesse maximale et de liberté d'organisation du travail exprimée très largement par les employeurs ;
- ▶ le retour à un lundi de Pentecôte férié et chômé serait probablement apprécié par les salariés, leurs familles et les acteurs locaux et associatifs organisant des festivités ce jour-là ;
- ▶ il traduit le besoin d'équité ressenti par de nombreux actifs qui perçoivent l'inégalité de traitement entre

⁸⁰ Supprimé sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le caractère férié du 8 mai fut rétabli par une loi du 2/10/1981.

⁸¹ Un "calendrier" du mois de mai figure en annexe 24.

⁸² Et, le cas échéant, aller au bout de la logique en supprimant le lundi de Pentecôte ou l'autre jour férié fixé de la liste des fêtes légales.

⁸³ L'éventuel encadrement de cette possibilité serait à envisager par voie de circulaire.

les différentes organisations auxquelles ils appartiennent (jour octroyé, accomplissement sous forme de RTT,...) et seraient satisfaits d'une situation identique pour presque tous ce jour-là.

Ajoutons que si la journée de solidarité uniformément effectuée le lundi de Pentecôte aurait dû comporter une dimension symbolique, elle ne l'a jamais réellement acquise en raison de la diversité des modalités pratiques d'accomplissement. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que cette diversité soit réaffirmée pour en assurer, au contraire, l'acceptation sociale.

L'incertitude réside dans la capacité à choisir une autre date par accord collectif afin de libérer le lundi de Pentecôte.

En effet, ce scénario n'est pas sans équivoque puisque 70 % des entreprises sont actuellement ouvertes le lundi de Pentecôte. Si le Gouvernement peut ouvrir des voies, il ne peut se substituer à des partenaires sociaux qui, par ailleurs, réclament légitimement souplesse et proximité sur d'autres sujets.

Après avoir supprimé la mention selon laquelle, à défaut d'accord, la journée de solidarité est effectuée le lundi de Pentecôte, il faut trouver une autre solution à la négociation collective en cas d'échec, par exemple en y substituant la décision unilatérale de l'employeur. Plusieurs arguments plaident pour ce choix :

- ▶ une telle disposition n'incite pas moins à négocier que la rédaction actuelle. En effet, le chef d'entreprise responsable ne pourra se reporter mécaniquement vers la réponse inscrite actuellement dans la loi, et devrait faire émerger une solution adaptée au contexte local ;
- ▶ le fait de pousser à son engagement peut s'inscrire dans le cadre actuel qui recourt déjà à la décision unilatérale lorsque la journée du lundi de Pentecôte est travaillée habituellement ;
- ▶ le chef d'entreprise n'a aucun intérêt *a priori* à retenir comme journée de solidarité le lundi de Pentecôte en raison du creux d'activité spécifique à cette journée ;
- ▶ enfin, pour les salariés ne bénéficiant pas de RTT, il serait préférable d'envisager le passage de 1 600 à 1 607 heures dans le cadre plus large de la négociation sur le temps de travail.

Si le scénario du retour au lundi de Pentecôte férié et chômé est retenu, la mise en œuvre de la réforme peut ne pas recourir à la solution attribuant à

l'employeur la décision ultime. En effet, à ce stade, il s'agit avant tout d'acter le principe de 7 heures travaillées par tous (soit le passage de 1 600 à 1 607 heures ou bien une journée travaillée supplémentaire par le retrait d'une RTT). Dans ce cas, la négociation collective ne porte plus sur la "journée de solidarité" spécifiquement mais sur un temps de travail annualisé à répartir. Il en résulte que la fermeture de la négociation par la mention à la décision unilatérale de l'employeur n'a plus lieu d'être. L'annexe 31 illustre cette option. Une telle solution doit se concevoir dans le cadre plus général de la négociation collective sur le temps de travail conduite sous l'impulsion du ministère chargé du Travail.

Ainsi le choix consistant à ouvrir le champ des possibles et à supprimer la référence au lundi de Pentecôte vise-t-il à redonner des marges de manœuvre. Les employeurs devraient être incités à retenir d'autres modalités, plus favorables à leur organisation et à leur cycle de production. Ce besoin peut être concilié avec les aspirations des salariés grâce à la promotion du dialogue social ; le succès repose sur l'élargissement des possibilités de négociation qui vise à supplanter les fortes réticences manifestées, de part et d'autre, à s'engager dans un processus de négociation ; les représentants salariés – sans renoncer à leur hostilité de principe – peuvent trouver intérêt à des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité moins pénalisantes.

5.2.2 Des aménagements juridiques seraient nécessaires

Comme rappelé *supra*, la journée de solidarité est, en principe, organisée par accord collectif et, "à défaut", le lundi de Pentecôte.

Pour mettre en œuvre le scénario n° 2, il faudrait supprimer cette mention qui prévoit et clôt l'échec de la négociation. Il est alors impératif, pour répondre au risque d'inconstitutionnalité, de trouver une autre manière de "fermer" le débat collectif. L'élargissement des possibilités de négociation et – en cas d'échec – de décision par l'employeur, après consultation des institutions représentatives du personnel, pourrait être envisagé.

L'objectif de l'amélioration proposée est d'inciter à ce que le plus grand nombre d'entreprises et de services, publics et privés⁸⁴, accomplissent la journée de solidarité selon des modalités autres que le travail du lundi de Pentecôte⁸⁵.

⁸⁴ En dehors des industries en feu continu, des services indispensables à la vie quotidienne et des entreprises qui estimeraient avoir un intérêt économique supérieur à ouvrir le lundi de Pentecôte.

⁸⁵ Décompte d'une journée de RTT, travail d'un autre jour ou fractionnement des 7 heures.

Pour mettre en œuvre le scénario n° 2, il conviendrait d'envisager de modifier la loi sur trois points :

- supprimer la référence au lundi de Pentecôte comme modalité d'accomplissement de la journée de solidarité en l'absence d'accord ;
- inscrire la possibilité de fractionnement des 7 heures de travail dans la loi⁸⁶ pour permettre aux entreprises de disposer de toute la palette des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité autres que le travail du lundi de Pentecôte ;
- élargir au maximum les possibilités d'accord.

Suivant l'articulation avec d'autres réformes, il faut concevoir ou non de fermer la négociation collective en cas d'échec par l'attribution de la décision ultime à l'employeur.

Quoiqu'il en soit, en raison des modifications législatives nécessaires à un tel scénario, il est légitime de concevoir une articulation appropriée avec les réflexions en cours au sein du ministère des relations du Travail, tant pour la partie "droit du travail" que sur le volet "financement de la dépendance". Dans ce cas, l'annexe 31 propose une rédaction spécifique des articles du code du Travail relatifs à la "journée de solidarité". Elle ne peut être qu'indicative avant toute négociation sociale.

5.3 Scénario 3 – Privilégier la stabilité tout en améliorant le dispositif

La stabilité, difficilement acquise, contribue à l'adhésion ou, à minima, à la neutralité de l'opinion publique à l'égard du dispositif. De ce point de vue, les adaptations envisagées viseraient à conforter l'équilibre atteint en 2007. Son principal atout réside dans le maintien du cadre juridique.

5.3.1 Scénario 3-1 – Une adaptation soucieuse d'améliorer le dispositif existant

Proposition 1 :
garantir la sécurité sur les routes, tout en veillant au respect des contraintes économiques.

L'attention à la densité du trafic se pose toujours, sauf dans le cas du lundi de Pentecôte travaillé par tous pour lequel la fluidité de la circulation devrait être assurée. Or, quelle que soit celle-ci à long terme, l'examen du calendrier 2008 rend compte d'une situa-

tion atypique en raison de la contiguïté autour du même week-end du jeudi 8 mai et du lundi de Pentecôte (12 mai). Concernant le lundi de Pentecôte en 2008, il apparaît difficilement compatible d'autoriser une liberté de circulation des professionnels sans restriction si une large partie de la population peut bénéficier d'un lundi férié et chômé.

C'est pourquoi le ministère des Transports pourrait décider que l'ouverture du transport routier des véhicules de plus de 7,5 tonnes soit assortie de restriction pour les grands axes. L'interdiction de circulation, de même nature que pour les jours de grand départ, garantirait la sécurité routière tout en permettant les activités de transport régionales⁸⁷.

Si l'économie générale du dispositif "lundi de Pentecôte" reste celle de 2007, un nombre restreint d'entreprises pourrait être dans une situation insatisfaisante car sans possibilité de circuler tout en devant faire travailler leurs salariés. Dans cette perspective, la recommandation générale formulée ci-dessus peut encore être précisée :

- ▶ il appartient aux préfets, notamment pour les zones frontalières, d'ouvrir selon des conditions très encadrées des possibilités complémentaires de dérogation, notamment pour les industries du bâtiment et des travaux publics, applicables dans un périmètre géographique et horaire limité ;
- ▶ des pistes, telles que la formation des chauffeurs, l'entretien des véhicules, l'utilisation des repos compensateurs, ne doivent pas être exclues a priori pour répondre à la difficulté que constitue pour une partie des chauffeurs l'interdiction de circulation le lundi de Pentecôte ;
- ▶ enfin, il devrait être rappelé que la journée de solidarité ne se situe le lundi de Pentecôte que par défaut.

Le principe général qui doit être réaffirmé est la multiplicité des réponses possibles pour les acteurs au niveau local, tant pour la gestion par les autorités administratives que pour les entreprises. C'est pourquoi il convient d'inciter les branches concernées par l'interdiction de circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes le lundi de Pentecôte à rechercher des améliorations :

- ▶ en s'appuyant sur l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT) et ses établissements régionaux (ARACT), et sur les services d'étude et de formation de la profession ;
- ▶ en développant le dialogue social autour des questions de durée et d'organisation du temps de travail.

⁸⁶ L'éventuel encadrement de cette possibilité serait à envisager par voie de circulaire.

⁸⁷ Il appartient alors au ministère chargé des Transports de prendre les dispositions réglementaires requises.

Proposition 2 : améliorer la visibilité de la journée de solidarité.

Le rapport du comité de suivi présidé par Jean Léonetti a montré que l'objectif d'affirmation d'une solidarité plus forte dans notre pays n'avait pas été atteint. Il a préconisé que :

- ▶ le déficit pédagogique concernant cette mesure soit comblé ;
- ▶ l'intérêt de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les besoins nouveaux de dépendance dans notre société, les moyens concrets dégagés en terme d'emplois et d'équipements grâce à la journée de solidarité soient mieux expliqués.

Les données recueillies et les contacts noués lors de la préparation du présent rapport confirment pleinement les conclusions du rapport Léonetti et la nécessité de mieux utiliser la journée de solidarité pour informer et sensibiliser la population aux questions liées aux handicaps et à la dépendance.

La communication sur la journée de solidarité réaffirmerait la participation non seulement des travailleurs salariés mais aussi la contribution acquittée par les bénéficiaires des revenus financiers et du patrimoine. De même, un effort pédagogique devrait être mené afin que les professions indépendantes ne soient pas stigmatisées : leur charge de travail comme la participation pour leurs salariés devraient être soulignées⁸⁸.

L'utilisation des ressources dégagées par la CSA devrait être popularisée, y compris par exemple à travers une illustration départementale :

- ▶ des sommes consacrées par le conseil général à l'allocation personnalisée d'autonomie, à la prestation de compensation, à la création et au fonctionnement des MDPH, et des sommes qui lui sont reversées pour ce faire grâce à la CSA ;
- ▶ des sommes dont bénéficient établissements et services médico-sociaux, accueillant ou accompagnant des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées et des places supplémentaires qui y sont créées grâce à la CSA.

Proposition 3 : développer le dialogue social.

Les possibilités d'accords collectifs définies par la loi du 30 juin 2004 peuvent être utilement élargies en ouvrant toutes les possibilités d'accords, au niveau des branches, au niveau local, au niveau des entreprises et des établissements⁸⁹, et toutes les modalités possibles : conventions collectives, accords collectifs, commissions paritaires de branche, accord signé par le comité d'entreprise ou les délégués du personnel en l'absence de délégué syndical, possibilité de mandatement dans les petites entreprises.

Dans cette perspective, nous recommandons pour le secteur privé de procéder à une invitation faite aux partenaires sociaux de négocier conformément aux dispositions prévues par la loi du 30 juin 2004 pour la mise en œuvre de la journée de solidarité. Le secteur privé s'appuierait sur la réalité, les réflexions induites par le présent rapport et une campagne de sensibilisation reprenant certains thèmes de la campagne conduite en 2005⁹⁰. À cette fin, nous recommandons d'élargir au maximum les possibilités de négociation.

Proposition 4 : développer la sensibilisation aux problèmes de handicaps et de dépendance.

La préparation du rapport a mis en évidence les faiblesses de ce volet dans la mise en œuvre de la journée de solidarité.

La sensibilisation aux problèmes de handicaps et de dépendance ne peut pas se réduire à une "journée", mais doit être intégrée dans tous les actes éducatifs, comme une des composantes des savoirs, des savoir-être et des savoir-faire qu'il appartient à l'école de transmettre, et comme une des composantes des messages citoyens qu'il appartient aux pouvoirs publics, mais aussi aux associations – notamment culturelles, sportives, d'éducation populaire – de diffuser à la population.

⁸⁸ Toute contribution des indépendants devrait s'inscrire, si ce scénario devait être retenu, dans le cadre d'une règle unique et homogène sur l'ensemble du territoire avec les moyens d'un contrôle effectif. Le risque d'une telle disposition est bien entendu élevé. Si une contribution devait être recouvrée sur les revenus personnels d'activité des acteurs économiques concernés, elle serait assise aujourd'hui, à l'instar de leurs cotisations sociales actuelles, sur les bénéfices assujettis à l'IRPP (BIC ou BNC), conformément à l'esprit de la loi et au mécanisme retenu pour les salariés. Sur la base des dernières statistiques disponibles provenant de leur régime de sécurité sociale (RSI, donc hors travailleurs non salariés agricoles), la DCASPL évalue à près de 130 millions d'euros le rendement d'une contribution de 0,3 %.

⁸⁹ Ce qui permettrait de remédier aux difficultés induites par l'arrêt du Conseil d'État du 06/09/2006 concluant à l'impossibilité de faire signer un accord au niveau des établissements.

⁹⁰ La campagne sur la journée de solidarité de 2005, lancée par le gouvernement, avait bénéficié d'une bonne notoriété et d'un bon taux de compréhension, mais n'avait pas modifié l'approche négative de la journée de solidarité et l'opposition de principe que suscitent la suppression d'un jour férié ou l'imposition d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée.

Proposition 5 : disposer d'un outil statistique de suivi.

La préparation du rapport a mis en évidence la faiblesse des connaissances sur les modalités réelles d'accomplissement de la journée de solidarité et sur les retombées économiques effectives des 7 heures de travail correspondantes.

Le maintien, dans la durée, du dispositif appelle – sans doute à travers l'étude de panels d'entreprises, d'administrations et de services publics, et de territoires – une analyse plus fine de ses conditions de mise en œuvre et de son impact économique et social, et plus largement sur la vie en société et la perception des problèmes de handicaps et de dépendance.

Proposition 6 : accélérer le lancement des programmes en attente dans les établissements d'accueil par la signature des conventions tripartites établissements-DDASS- conseils généraux en souffrance.

La publication des comptes de la CNSA pour l'année 2006 a mis en évidence des excédents dus, pour partie, au retard dans le lancement des programmes au sein des établissements d'accueil. Ce retard tient notamment aux divers blocages sur la signature des conventions tripartites établissements-DDASS-conseils généraux, qui doivent être levés grâce à l'action des missions composites (État, fédérations d'établissements) mises en place par le ministère chargé du Travail.

5.3.2 Ce scénario d'adaptation vise à répondre, de manière graduée et dans le cadre législatif existant, à la question de la garde des enfants

Les partisans du maintien en l'état de l'essentiel du dispositif se fondent sur une triple observation :

- ▶ pour la petite enfance, la proximité de l'élu local avec ses administrés est un puissant vecteur pour répondre aux besoins de service public ;
- ▶ quant à l'école, les organisations de parents d'élèves, notamment dans l'enseignement secondaire, sont en mesure au sein des conseils d'administration des EPLE⁹¹ de porter la revendication lorsque le problème de l'accueil des élèves est suffisamment prégnant ;

▶ au fond, la journée de solidarité travaillée le lundi de Pentecôte n'a pas créé une situation nouvelle ou exceptionnelle : le cas où les enfants n'ont pas école alors que les parents travaillent se produit fréquemment, les parents disposant rarement de congés aussi étendus que leurs enfants. En ce sens, c'est moins le caractère "anormal" de cette situation que sa nouveauté – 3 ans seulement avec des dispositions renouvelées – ou son manque de lisibilité qui gênent l'organisation des familles. Une telle orientation doit, en revanche, être accompagnée d'un souci d'informer les parents très en amont. L'information sur les activités ou services de garde ouverts aux enfants pourrait être délivrée au sein des établissements scolaires après avoir été centralisée par les autorités déconcentrées de l'État chargées de sa collecte, pour que les parents prennent leurs dispositions en toute connaissance de cause.

Au total,
pour 450 000 enfants de la petite enfance⁹²,
nous formulons deux recommandations a minima.

- ▶ Les dispositions relatives à l'accueil des enfants lors du lundi de Pentecôte devraient faire l'objet d'une information aux familles au cours du 1^{er} trimestre 2008 au plus tard. En effet, la nécessité d'une garde des enfants ne comporte aucun caractère extraordinaire pour des parents actifs qui rencontrent cette problématique lors des congés scolaires mais aussi dans le cours régulier de leur semaine de travail ; c'est l'incertitude et le fait accompli qui constituent la source d'un dysfonctionnement.
- ▶ Au-delà, une réflexion doit être engagée par les gestionnaires des structures d'accueil de la petite enfance pour permettre à l'avenir l'accueil des enfants de tous les parents travaillant ce jour-là⁹³. Elle doit être conduite dans le respect de la libre autonomie de gestion des collectivités territoriales et pourrait être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine conférence nationale annuelle sur les familles, organisée par la délégation interministérielle à la famille sous la présidence du Premier ministre.

Concernant l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles maternelles, il doit être traité dans le cadre général de l'accueil des élèves dans les écoles. Cette question concerne, selon les données exploitées par la CNAF pour les besoins de la mission, environ 164 000 enfants.

⁹¹ Établissement public local d'enseignement.

⁹² Dont 287 000 enfants habituellement accueillis en structure d'accueil de la petite enfance, et 164 000 enfants habituellement accueillis en école maternelle. Ils ne bénéficient ni de modalités "privées" de garde (parents recourant directement à une assistante maternelle, solutions d'entraide familiale ou amicale), ni d'un accueil dans les 10 % d'écoles maternelles ouvertes ou dans les 10 % de structures d'accueil collectives ouvertes.

⁹³ Environ 287 000 enfants habituellement accueillis dans les structures d'accueil de la petite enfance seraient concernés.

Quant aux 4,2 millions d'élèves de moins de 12 ans dont les parents sont susceptibles de travailler le lundi de Pentecôte⁹⁴, l'accueil durant le lundi de Pentecôte peut s'inscrire selon les schémas 3-2, 3-3 et 3-4 suivants.

Quelle problématique autour de l'obligation scolaire ?

L'absence d'obligation scolaire le lundi de Pentecôte apparaît indispensable dès lors que la souplesse de fonctionnement dans le secteur privé constitue la règle.

L'accueil des élèves pose la question du temps scolaire et du métier d'enseignant, notamment si les professeurs doivent une présence obligatoire. Une telle solution n'est envisageable que comme du temps non scolaire, c'est-à-dire qui n'est pas fondé sur la transmission des savoirs. Les élèves pourraient ainsi bénéficier d'activités qui constituent autant d'enjeux pour l'Éducation nationale et contribuent à la mise en œuvre du projet pédagogique de l'établissement : sensibilisation à la dépendance (notamment, visites de maison pour handicapés ou personnes âgées) ; sensibilisation à la citoyenneté (connaissance de la défense, des institutions...) ; connaissance de l'environnement économique (visites d'entreprises...) ; activités sportives et culturelles ; soutien scolaire. Les différents niveaux de scolarité peuvent être concernés par des actions différentes. Une telle évolution impose de mettre en place des dispositifs nouveaux, ce qui ne peut se faire que dans une vision pluriannuelle.

Enfin, s'agissant de l'Éducation nationale, tout scénario retenu doit éviter de cristalliser un mécontentement qui ne manquerait de se manifester lors des élections paritaires programmées en novembre 2008.

5.3.3 Scénario 3-2 – La journée de solidarité est organisée par les acteurs locaux d'enseignement, mais assortie d'une obligation d'accueil des élèves

L'avantage d'un tel scénario repose essentiellement sur l'autonomie de gestion locale : il s'inscrit dans une perspective de déconcentration et de responsabilisation des acteurs, et répond au souci de souplesse de la loi.

Toutefois sa mise en œuvre est complexe :

- ▶ le conseil d'administration de l'établissement secondaire⁹⁵ ou le conseil des maîtres doivent prévoir une organisation alternative à la gestion traditionnelle de l'enseignement, compatible avec l'accueil des élèves ;

l'adhésion du chef d'établissement ou de l'inspecteur de l'éducation nationale est requise ;

▶ la situation est différenciée entre les professeurs pour lesquels la journée de solidarité doit être fixée et les élèves accueillis, quoi qu'il en soit, le lundi de Pentecôte. L'alternative est alors la suivante :

- lorsque le lundi de Pentecôte est la date retenue pour la journée de solidarité, l'accueil des élèves est rendu possible par la présence des professeurs⁹⁶ ;
- si la journée de solidarité est fixée un autre jour que le lundi de Pentecôte, les élèves peuvent être accueillis, soit en faisant appel à des partenaires extérieurs (centres aérés, associations d'éducation populaire, partenaires des dispositifs "école ouverte" ou "orphelins de 16 heures"...), soit en faisant appel à des professeurs volontaires, qui sont alors rémunérés sous forme d'heures supplémentaires d'enseignement (HSE), puisqu'ils contribuent déjà à la journée de solidarité à une autre date de l'année. Ce dernier cas s'inscrit bien dans l'orientation souhaitée par le président de la République "travailler plus pour gagner plus" et peut même rencontrer un écho favorable auprès de nombreux professeurs, ainsi que l'ont confirmé les propos d'un de leurs syndicats, mais son coût peut être important.

Le contexte spécifique et tendu de l'Éducation nationale rend difficile une telle orientation : réflexion sur le métier d'enseignant, prévision pluriannuelle de recrutement...

La suppression des cours à l'école le samedi matin

Le 27 septembre, Xavier DARCOS, ministre de l'Éducation nationale, a annoncé que "dès la rentrée prochaine, partout en France dans les écoles primaires, on ne travaillera plus le samedi matin" et espéré qu'ensuite, "très vite, nous pourrons étendre le dispositif au collège". En contrepartie des heures libérées, les élèves en échec scolaire pourraient ainsi bénéficier d'un accompagnement spécifique.

Au-delà de l'échec scolaire, si "les enfants se sentent livrés à eux-mêmes" ou si les parents ont "des dispositions à prendre", le ministre de l'Éducation nationale a souhaité "qu'on fasse l'école ouverte", c'est-à-dire que l'école puisse s'ouvrir à "des activités de type culturel ou de type sportif" organisées par des enseignants "volontaires".

Cette orientation s'inscrit dans les dispositifs déjà existants "école et collège ouverts" pendant les vacances ou mis en œuvre en 2007-2008 de type "orphelins de 16h".

⁹⁴ 164 000 de moins de 3 ans en maternelle, 1 670 000 de 3 à 5 ans en maternelle, 2 360 000 en primaire.

⁹⁵ L'organisation de la journée de solidarité fait l'objet d'un paragraphe dans le projet d'établissement au sein du volet pédagogique (voté au 1^{er} trimestre en CA). Il précise à quelle date la journée de solidarité est effectuée par les professeurs et l'organisation de l'accueil des élèves le lundi de Pentecôte.

⁹⁶ Le risque d'une réaction d'hostilité des professeurs est important : le lundi de Pentecôte 2005 avait été marqué par un taux de grévistes jugé assez faible pour un mouvement national, mais non négligeable, des enseignants (en moyenne nationale, les grévistes ont été 26,72 % dans le premier degré, 24,61 % dans les collèges, 21,08 % dans les lycées professionnels et 20,72 % dans les lycées d'enseignement général et technique) et un taux assez important des personnels techniques (en moyenne nationale, les ATOSS ont été 35,93 % à faire grève). Depuis, un préavis de grève est déposé chaque année par les syndicats majoritaires.

La problématique du lundi de Pentecôte travaillé par les parents ne s'éloigne pas de ce schéma. Par conséquent, après avoir mesuré les besoins pour l'année 2008 au sein même des établissements scolaires et sous réserve éventuellement d'une mise en œuvre graduelle, rien ne s'opposerait en principe à une telle évolution qui répondrait aux besoins exprimés par les familles actives ce jour-là.

Enfin, dernier élément de complexité : une telle organisation doit veiller à fonctionner sans perturber les fratries ; une harmonisation des choix entre les écoles et les collèges d'un même périmètre pourrait être nécessaire pour permettre une uniformité de traitement des enfants d'une même famille.

5.3.4 Scénario 3-3 – Les services publics sont ouverts le lundi de Pentecôte

Ce modèle se calque sur celui du privé et tend vers une relative souplesse, mais avec une exigence de continuité du service. Il dissocie la situation de l'organisation du service public des individus qui le composent.

Les avantages sont clairs puisque l'ensemble du secteur productif peut s'appuyer sur un environnement public en état de marche et les élèves peuvent être accueillis.

S'il revient aux responsables administratifs d'organiser leur service, les risques de mouvement social, même atténués, sont réels. Avec la plupart des fonctionnaires utilisant aujourd'hui un jour de RTT, une telle solution peut susciter quelques tensions. D'autres questions restent ouvertes dans une telle configuration :

- ▶ quid des cantines et transports scolaires ?
- ▶ quid des activités des enfants, pour lesquels un fort taux d'absentéisme est prévisible ?

- ▶ quid du coût d'ouverture des services publics pour une fréquentation potentiellement faible ?

5.3.5 Scénario 3-4 – L'ensemble de la Fonction publique travaille le lundi de Pentecôte

Il en résulte que les élèves sont susceptibles d'être accueillis. Ce scénario s'apparente à un retour à la situation de 2005. Le traitement des professeurs n'est pas dissocié de celui de l'ensemble de la fonction publique.

Cette solution comporte un double avantage :

- ▶ la clarté de la décision et de la responsabilité. En particulier, les chefs d'établissement n'ont plus à supporter la décision au niveau local ;
- ▶ l'accueil des élèves est assuré : les professeurs qui ont habituellement cours prennent leur classe tandis que l'autre partie du corps professoral se consacre au projet pédagogique. Dans le premier degré, des regroupements de classe peuvent être organisés de façon à permettre à ceux qui le souhaitent d'approfondir le projet d'école.

Mais, elle comporte les risques les plus significatifs, notamment en termes de tensions sociales :

- ▶ le souci d'adaptation aux réalités locales voulu par le législateur est battu en brèche ;
- ▶ un mouvement social est toujours possible dans un contexte tendu au sein de la Fonction publique ;
- ▶ enfin, la logistique associée à l'enseignement (cantines et, surtout, transport scolaire) pourrait ne pas être assurée.

Ajoutons qu'en 2005, le taux d'absentéisme des élèves était estimé à 50 %⁹⁷. ■

⁹⁷ Source : rapport "LÉONETTI", déjà cité.

Conclusion

L'état des lieux dressé montre que cette journée est créatrice de valeur ajoutée, que la contribution de solidarité pour l'autonomie est effectivement recouvrée, et que son produit est intégralement consacré, sans effet de substitution, aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Au-delà de ce bilan positif, des pistes d'évolution sont ouvertes et appellent un débat, puis des décisions des autorités compétentes. Il m'appartient, au stade de la conclusion, d'exprimer mes préférences. Elles sont fondées sur les principes suivants :

- ▶ donner plus de lisibilité à la journée de solidarité et mieux l'utiliser pour informer et sensibiliser la population aux questions liées aux handicaps et à la dépendance ;
- ▶ améliorer la conciliation des temps de vie professionnelle, familiale et sociale ;
- ▶ donner toute leur place aux initiatives décentralisées (ou déconcentrées, s'agissant de l'État) et au dialogue social.

Un classement des scénarios par ordre décroissant de réponse aux critères

Les critères de décision entre les différents scénarios peuvent être portés à quatre :

- la souplesse
- la lisibilité
- la stabilité
- "l'acceptabilité" par l'opinion publique.

Eu égard à ces différents critères, nous proposons de classer les scénarios selon l'ordre suivant :

- 1 • une totale liberté dans l'accomplissement de la journée de solidarité associée à la réaffirmation du caractère férié du lundi de Pentecôte (scénario 2) ;
- 2 • la stabilité juridique et l'adaptation (scénario 3). Les sous-variantes peuvent être classées ainsi :
 - l'adaptation de la situation actuelle (scénario 3-1),
 - la garde des enfants assurée (scénario 3-2),
 - la fonction publique travaillant le lundi de Pentecôte (scénarios 3-3 et 3-4),
- 3 • le lundi de Pentecôte travaillé par tous (scénario 1).

Dès lors, devraient être retenus les scénarios les plus proches de ces principes et les propositions suivantes :

- ▶ **le choix du scénario n° 2 car il tend à faire en sorte que le plus grand nombre d'entreprises et de services, publics et privés, accomplissent la journée de solidarité selon des modalités autres que le travail du lundi de Pentecôte ;**
- ▶ l'incitation la plus forte possible au développement de la négociation et de la conclusion d'accords sur la mise en œuvre de la journée de solidarité ;
- ▶ l'amélioration de la connaissance statistique des modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité et de son impact économique et social, et du suivi du dialogue social sur ce thème ;
- ▶ le développement de la sensibilisation aux questions de handicaps et de dépendance, et de l'information

concrète et objective sur le rendement et l'utilisation de la contribution sociale pour l'autonomie ;

- ▶ la levée des blocages concernant la signature des conventions tripartites établissements-DDASS-conseils généraux grâce à l'action des missions composites mises en place par le ministère chargé du Travail.

Parce que ce scénario implique une modification législative et une concertation entre les partenaires sociaux, l'opportunité de sa mise en œuvre pourrait être questionnée à l'aune d'une réforme prochaine sur le temps de travail ou sur la création de la cinquième branche, au sein de laquelle il trouverait légitimement sa place. Et, à défaut, nous suggérons de retenir :

- ▶ le scénario 3, qui mise sur l'adaptation de la situation actuelle et l'installation progressive d'une pratique nouvelle : en effet, la loi du 30 juin 2004 a rompu avec l'habitude du lundi de Pentecôte chômé, dont l'origine remonte au XIX^e siècle selon une demande formulée par le secteur bancaire constant la désorganisation de l'activité ce jour-là ;
- ▶ au sein de ce scénario 3, la mobilisation des services publics pourrait en particulier répondre au besoin de garde d'enfants à travers :

- l'instauration, s'agissant des écoles maternelles et élémentaires, et des collèges, d'une liberté d'organisation locale, assortie d'une obligation d'accueil des élèves : les évolutions récentes de type "orphe-

lins de 16h" ou bien la suppression des cours remplacés par des activités éducatives ou d'accompagnement le samedi matin plaident pour une telle orientation ;

- la concertation dans le cadre de la prochaine conférence nationale de la famille en vue d'améliorer l'accueil de la petite enfance, dans le respect de l'autonomie des collectivités locales ;
- ▶ si le secteur public ne doit pas faire l'objet d'une rigidité spécifique, notamment pour ne pas recréer un conflit nouveau, diverses propositions peuvent être mises en œuvre et orienter l'action publique :
 - s'agissant du transport, maintenir le principe d'interdiction de circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes le lundi de Pentecôte, assorti d'une redéfinition du champ de cette interdiction et d'une meilleure utilisation des dérogations, éventuellement élargies ; parallèlement, améliorer par la concertation les conditions de fonctionnement et l'organisation du travail des transporteurs ;
 - inciter le plus fortement possible au développement de la négociation et à la conclusion d'accords sur la mise en œuvre de la journée de solidarité ;
 - améliorer la connaissance statistique de la journée de solidarité ;
 - mieux sensibiliser encore aux questions de handicaps et de dépendance ;
 - informer concrètement et avec objectivité sur la contribution sociale pour l'autonomie. ■



PREMIER MINISTRE

SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE
ET DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Hôtel de Broglie - 35, rue Saint-Dominique - 75007 Paris