

N° 680
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2022

PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses **mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon,***

PRÉSENTÉ

au nom de Mme Élisabeth BORNE,

Première ministre

Par Mme Agnès PANNIER-RUNACHER,

Ministre de la transition énergétique

Et par M. Olivier DUSSOPT,

Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

(Envoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Afin de concourir aux objectifs de la stratégie nationale de développement bas carbone et de la politique énergétique nationale, l'article 12 de la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 a prévu la fixation par l'autorité administrative d'un plafond d'émission applicable à compter du 1^{er} janvier 2022 aux installations de production d'électricité à combustible fossile. Cet article a également habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place par l'État, ses opérateurs et les régions, d'un accompagnement spécifique pour, en premier lieu les salariés des entreprises exploitant les installations de production d'électricité mentionnées au II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations, et en second lieu les personnels portuaires, notamment les ouvriers dockers, ainsi que pour les salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance des entreprises ci-dessus mentionnées dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité des installations de production d'électricité.

Le délai de publication prévu par le II de l'article 12 a été repoussé de quatre mois par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Dans le cadre de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon a mis en place un dispositif d'accompagnement social au bénéfice des salariés des industries électriques et gazières, des salariés des places portuaires ainsi que des salariés des entreprises sous-traitantes dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des « centrales à charbon ».

Ce dispositif repose sur la mise en œuvre d'un congé d'accompagnement spécifique, d'une durée maximale de vingt-quatre mois - ou de trente mois pour les bénéficiaires les plus proches de l'âge d'accès à la pension de retraite - pendant lesquels les salariés peuvent effectuer des démarches de formation et de recherche d'emploi avec le soutien d'une cellule d'accompagnement

renforcé. Une cellule d'accompagnement assurera un suivi individuel des parcours et un accès facilité aux formations. Durant ce congé spécifique d'accompagnement, les bénéficiaires ne sont pas licenciés mais leur contrat de travail est suspendu. Ils sont ainsi maintenus dans l'emploi. Pendant l'intégralité de la période de congé spécifique d'accompagnement, la sécurisation de leurs revenus est assurée par le versement d'une allocation, financée en partie par l'État. Cette ordonnance concrétise l'engagement du Gouvernement d'accompagner les salariés affectés par cette décision, en complément des mesures que mettront en œuvre leurs employeurs, de celles que définiront les branches professionnelles concernées, ainsi que de la mobilisation des dispositifs existants en matière d'emploi et de formation professionnelle.

La publication de l'ordonnance est intervenue au *Journal Officiel* de la République française du 30 juillet 2020. Conformément à l'article 38 de la Constitution et au délai prévu par l'article 12 de la loi relative à l'énergie et au climat, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

L'objet du présent projet de loi est ainsi de porter ratification, par son **article 1^{er}**, de l'ordonnance du 29 juillet 2020.

L'**article 2** ajoute une disposition au dispositif établi par l'ordonnance en prévoyant que, pour les salariés portuaires qui bénéficient du dispositif spécifique d'accompagnement prévu dans l'ordonnance, les caisses de congés des ports mentionnées à l'article L. 5343-22-1 du code des transports assurent la garantie du versement de l'allocation de congé d'accompagnement spécifique en cas de défaillance de l'entreprise employant le salarié. Cet ajout complète l'ordonnance, dont l'article 20 prévoyait déjà qu'en cas de défaillance d'une entreprise des industries électriques et gazières, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) assure la garantie du paiement des allocations aux bénéficiaires.

Cet article procède également à la rectification de deux erreurs matérielles apparues aux articles 18 et 38 de l'ordonnance.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

La Première ministre,

Sur le rapport de la ministre de la transition énergétique et du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de la transition énergétique et le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 15 juin 2022

Signé : Élisabeth BORNE

Par la Première ministre :

La ministre de la transition énergétique

Signé : Agnès PANNIER-RUNACHER

Le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Signé : Olivier DUSSOPT

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon est ratifiée.

Article 2

- ① L'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er} est ainsi modifiée :
- ② 1° Au premier alinéa du I de l'article 18, la référence : « VI » est remplacée par la référence : « IV » ;
- ③ 2° Après l'article 37, sont insérées les dispositions suivantes :
- ④ « *Art. 37 bis.* – En cas de défaillance d'un employeur mentionné au I de l'article 22 ou au premier alinéa de l'article 32, la caisse de compensation des congés payés à laquelle est affilié l'employeur en application de l'article L. 5343-22-1 du code des transports se substitue à lui pour le paiement des allocations dues en application de l'article 27 pour la durée du congé restant à courir. » ;
- ⑤ 3° Au 2° de l'article 38, les mots : « et de l'indemnité » sont supprimés.

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant
diverses mesures d'accompagnement des salariés
dans le cadre de la fermeture des
centrales à charbon

NOR : TRET2022456L/Bleue-1

19 octobre 2020

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
INTRODUCTION GENERALE.....	5
ARTICLE 2 : MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N°2020-921 DU 29 JUILLET 2020....	7
1. ETAT DES LIEUX	7
2. NECESSITE DE LEGIFER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	8
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU	8
3.1 OPTIONS ENVISAGEES	8
3.2 OPTIONS RETENUES.....	8
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	9
4.1 IMPACTS JURIDIQUES.....	9
4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	9
4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS.....	9
4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS (les salariés concernés)	9
5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION	9
5.1 MODALITES D'APPLICATION	9
5.1.1 Application dans le temps	9
5.1.2 Application dans l'espace.....	10
5.1.3 Textes d'application	10

INTRODUCTION GENERALE

Le II de l'article 12 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de six mois toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place par l'État, ses opérateurs et les régions, d'un accompagnement spécifique pour les salariés des entreprises d'exploitation de production d'électricité à partir de combustibles fossiles dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations ainsi que pour les personnels portuaires notamment les ouvriers dockers et pour les salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance de ces mêmes installations dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité de celles-ci.

Le délai de publication prévu par le II de l'article 12 a été repoussé de quatre mois par l'article 14 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon a été adoptée sur ces fondements. Ses dispositions prévoient notamment la mise en place d'un congé d'accompagnement spécifique pour le maintien dans l'emploi pour les salariés des centrales et les personnels portuaires afin que ceux-ci bénéficient d'un accompagnement renforcé pour une durée maximale de vingt-quatre mois, qui peut être portée à trente mois pour les salariés les plus proches de l'âge de la retraite.

Conformément à l'article 38 de la Constitution et au délai prévu par l'article 12 de la loi relative à l'énergie et au climat, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

L'article 1er du présent projet de loi a donc comme premier objectif de procéder à la ratification de cette ordonnance afin de donner à ces dispositions pleine valeur législative.

Ce projet de loi, par son article 2, intègre également une disposition dans l'ordonnance susmentionnée. Par l'ajout d'un nouvel article 37 bis, il prévoit pour les salariés des entreprises relevant de la convention collective nationale unifiée ports et manutention qui bénéficieront du congés d'accompagnement spécifique en application de l'ordonnance précitée, qu'en cas de défaillance de leur entreprise, la caisse de congé payé de rattachement du port se substituera à l'employeur pour le versement de l'allocation qui leur sera garantie pendant toute la durée du congé. Cet article s'inscrit ainsi dans la continuité de l'article 20 de l'ordonnance précitée qui prévoyait qu'en cas de défaillance de l'entreprise employant des salariés en congé d'accompagnement spécifique, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) se substitue à l'entreprise défaillante et garantit ainsi le paiement de l'allocation aux bénéficiaires concernés. Tel est l'objet de la présente étude d'impact.

Enfin, l'article 2 du projet de loi permet de corriger deux erreurs matérielles apparues aux articles 18 et 38 de l'ordonnance.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
2	Ajout d'un article 37 bis dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020	Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)	

ARTICLE 2 : MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N°2020-921 DU 29 JUILLET 2020

.1 ETAT DES LIEUX

L'ordonnance n°2020-921 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon prévoit la mise en place d'un congé d'accompagnement spécifique pour les personnels portuaires, dont le contrat de travail est régi par la convention collective nationale unifiée ports et manutention¹ et pour lesquels l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité de ces centrales. Ce congé qui peut être proposé par l'employeur est d'une durée maximale de vingt-quatre mois, avec une prolongation possible jusqu'à trente mois pour les bénéficiaires les plus proches de l'âge de la retraite.

Pendant ce congé, le contrat de travail du salarié est suspendu et il ne peut faire l'objet d'un licenciement économique. Les salariés pourront effectuer des démarches de formation et de recherche d'emploi avec l'appui d'une cellule d'accompagnement renforcé qui assurera un suivi individuel des parcours et un accès facilité aux formations. Ils recevront une allocation égale à 78 % de leur rémunération mensuelle brute moyenne perçue au titre des douze meilleurs mois parmi les vingt-quatre derniers mois. Cette allocation sera versée par l'employeur puis remboursée par l'Etat. En effet, l'Etat prend en charge l'intégralité de cette allocation sauf pour les entreprises et groupes d'entreprises de plus de 1 000 salariés qui ont l'obligation de participer au financement pour une durée minimale de 4 mois à hauteur de 65 % de la rémunération mensuelle définie précédemment. Les employeurs peuvent par ailleurs au cours des discussions locales sur les places portuaires choisir de participer davantage au financement de l'allocation.

Afin de faciliter le lien avec l'émergence des nouveaux trafics sur les ports, ce congé peut être poursuivi chez un nouvel employeur qui recruterait le salarié avant de l'affecter effectivement à une activité, et qui pourrait ainsi finir sa formation.

En son article 20, cette ordonnance prévoit qu'en cas de défaillance de l'entreprise, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)² est substituée à l'employeur pour le versement de l'indemnité et des allocations dues en application de la même ordonnance pour la durée du congé restant à courir, ainsi que pour l'application des garanties mentionnées au III de l'article 11 de cette ordonnance. Il n'a pas été prévu dans l'ordonnance de disposition similaire pour les salariés des entreprises relevant de la convention collective nationale unifiée « ports et manutention » dont l'employeur serait défaillant. Une harmonisation des dispositifs apparaît donc nécessaire.

¹ Convention collective nationale unifiée ports et manutention du 15 avril 2011, étendue par l'arrêté du 6 août 2012 portant extension de la convention collective nationale unifiée « ports et manutention » et d'accords et d'un avenant conclus dans le cadre de ladite convention collective

² Loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines

.2 NECESSITE DE LEGIFER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 2 du présent projet de loi vise à couvrir le cas éventuel d'une défaillance d'une entreprise dont les salariés bénéficient du congé d'accompagnement spécifique pour le maintien dans l'emploi afin de garantir à ces derniers le versement des allocations dues au titre de l'article 27 et de l'article 34 de l'ordonnance n°2020-921 susmentionnée. Ainsi, en cas de défaillance de l'entreprise, c'est la caisse de compensation des congés payé (CCP) du port³ dont dépend l'entreprise, créée en application de l'article L5343-22-1 du code des transports qu'elle s'y substitue et verse l'allocation au salarié pour la durée du congé restant à courir. Cette disposition a par exemple vocation à couvrir le cas où une entreprise employant des salariés bénéficiant du congé d'accompagnement spécifique serait placée en redressement judiciaire.

.3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Le dispositif tel que prévu par l'ordonnance du 29 juillet 2020 ne prévoyait pas de moyen de garantie de paiement des allocations en cas de défaillance de l'employeur. Il est apparu, durant les concertations avec les partenaires sociaux (cinq séries de réunions bilatérales sur le projet d'ordonnance avec les organisations syndicales représentatives de salariés et d'employeurs à compter d'avril 2020), qui s'est poursuivie après publication de l'ordonnance, qu'un moyen symétrique à celui prévu pour les salariés des industries électriques et gazières était nécessaire. Les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales ont convergé en ce sens. Les opérateurs immédiatement envisagés et souhaités par les partenaires sociaux sont les caisses de compensations des congés payés des ports, qui connaissent les personnels portuaires pour lesquels elles interviennent d'ores et déjà (par exemple, ce sont les caisses de congé qui ont récupéré la compétence assurée jusqu'ici par la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers, qui a été dissoute en juin 2020). Ce sont donc des interlocuteurs légitimes qui ont naturellement vocation à prendre en charge cette mission en l'espèce, davantage que l'association nationale pour la garantie des droits des mineurs.

3.2 OPTIONS RETENUES

Les caisses de congés payés des quatre grands ports maritimes concernés (Le Havre, Dunkerque, Marseille et Nantes Saint-Nazaire) assureront le paiement mensuel des allocations aux bénéficiaires dont l'employeur serait défaillant. Elles disposent déjà des données individuelles des salariés qui ressortent de leur périmètre d'intervention. L'État (services déconcentrés) procédera ensuite au remboursement des sommes engagées à la caisse de congé payé concernée. Il a été prévu de budgétiser environ 12 millions sur les années 2021 à 2024 sur le budget de l'État pour assurer la charge de l'allocation des personnels portuaires.

³ Les CCP des ports sont prévues par l'article L. 5343-22-1 du code des transports, précisé par l'article D.5443-36.

.4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Après l'article 37 de l'ordonnance susmentionnée, il est ajouté un article 37 bis. .

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Conformément à l'article 28 de l'ordonnance n°2020-921 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon, l'Etat prend en charge l'intégralité du montant de l'allocation. Cependant lorsque le salarié appartient à une entreprise ou à un groupe d'entreprises d'au moins mille salariés l'employeur prend en charge une part du montant de l'allocation au moins égale 65 % de la rémunération antérieure du salarié au titre d'une période minimale de quatre mois.

La charge financière du paiement des allocations n'est donc pas transférée aux caisses de congés des ports. Elles auront pour missions d'assurer le versement de ces allocations en cas de défaillance d'un employeur. La charge administrative, éventuellement induite dans ce cas mais qui sera marginale, sera proportionnée au nombre de salariés concernés.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Dans l'hypothèse du déclenchement du mécanisme de garantie de paiement des allocations, dont la responsabilité sera confiée aux préfetures, les services déconcentrés de l'Etat auront à rembourser les caisses de congés payés qui auront pris le relais des entreprises défaillantes : cette mission représentera un travail administratif ponctuel pour ces services.

4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS (LES SALARIÉS CONCERNÉS)

Les impacts sur les salariés concernés seront positifs car le mécanisme de garantie de paiement des allocations leur permettra de continuer à bénéficier du versement de l'allocation liée au congé d'accompagnement spécifique dans les mêmes conditions et de pouvoir ainsi finir le processus spécifique de formation qu'il aura engagé le cas échéant.

.5 CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENEES

Conformément au 2° de l'article 2 du décret 2002-647 du 29 avril 2002, le Conseil supérieur de la marine marchande doit être consulté sur ce projet de loi.

MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Celle-ci ne nécessitera aucune mesure transitoire.

5.2.2 Application dans l'espace

L'article 12 de la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019, qui prévoit la fixation par l'autorité administrative d'un plafond d'émission de gaz à effets de serre applicable à compter du 1er janvier 2022 aux installations de production d'électricité à combustible fossile, limite son champ aux installations de production d'électricité situées sur le « territoire métropolitain continental ». Ainsi, l'article 2 du projet de loi de ratification ne trouvera à s'appliquer qu'aux travailleurs portuaires des grands ports maritimes assurant en métropole une activité de manutention du charbon.

5.2.3 Textes d'application

Il n'est pas prévu à ce stade de dispositions réglementaires d'application. Néanmoins, le dernier alinéa de l'article L.5343-22-1 renvoie à un décret pour déterminer le cas échéant ses conditions d'application.