

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 janvier 1979.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'UR-  
GENCE, *relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi.*

Par M. Michel LABÈGUERIE,

Sénateur.

TOME I

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Robert Schwint, *président*; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents*; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires*; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sailenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 795, 810 et in-8° 144.

Sénat : 189 (1978-1979).

**Chômage (Indemnisation du).** — *Allocation d'aide aux travailleurs privés d'emploi - Emploi - Jeunes - Revenu de remplacement - Sécurité sociale (Prestations) - Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (U.N.E.D.I.C.) - Code du travail.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>TOME I</b>	
Introduction .....	5
<b>LES CRITIQUES DIRIGÉES CONTRE L'ACTUEL SYSTEME D'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS PRIVÉS D'EMPLOI .....</b>	<b>7</b>
<b>I. — Le système actuel est devenu trop complexe .....</b>	<b>7</b>
<b>A. — Le système a vieilli .....</b>	<b>7</b>
1. La conception traditionnelle de l'aide au chômage .....	7
2. L'assurance chômage .....	8
3. L'inadaptation du système avec la crise économique .....	8
<b>B. — La coexistence complexe de l'assistance et de l'assurance .....</b>	<b>8</b>
1. Dans les conditions d'attribution de l'aide publique et de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. ....	8
a) Les conditions communes .....	8
b) Les conditions propres à chaque régime .....	9
• la cessation d'activité .....	9
• la durée préexistante d'activité .....	9
2. La nature différente des allocations de chaque régime .....	9
a) Le mode de détermination des allocations .....	10
b) Leur montant .....	10
c) Leur durée .....	10
<b>C. — La création d'aides nouvelles accuse encore la différence de traitement entre les bénéficiaires des deux aides .....</b>	<b>11</b>
1. La garantie de ressources .....	11
a) Les conditions d'attribution .....	11
b) Les ressources .....	12
c) Les bénéficiaires .....	12
d) Le coût .....	12
2. L'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.) : une allocation critiquée dont le coût est surestimé .....	12
a) Les conditions d'attribution .....	12
b) Son montant .....	13
c) La durée de versement .....	13
d) Les critiques .....	13
e) Les bénéficiaires .....	14
f) Le coût .....	14
<b>II. — Le système actuel est inégalitaire .....</b>	<b>14</b>
<b>A. — Quelques chiffres .....</b>	<b>14</b>
<b>B. — Les « laissés pour compte de l'indemnisation » .....</b>	<b>16</b>

	Pages
III. — Il est également coûteux .....	16
A. — <i>Le constat financier</i> .....	17
1. La ventilation de la charge globale.....	17
2. L'évolution de la charge globale .....	17
B. — <i>L'augmentation du nombre des bénéficiaires</i> .....	17
1. Les « vrais chômeurs » .....	18
2. Les autres .....	18
C. — <i>L'amélioration des aides aux demandeurs d'emploi</i> .....	18
1. L'intervention du législateur .....	18
2. Les accords interprofessionnels .....	19
D. — <i>La crise de trésorerie de l'assurance chômage</i> .....	19
1. Le désengagement de l'Etat .....	19
2. Les difficultés financières du régime conventionnel .....	20
3. Les remèdes envisagés .....	20
a) La position des partenaires sociaux .....	20
b) La position du Gouvernement .....	21
c) Les besoins immédiats .....	21
IV. — Il incite peu à la recherche d'un emploi .....	21
A. — <i>L'Etat assure la gestion de l'insécurité de l'emploi</i> .....	21
B. — <i>Les critiques relatives au fonctionnement de l'A.N.P.E.</i> .....	22
 LE PROJET DE LOI PROPOSÉ : UN REMÈDE AUX CRITIQUES ADRESSÉES AU SYSTÈME ACTUEL .....	25
I. — <i>Les sources qui ont inspiré le projet de loi</i> .....	25
A. — <i>Les positions des partenaires sociaux</i> .....	25
1. Les points d'accord .....	25
a) Le niveau de l'indemnisation .....	25
b) Les chômeurs de plus de cinquante ans .....	26
c) Le montant de l'allocation de base .....	26
d) Le principe d'une dégressivité de l'A.S.A. ....	26
2. Les positions divergentes exprimées par les partenaires sociaux ..	26
a) Par les salariés .....	26
b) Par les employeurs .....	26
B. — <i>Les propositions exprimées dans deux rapports</i> .....	26
1. Le rapport Bloch-Lainé - Janicot .....	26
2. Le rapport Jouvin .....	27
a) Un régime unique géré par l'U.N.E.D.I.C. ....	27
b) Une simplification des allocations .....	27
c) Un élargissement du champ des bénéficiaires .....	27
d) Une participation forfaitaire globale de l'Etat .....	27
e) Un renforcement du contrôle de l'Etat .....	27
II. — <i>Les solutions retenues dans le projet de loi</i> .....	27
A. — <i>Le maintien du paritarisme</i> .....	28
1. Le caractère général du texte .....	28
2. Les atteintes au principe du paritarisme .....	28

	Pages
B. — <i>La simplification du régime d'indemnisation</i> .....	28
1. La réduction du nombre des allocations .....	28
a) L'allocation de base .....	28
b) L'allocation spéciale pour licenciement économique .....	29
c) La garantie de ressources pour les plus de soixante ans .....	29
d) L'allocation forfaitaire pour les jeunes .....	29
2. Le monopole conféré à l'U.N.E.D.I.C. ....	29
a) Les conditions d'attribution de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. ..	29
b) La disparition de l'aide publique .....	29
c) Le nouveau rôle de l'A.N.P.E. ....	30
C. — <i>L'extension du régime</i> .....	30
1. Les salariés demandeurs d'emploi .....	30
2. Les jeunes à la recherche d'un premier emploi .....	30
3. Les « chômeurs partiels » .....	30
4. Les « laissés pour compte de l'extension » .....	30
III. — <i>Un financement du régime établi sur des bases nouvelles</i> .....	31
A. — <i>Les dispositions du projet</i> .....	31
1. La contribution professionnelle .....	31
2. La subvention forfaitaire et globale de l'Etat .....	31
3. La liaison entre les contributions et la subvention .....	31
4. La fixation des parts respectives de financement en cas de désé-	31
quilibre entre dépenses et recettes .....	31
B. — <i>Les engagements financiers hors projet</i> .....	32
IV. — <i>Les problèmes non abordés par le projet</i> .....	32
A. — <i>Le sort des anciens bénéficiaires de l'aide publique</i> .....	32
B. — <i>L'instauration d'une « allocation différentielle »</i> .....	33
C. — <i>L'extension du régime à certaines catégories de femmes</i> .....	33

**TOME II**

**L'EXAMEN DU PROJET**

- I. — Les modifications apportées par l'Assemblée nationale.
- II. — Les options de votre Commission et l'examen des articles.
- III. — Tableau comparatif.
- IV. — Amendements de la Commission.

**TOME III**

- Audition du Ministre.
- Travaux de la Commission.
- Consultation des partenaires sociaux.
- Annexes.

## INTRODUCTION

Avant d'aborder l'examen de ce projet de loi, votre Commission ne peut que dénoncer le délai qui a été imposé au Parlement pour étudier un texte aussi important que cette réforme profonde de l'aide aux travailleurs privés d'emploi, et regretter que des dispositions aussi fondamentales aient été proposées à l'examen du Sénat à l'issue d'une session comme les Assemblées en ont peu connue. Les quelques jours d'examen supplémentaires « gagnés » par le Sénat restent insuffisants : les réformes proposées par ce projet auraient requis, outre un plus long examen du dispositif transmis par l'Assemblée nationale, une consultation très approfondie des partenaires sociaux et la présence en très grand nombre de nos collègues qui ne pourront sans doute pas tous participer aux débats, en raisons d'obligations bien évidentes en ce début d'année.



Après l'échec le 5 décembre 1978 des négociations entre partenaires sociaux sur l'indemnisation du chômage, entamées depuis près de six mois, le Gouvernement, constatant l'impuissance des grandes centrales à conclure un accord sur un nouveau régime d'aide aux travailleurs privés d'emploi, a donc déposé un projet de loi-cadre à l'intérieur duquel les partenaires sociaux auront à préciser les modalités d'application des grands principes définis dans la loi.

Le système actuel d'indemnisation, en effet, a aujourd'hui vieilli, résultant de dispositions successives dont les strates se sont surajoutées sans toujours respecter un grand souci de cohérence ; en raison de la multiplication des aides intervenues ces dernières années, d'une augmentation des bénéficiaires de ces aides du fait de l'aggravation de la crise de l'emploi, du manque de distinction entre les vrais demandeurs d'emploi et les autres, le système est devenu coûteux, inégalitaire et infiniment trop complexe.

Il fait ainsi l'objet de critiques dans l'opinion qui a tendance à généraliser les défauts de certains types d'aide qu'elle estime excessifs et non incitatifs à la recherche d'un emploi ; en outre, les services d'orientation et de placement se sont bureaucratisés et se contentent d'enregistrer et de gérer la crise de l'emploi au lieu de poursuivre l'objectif initial qui leur avait été assigné et qui était de fournir des emplois à ceux qui en sont privés.

Il conviendra donc, après avoir recensé les critiques dirigées contre l'actuel mécanisme d'aide aux travailleurs privés d'emploi, d'apprécier les améliorations que prétend apporter le présent projet au système en vigueur.



## **LES CRITIQUES DIRIGÉES CONTRE L'ACTUEL SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE**

On estime généralement que celui-ci est trop complexe, qu'il est coûteux et peu efficace en matière d'incitation à l'emploi, qu'il est injuste quant à certains de ses aspects et qu'il mélange les notions d'assistance et d'assurance, confondant les vrais demandeurs d'emploi avec d'autres catégories.

Votre Commission reprendra rapidement chacune de ces critiques qui ont d'ailleurs déjà été évoquées, soit par la commission des Affaires sociales, par la voix de son rapporteur, soit par d'autres orateurs, au cours de la récente discussion du budget du Travail et de l'Emploi.

### **I. — LE SYSTÈME ACTUEL EST DEVENU TROP COMPLEXE**

De ce fait, il décourage certains demandeurs d'emploi de solliciter le bénéfice des aides auxquelles ils auraient droit, tout en suscitant la création de « spécialistes » qui évoluent avec aisance à l'intérieur d'un mécanisme complexe et qui diffèrent ainsi, plus que de besoin, leur réinsertion dans la vie professionnelle. Le système en outre a vieilli et fait coexister deux formes d'aides dont les conditions d'attribution ne sont pas uniformes, et dont les allocations diffèrent aussi bien par leur nature, leur montant et leur durée.

#### **A. — LE SYSTÈME A VIEILLI**

1. Il hérite, d'une part, de la **conception traditionnelle** du chômage pour lequel a été créé un système d'aide publique régi par les articles L. 351-3 à 9 du Code du travail accordant à ses bénéficiaires une protection minimale inspirée de l'assistance.

2. D'autre part, le passage de la France d'une économie de type archéocapitaliste, fondée sur l'agriculture et l'artisanat, vers une économie de type industriel généralisant un important salariat, a permis, il y a une vingtaine d'années, de mettre en place un système d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux, dans lequel les cotisations des employeurs et des salariés devaient financer les prestations sociales servies aux travailleurs momentanément privés d'emploi. Ceux-ci étaient alors relativement peu nombreux dans une période de croissance économique soutenue. Le système résulte de la convention du 31 décembre 1958, conclue entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés du secteur privé, créant l'U.N.E.D.I.C. et une allocation d'assurance chômage versée par l'intermédiaire des caisses A.S.S.E.D.I.C.

3. Enfin, les années récentes, avec la crise économique et ses conséquences sur le marché de l'emploi, ont vu se déséquilibrer un système qui fonctionnait relativement bien jusque-là. Ce déséquilibre provient notamment de l'afflux des demandeurs sur un marché devenu plus étroit, de la diversification des aides accordées et de la nécessité de prolonger la durée d'une protection qui avait été conçue pour des périodes relativement courtes.

Les bases du système doivent donc être revues et certains éléments archaïques supprimés.

## B. — LA COEXISTENCE DE L'ASSISTANCE ET DE L'ASSURANCE

Cette coexistence entraîne une *complexité* institutionnelle puisque les prestations et les aides obéissent à des règles propres aboutissant à des gestions coûteuses et à une couverture imparfaite des demandeurs d'emploi (1).

1. Dans les conditions d'attribution de l'aide publique et de l'assurance chômage.

a) *Les conditions communes.*

— Les bénéficiaires des deux aides doivent avoir moins de soixante-cinq ans et être aptes au travail ;

— Ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi.

---

(1) Cf. Annexe - Tome III.

b) *Les conditions particulières à chaque système.*

• *La cessation d'activité :*

Les bénéficiaires de l'aide publique doivent être soit privés d'emploi à la suite d'un licenciement (sauf faute grave) ou à la suite d'un départ volontaire pour un motif légitime, soit être à la recherche d'un premier emploi (seize ans au moins et moins de vingt-cinq ans mais ayant déjà exercé une activité depuis seize ans et apportant une aide indispensable à leur famille). En outre, les salariés non licenciés d'une entreprise, dont l'activité est suspendue depuis deux quatorzaines, en bénéficient s'ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi (chômage partiel pendant cette période de suspension, puis chômage complet). Enfin, les détenus libérés bénéficient de l'aide publique, les jours de détention étant assimilés à des jours de travail.

Les bénéficiaires de l'assurance chômage, outre le licenciement et la démission pour motifs légitimes, peuvent être pris en charge au terme d'un contrat de travail à durée déterminée sans être chômeurs saisonniers.

• *La durée d'activité professionnelle préexistante :*

— aide publique : 150 jours de travail salarié au cours des douze mois précédant l'inscription comme demandeurs d'emploi ;

— assurance chômage : quatre-vingt-onze jours ou cinq cent vingt heures de travail salarié au cours des douze mois précédant la cessation d'activité par rupture de contrat.



Sans aller plus avant, il n'est point besoin d'insister longuement sur la complexité des conditions d'attribution des deux aides, résultant de la juxtaposition de plusieurs mesures prises à des époques différentes. Cela monopolise l'activité d'une part importante des services compétents qui deviennent des enregistreurs bureaucratiques des demandeurs alors qu'ils devraient se consacrer davantage à des tâches de prospection et de placement auprès des entreprises.

**2. La nature différente des allocations de chaque régime.**

Plus encore que dans les conditions d'attribution, les allocations versées par chaque régime diffèrent aussi bien par le mode de leur détermination que par leur montant et leur durée. Elles sont cependant versées par les caisses A.S.S.E.D.I.C. dans les deux cas.

a) *Le mode de détermination des allocations :*

Elles représentent une *somme forfaitaire* pour l'aide publique qui sert une prestation uniforme pour tous les salariés.

Les allocations des A.S.S.E.D.I.C. sont, à l'inverse, calculées en fonction du *salaire*.

b) *Leur montant :*

Le montant actuel de l'aide publique, au 20 février 1978, est de 16,50 F par jour pour l'allocation principale, pendant les trois premiers mois d'inactivité, pour passer à 15,20 F après le troisième mois, complété par une majoration journalière de 6,60 F non dégressive (!) par personne à charge.

L'allocation journalière des A.S.S.E.D.I.C. est, elle, égale à 35 % du salaire journalier moyen perçu au cours des trois derniers mois d'activité, c'est-à-dire 186,80 F au maximum par jour puisque le plafond du salaire est actuellement fixé à 16.000 F par mois ; s'y ajoute une majoration de 15 % au montant des allocations au début du chômage, variant de trois mois à deux ans en fonction de l'âge du bénéficiaire.

c) *Leur durée.*

La durée de versement de l'aide publique n'est pas limitée, mais fait l'objet d'un abattement de 10 % par an, sans pouvoir dépasser 30 % pour les chômeurs de plus de cinquante-cinq ans. Cet abattement ne s'applique pas lorsque la perte de l'emploi survient après cinquante-cinq ans. Certains chômeurs bénéficient de l'aide publique depuis près de dix-huit ans.

Les allocations des A.S.S.E.D.I.C. sont, elles, versées pendant un an pour les demandeurs de moins de cinquante ans, 609 jours pour les plus de cinquante ans et deux ans pour les plus de cinquante-cinq ans, âges appréciés à la date de rupture du contrat de travail. Elles peuvent être prolongées cas par cas.

Elles s'ajoutent aux allocations d'aide publique dans la limite de 90 ou 95 % du salaire antérieur en fonction des majorations pour personnes à charge.



Les montants et les durées de versement comparés de chaque allocation permettent ainsi d'en saisir la nature respective : assistance à un niveau dérisoire et presque indécent pour l'aide publique, et

revenu de remplacement limité dans le temps mais fixé à un niveau relativement satisfaisant pour l'allocation des A.S.S.E.D.I.C., avant de retrouver un emploi.

Il reste qu'à la fin octobre 1978, 239.400 chômeurs étaient allocataires de la seule aide publique, et que celle-ci avait coûté près de 3,5 milliards de francs à l'Etat en 1977 et plus de 4,8 milliards en 1978.

### C. — LA CRÉATION D'AIDES NOUVELLES

#### **accuse encore la différence de traitement entre bénéficiaires des A.S.S.E.D.I.C. et de l'aide publique.**

Elles résultent de conventions conclues dans le cadre de l'U.N.E.D.I.C. par les partenaires sociaux et s'inscrivent dans le dispositif conventionnel mis en place le 31 décembre 1958 par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés.

Outre l'allocation spéciale A.S.S.E.D.I.C. décrite ci-dessus, un accord national interprofessionnel du 27 mars 1972 a institué dans le même cadre une *garantie de ressources* pour les licenciés les plus âgés ; des accords du 27 juin 1973 et du 13 juin 1977 l'ont étendue aux salariés démissionnaires et ont supprimé le délai d'attente.

Enfin, l'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.) résulte d'un accord du 14 octobre 1974, et fera l'objet de développements plus importants.

1. La **garantie de ressources** était une mesure conjoncturelle et limitée, qui s'est transformée en une action structurelle de lutte contre le chômage.

Cette garantie de ressources constitue une *pré retraite* qu'ont instituée les trois accords précités, et de conjoncturelle selon le premier de ces accords conclu début 1972, son usage en fait désormais une mesure de type structurel contre le chômage des salariés âgés.

Ces traits déterminent en partie ses conditions d'attribution ainsi que les ressources qu'elle garantit.

##### a) *Les conditions d'attribution.*

La garantie de ressources (G.R.) est ainsi attribuée au salarié licencié ou parvenu au terme d'un contrat de travail à durée déterminée à partir de l'âge de soixante ans ; il doit justifier de dix ans d'affiliation à la Sécurité sociale dont une année pleine de

cotisations à l'A.S.S.E.D.I.C. pour l'une des cinq dernières années ; il doit enfin ne pas avoir fait procéder à la liquidation de sa retraite du régime général.

En outre, un salarié licencié avant soixante ans peut bénéficier de la G.R. s'il bénéficie de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. et si, au terme ou avant la fin de la durée normale (730 jours pour les plus de cinquante-cinq ans) ou prolongée d'indemnisation, il atteint soixante ans.

Enfin, le dernier accord du 13 juin 1977 fait bénéficier de la G.R. les salariés démissionnaires à condition que ceux-ci ne puissent bénéficier d'une retraite à taux plein à soixante ans.

*b) Les ressources.*

La garantie de ressources composée de l'aide publique, de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. et de l'allocation complémentaire, représente 70 % du salaire moyen des trois derniers mois d'activité, limité à un plafond de 48.000 F par trimestre.

*c) Les bénéficiaires.*

Cette aide a connu un rapide succès et est utilisée à la fois comme mesure structurelle d'une politique de l'emploi (à la fin de septembre 1978, 69.692 bénéficiaires pour la G.R. 1972 résultant d'un licenciement) et, comme système de pré retraite utilisée par des demandeurs démissionnaires eux-mêmes (69.190 bénéficiaires de la G.R. 1977 fin septembre 1978).

d) Le coût de la garantie de ressources « 1977 » a été d'environ 750 millions de francs pour le premier trimestre 1978 (A.S.S.E.D.I.C. et Etat), contre près de 1,4 milliard de francs pour la G.R. « 1972 » pendant la même période.

**2. L'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.) est une allocation critiquée dont le coût est surestimé.**

Cette allocation, dont le principe a été proposé par le Président de la République au cours de la campagne présidentielle de 1974, a ses modalités précisées dans l'accord patronat-syndicats du 14 octobre 1974. Après en avoir exposé ses caractéristiques, il convient d'en exposer les critiques qui lui sont faites.

**a) Les bénéficiaires de l'A.S.A. sont les salariés licenciés pour motif économique, même s'ils sont victimes d'un licenciement individuel ; en sont exclus les chômeurs temporaires. Ils doivent être inscrits**

à l'A.N.P.E., avoir demandé l'aide publique, être âgés de moins de soixante ans et justifier de six mois de cotisations A.S.S.E.D.I.C. au cours des douze mois précédant leur licenciement. Enfin, pour en conserver le bénéfice, ils ne doivent pas refuser sans motif valable un emploi ou un stage de formation offerts par l'A.N.P.E.

b) *Son montant* représente avec l'aide publique et les allocations A.S.S.E.D.I.C. 90 % du salaire antérieur brut perçu établi sur la moyenne des trois derniers mois d'activité et plafonné à 48.000 F par trimestre.

c) *La durée* de versement de l'A.S.A. est limitée à un an et les tentatives de reclassement du bénéficiaire sont contrôlées tous les trois mois par une commission ; au bout d'un an, le bénéficiaire de l'A.S.A. retombe dans le système normal d'indemnisation combinant les autres aides ; à soixante ans, l'A.S.A. est supprimée et remplacée par la garantie de ressources même si le bénéficiaire ne remplit pas les conditions d'attribution de cette dernière aide.

d) *Les critiques* qui sont adressées à l'A.S.A. concernent d'abord la situation privilégiée que confère cette aide aux licenciés pour cause économique qui perçoivent une indemnisation égale à 90 % de leur salaire, sont exonérés comme demandeurs d'emploi de cotisations sociales et bénéficient en fait pendant un an d'une indemnisation souvent supérieure à leur salaire net antérieur. En outre, l'A.S.A. est calculée sur un plafond mensuel de 16.000 F et constitue donc une indemnisation anormalement élevée par rapport aux indemnisations des autres chômeurs (l'allocation minimale A.S.S.E.D.I.C. et l'aide publique ne représentent en effet que 76 % du S.M.I.C.).

Enfin, servant un revenu souvent plus élevé que le salaire net antérieur, l'A.S.A. n'inciterait pas les licenciés pour cause économique à rechercher activement un nouvel emploi, dont le salaire proposé est fréquemment inférieur à l'allocation d'attente perçue.

L'opinion, se fondant sur quelques exemples d'allocataires disposant avant licenciement économique de salaires confortables proches du plafond, a tendance à dénoncer cette manne sabbatique qui serait octroyée aux chômeurs.

Il n'en reste pas moins que cette allocation bénéficie aux « smicards » comme aux cadres supérieurs et qu'il serait exagéré de généraliser le comportement du « chômeur-golfeur » qui se prépare à entrer en stage de formation professionnelle après une année de repos forcé.

Le montant élevé de l'A.S.A. contribue certes à maintenir les revenus antérieurs d'une famille, mais l'instauration d'une dégressivité dans les taux, ou un abaissement du plafond, auraient sans doute l'avantage d'être une incitation à la recherche d'un nouvel emploi.

e) *Les bénéficiaires* étaient 182.237 à la fin du mois de septembre 1978, dont 10.757 cadres, contre 36.559 ouvriers spécialisés et 56.259 ouvriers qualifiés.

La relative modicité du chiffre total des bénéficiaires de l'A.S.A. et sa ventilation entre catégories socio-professionnelles permettent donc de relativiser les critiques sus-énoncées puisque les allocataires proches du plafond sont loin de constituer la proportion la plus nombreuse des bénéficiaires.

f) *Le coût* du complément d'attente s'élevait pour ces bénéficiaires à près de 2 milliards de francs en 1977 et 1,3 milliard pour le premier semestre 1978.

Ainsi, en rapprochant les chiffres du coût de l'A.S.A. et du nombre des bénéficiaires, n'apparaît-il pas évident que le principe de dégressivité qui sera introduit par le projet de loi sera de nature à apporter de substantielles économies sur ce seul poste, même s'il a un effet moralisateur.



En dépit de la variété des cas de figures qu'il envisage, et de sa complexité, le système actuel d'aide aux travailleurs privés d'emploi se révèle aussi injuste.

## **II. — LE SYSTÈME ACTUEL EST INJUSTE ET CONSACRE DES INÉGALITÉS DANS L'INDEMNISATION DU CHOMAGE**

Il privilégie certains demandeurs d'emploi en ne versant à d'autres que des allocations dérisoires, et laisse hors de son champ d'application des catégories socialement intéressantes.

### **A. — QUELQUES CHIFFRES**

Rappelons que sur une population active de 22,4 millions de personnes, le nombre de salariés exerçant une activité est de 17 millions, celui des demandeurs d'emploi, de 1.344.123, en novembre 1978, et celui des salariés indemnisés de 870.000. Ils se répartissaient ainsi :

- 18 % des chômeurs ne touchent que l'aide publique, à savoir de 410 F à 495 F par mois ;
  - 18 % de demandeurs ont à la fois l'aide publique et les allocations spéciales A.S.S.E.D.I.C. ;
  - 9 % des chômeurs touchent 35 % de leur salaire antérieur, c'est-à-dire les allocations spéciales A.S.S.E.D.I.C. ;
  - 13 % des chômeurs touchent 90 % de leur salaire antérieur (A.S.A.) ;
  - 43 % des demandeurs d'emploi n'ont droit à aucune indemnité de chômage.
- Par ailleurs, 16 % des chômeurs en « pré-retraite », non compris dans les statistiques sur les demandeurs d'emploi, touchent 70 % de leur salaire antérieur (G.R.).

Dans son avis sur le budget du travail, le rapporteur de la commission des Affaires sociales, M. Méric, remarquait que 60 % des demandeurs d'emploi ne touchaient rien ou moins de 500 F par mois, soit qu'il s'agisse de « primo-demandeurs », de chômeurs de longue durée ne pouvant plus prétendre aux allocations A.S.S.E.D.I.C. ou voyant leurs allocations d'aide publique frappées d'abattement.

#### BÉNÉFICIAIRES DES AIDES

(Unité : millier.)

Nature de l'aide	1978 Octobre (1)	Variation en pourcentage par rapport :	
		au mois précédent	au même mc' de l'année précédente (1)
Bénéficiaires de l'aide publique seule (A.P.) .....	239,4	+ 5,1	+ 23,3
Bénéficiaires de l'allocation spéciale (non compris les bénéficiaires de l'A.S.A.) .....	356,1	+ 3,6	+ 20,4
Bénéficiaires de l'allocation supplémen- taire d'attente (A.S.A.) .....	174,4	— 4,3	+ 27,2
Total des demandeurs d'emploi per- cevant une aide .....	769,9	+ 2,2	+ 22,8
Bénéficiaires de la garantie de res- sources :			
G.R. licenciements (1) .....	100,3	— 0,4	+ 2,9
G.R. démissions .....	39,9	+ 4,5	»

(1) On ajoute, pour les bénéficiaires ayant été licenciés, les données du régime de 72 à celles du régime de 77.

Il reste qu'en dépit de la complexité du système et des multiples conditions d'attribution qui ont été prévues, diverses catégories ne bénéficient plus ou pas d'aides au chômage.

### **B. — LES « LAISSÉS POUR COMPTE » DE L'INDEMNISATION**

Ce sont pour l'essentiel les demandeurs d'emploi les plus défavorisés qui ne peuvent répondre aux conditions rigoureuses posées en matière de durée d'activité antérieure, de plafond de ressources, de durée du chômage :

- les jeunes sans formation ;
- les chômeurs privés d'emploi depuis plus d'un an ;
- les femmes, notamment les veuves et les divorcées qui se trouvent brutalement dans le besoin de travailler.

Cette dernière catégorie apparaît sur ce plan singulièrement exposée.

Il est évident que tout système d'aide aux chômeurs doit nécessairement effectuer des choix entre catégories mais il est peut-être excessif de privilégier l'indemnisation de l'inactivité professionnelle de jeunes à partir de seize ans lorsqu'ils sont munis d'un diplôme au détriment de femmes devenues seules et sans ressources à partir d'événements fortuits, souvent chargées de famille et dépourvues de formation professionnelle, alors que les jeunes restent le plus souvent « situés » et aidés provisoirement à l'intérieur d'une famille.

Si l'actuel système d'indemnisation ne couvre pas toutes les catégories qui pourraient en bénéficier, il est néanmoins fort coûteux pour la collectivité nationale.

### **III. — LE SYSTÈME D'INDEMNISATION EST COUTEUX**

On constate, en effet, ces dernières années, malgré une croissance exponentielle de la charge globale de l'indemnisation du chômage, un certain désengagement financier de l'Etat, déterminant une crise de trésorerie de l'assurance chômage, qui n'a pas été sans influence sur les réformes proposées.

## **A. — LE CONSTAT FINANCIER : LA CROISSANCE DE LA CHARGE GLOBALE**

### **1. La ventilation de la charge globale.**

Le coût de l'indemnisation des demandeurs d'emploi avoisinerait les 20,9 milliards de francs pour 1978 dont 16,1 milliards au titre de l'assurance chômage et 4,8 milliards au titre de l'Etat.

Sur ce total, les gros postes sont constitués par les allocations de base (7,8 milliards), l'A.S.A. (6,7 milliards) et la garantie de ressources (4,5 milliards), assurance chômage et aide publique comprises.

### **2. L'évolution de la charge globale (aide publique et A.S.S.E.-D.I.C.).**

Les dépenses d'indemnisation ont progressé depuis dix ans dans des proportions inquiétantes puisqu'elles ont été multipliées par plus de 20 en francs courants entre 1969 et 1978 :

- 963,7 millions en 1969 ;
- 1,762 milliard en 1972 ;
- 3,219 milliards en 1974 ;
- 7,816 milliards en 1975 ;
- 10,919 milliards en 1976 ;
- 14,270 milliards en 1977 ;
- 20,9 milliards en 1978 selon les prévisions.

Ces chiffres révèlent surtout une accélération de la croissance à partir de 1974 et un doublement de la charge globale de 1974 à 1975. Ils traduisent aussi l'aggravation du chômage, contrepartie de la crise économique pendant cette période et l'amélioration des aides consenties aux demandeurs d'emploi.

## **B. — L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES**

D'après le rapport Bloch-Lainé - Janicot, le nombre de demandeurs d'emploi a été multiplié par trois d'avril 1973 à fin octobre 1978, passant de 374.000 à 1,310 million.

Sans vouloir entrer dans la polémique relative au dénombrement le plus exact de chômeurs et relancer le débat d'il y a quelques années

sur les demandes d'emploi non satisfaites et les personnes disponibles à la recherche d'un emploi, il y a beau temps que le fusible du « cli-gnotant » de jadis a fondu...

### 1. Les « vrais » chômeurs ?

Le ministre du Travail, sur un total de 1,3 million de demandeurs d'emploi, a estimé devant la commission des Affaires sociales, que seuls 850.000 salariés soit qu'ils aient perdu un emploi, soit qu'ils soient « primo-demandeurs » d'emploi pouvaient être considérés comme de véritables chômeurs.

### 2. Les autres...

Le Ministre a isolé dans un deuxième groupe, environ 150.000 demandeurs, marginalisés dans une certaine mesure par rapport au monde du travail et inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi, mais qui, par leur inaptitude ou une maladie, se trouvaient en tout état de cause dans l'incapacité d'exercer une activité salariée.

Il a estimé enfin que figuraient dans un troisième groupe, environ 300.000 demandeurs d'emploi, ne travaillant plus ou n'ayant jamais exercé une activité professionnelle, mais qui éprouvent plus ou moins confusément le désir de travailler et le manifestent en s'inscrivant à l'Agence ; dans ce groupe se rencontrent les femmes ayant élevé leurs enfants et qui désirent reprendre ou entamer une activité professionnelle.

Les mécanismes de constatation de l'inactivité et d'indemnisation révéleraient ainsi un nombre de demandeurs d'emploi qui ne se serait pas manifesté autrement.

Enfin, un récent rapport Cotta, forgeant le nouveau concept de « population marginale disponible à la recherche d'un emploi » indique qu'environ 11 millions de personnes seraient disposées à travailler, ce qui est considérable puisque représentant la moitié de la population active actuelle.

## C. — LA CRÉATION ET L'AMÉLIORATION DES AIDES FOURNIES ONT CONTRIBUÉ AUSSI A LA CROISSANCE GLOBALE DE LA CHARGE D'INDEMNISATION

### 1. L'intervention du législateur.

La loi du 27 décembre 1973 a créé par exemple un régime d'assurance en cas de règlement judiciaire ou de liquidation de biens.

## 2. Les accords interprofessionnels.

Rappelons qu'un accord du 27 mars 1972 a créé la garantie de ressources, qu'un deuxième accord du 14 octobre 1974 a institué l'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.) et qu'un troisième accord du 13 juin 1977 a généralisé la garantie de ressources.

L'extension de ces aides nouvelles a eu pour conséquence d'augmenter le nombre des bénéficiaires des allocations A.S.S.E.D.I.C. deux fois plus vite que le nombre des demandeurs d'emploi.

Nous avons vu que sur une charge totale de plus de 20 milliards, l'A.S.A. représentait 6,7 milliards et la garantie de ressources 4,5 milliards, y compris l'aide publique.

## D. — LES PROBLÈMES ACTUELS DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHOMAGE ONT PRÉCIPITÉ LA RÉFORME PROPOSÉE

### i. Le désengagement de l'Etat.

La croissance considérable des dépenses d'indemnisation de l'inactivité professionnelle s'est réalisée avec une forte détérioration de la participation de l'Etat qui assurait, en 1969, 35,2 % des dépenses d'indemnisation et qui n'en supporte plus que 24 % en 1977, laissant à l'assurance chômage une part croissante du poids de l'indemnisation.

Alors qu'en 1975 l'U.N.E.D.I.C. versait environ 6,5 milliards de francs aux demandeurs d'emploi contre 1,9 milliard pour l'Etat, en 1978, l'U.N.E.D.I.C. verserait 16,1 milliards contre 4,8 milliards pour l'Etat.

	Sommes payées A.S.S. (1)	Sommes payées A.P. (2)	Total A.S.S. + A.P.	Pourcentage A.P./A.S.S.	Pourcentage A.P./ A.S.S.+A.P.
1969 .....	625	338,2	963,7	54,2	35,2
1970 .....	722,4	336,1	1.058,5	46,5	31,8
1971 .....	932,4	411,1	1.343,5	44,1	30,6
1972 .....	1.250,9	511,8	1.762,7	40,9	29
1973 .....	1.617,8	567,4	2.185,2	35,1	26
1974 .....	2.426,1	793,3	3.219,4	33	24,8
1975 .....	5.985,8	1.830,4	7.816,2	30,5	23,4
1976 .....	8.295,4	2.623,7	10.919,1	32	24
1977 .....	10.731	3.439	14.270	32	24

(1) A.S.S. : Allocations versées par l'U.N.E.D.I.C.

(2) A.P. : Allocations publiques versées par l'Etat.

Sources : U.N.E.D.I.C. et rapport Bloch-Lainé - Janicot, juin 1978.

**EVOLUTION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE TOTAL  
DEPUIS 1975**

(En millions de francs.)

	Dépenses de l'U.N.E.D.I.C.						Dépenses de l'Etat			
	Allocation spéciale	A.S.A. (Alloc. spéc. et différée)	Garantie de ressources (licenciements et démissions)	Divers (dont ind. de formation)	Total dépenses techniques	Gestion	Total général	Aide publique	Gestion	Total général
1975 .....	2.641	1.715	1.393	259	6.008	358	6.442	1.830	58	1.888
1976 .....	3.067	2.999	1.986	327	8.379	455	8.943	2.624	84	2.708
1977 .....	4.020	3.825	2.486	447	10.778	586	11.519	3.439	110	3.549
1978 * .....	4.900	5.650	3.700	960	15.240	900	16.100	4.660	150	4.800

\* Prévisions.

Sources : ministère du Travail et délégation à l'emploi.

Le transfert de charge résultant du désengagement de l'Etat au détriment de l'assurance chômage s'est traduit par une grave crise de trésorerie pour l'U.N.E.D.I.C.

## 2. Les difficultés financières du régime conventionnel.

Depuis 1975, les réserves de l'U.N.E.D.I.C. diminuent d'un mois pour chaque année et leur niveau qui était encore de deux mois en mars 1978 est passé à un mois et demi en juillet et à un mois à la fin octobre. Il diminuerait jusqu'en janvier 1979 pour se trouver en rupture de trésorerie avant de bénéficier du répit traditionnel de février où les recettes sont habituellement importantes.

Il reste que les difficultés financières s'aggraveront en 1979 et qu'un mécanisme de garantie du Trésor devra intervenir pour assurer le service des prestations qui sont dues, d'autant qu'un relèvement de l'aide publique, même important, ne saurait redresser un régime qui n'est pas affecté à concurrence de 70 % de ses dépenses par le relèvement du niveau de l'aide publique.

## 3. Les remèdes envisagés.

a) *Les partenaires sociaux* sont actuellement divisés sur les solutions à trouver à cette crise.

Les représentants des employeurs refusent toute augmentation du taux de la cotisation versée aux A.S.S.E.D.I.C. qui reste fixé à 3 %

des salaires sous plafond (2,4 % pour la part patronale et 0,6 % pour les salariés).

Certains syndicats de salariés souhaiteraient quant à eux que cette cotisation fût portée à 3,5 %.

*b) La position du Gouvernement.*

Le Gouvernement estime qu'une augmentation de l'aide publique ne soulagerait que peu la trésorerie du système ; selon lui, une injection de 1 milliard de francs dans l'aide publique ne reviendrait à l'U.N.E.D.I.C. qu'à hauteur de 400 millions. Pour l'U.N.E.D.I.C., par contre, une injection de 1,2 milliard de francs pour l'aide publique, qui passerait ainsi de 16,50 à 24 F par jour, permettrait à l'assurance chômage d'économiser 0,9 milliard.

*c) Les besoins immédiats.*

Deux milliards de francs sont de toutes les façons nécessaires pour éviter la rupture de trésorerie de janvier 1979 et le projet de réforme proposé, s'il règle pour l'avenir l'évolution du régime, ne prévoit pas dans son dispositif de manière très précise le montant de la participation de l'Etat.

#### **IV. — LE SYSTÈME D'INDEMNISATION EXISTANT CONSTATE UNE SITUATION DE NON-ACTI- VITÉ ET N'INCITE PAS A LA RECHERCHE D'UN EMPLOI**

Ce constat sévère résulte des conclusions du rapport Bloch-Lainé et Janicot précité, ainsi que du rapport Farge sur l'Agence nationale pour l'emploi.

##### **A. — « L'ÉTAT APPARAÎT COMME LE GESTIONNAIRE PRIVILÉGIÉ DE L'INSÉCURITÉ DE L'EMPLOI... »**

Ce rôle ingrat est révélé par le rapport Bloch-Lainé - Janicot qui analyse le bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi et qui, sans critiquer la mobilisation financière réalisée avec la couverture chômage, s'interroge sur l'efficacité des actions menées et sur la possibilité d'établir une autre politique.

Globalement, le rapport indique que l'Etat dépense plus en faveur de l'inactivité qu'au profit de l'emploi et agit plus sur la demande que sur l'offre de travail.

L'Etat prend en charge les conséquences sociales de la crise sans franchir la porte des entreprises qui conservent la responsabilité de créer des emplois dans le secteur productif, et n'intervient que lorsqu'elles se révèlent incapables de gérer seules la « sécurité de l'emploi ».

En outre, l'action incitative de l'Etat en faveur des jeunes chômeurs a tendu à renforcer en l'institutionnalisant le phénomène de « précarisation de certains emplois ».

## B. — LES CRITIQUES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

Le rapport Farge, établi à la demande du ministre du Travail, est sévère à l'égard de l'Agence qui contribuerait à figer dans une situation d'assistés un grand nombre de demandeurs d'emploi.

Le rapport rappelle que l'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi conditionne l'accès du demandeur d'emploi à l'indemnisation du chômage et à la préservation de ses droits en matière de protection sociale.

Il dénonce l'illusion du contrôle exercé au moyen du pointage sur la véritable situation de non-emploi des demandeurs et l'encombrement de l'Agence par des bénéficiaires inaptes au travail qui devraient relever d'organismes d'assistance.

Pour l'auteur du rapport, cette « paperasserie » stérilise l'Agence dans ses missions opérationnelles, au détriment du suivi des demandes et de la prospection très insuffisante des offres, auprès d'employeurs pour le moins sceptiques à l'égard de l'efficacité de l'Agence nationale pour l'emploi.

Le rapport signale enfin que le recrutement et la sélection des personnels de l'Agence devrait être revu et principalement dégager des « prospecteurs-placiers » suivant l'évolution du marché de l'emploi de leur région.

La simplification des divers régimes d'indemnisation du chômage, l'affectation de personnels dégagés d'opérations d'enregistrement donnant lieu à des indemnités dérisoires et à des tâches de prospection et de placement, permettraient de redonner à l'Agence le rôle moteur sur le marché de l'emploi qui lui était dévolu.

Après avoir rappelé ces critiques dirigées contre le système d'aides aux travailleurs privés d'emploi, il faut néanmoins remarquer que ce dispositif compte parmi les plus avancés d'Europe ; il s'agit donc de le préserver en remédiant à ses principaux défauts.

La crise financière que traverse le système d'assurance chômage et l'échec des négociations entre partenaires sociaux relatif à son aménagement ont précipité une réforme qui devenait inéluctable et que consacre le présent projet de loi.

## **LE PROJET DE LOI PROPOSE : UN REMÈDE AUX CRITIQUES ADRESSÉES AU SYSTÈME ACTUEL ?**

Le présent projet de loi tire largement les leçons des critiques qui viennent d'être recensées et qui visaient le régime actuel. Il tire son inspiration bien évidemment des travaux d'aménagement menés par les partenaires sociaux mais aussi des réflexions contenues dans divers rapports et études officiels.

Après avoir rappelé ces travaux préparatoires, il faudra examiner l'efficacité des remèdes proposés et les problèmes que risque de ne pas régler le nouveau texte régissant l'indemnisation du chômage.

### **I. — LES SOURCES QUI ONT INSPIRÉ LE PROJET DE LOI**

#### **A. — LES POSITIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Entamées le 19 juin 1978, les négociations entre les organisations patronales et les confédérations syndicales ont finalement échoué lors de la neuvième réunion du 5 décembre 1978. D'après les déclarations du ministre du Travail et des représentants des partenaires faites à l'issue de cette rupture, les positions de chacun peuvent être ainsi résumées.

##### **1. Les points d'accord.**

Les partenaires sociaux se sont accordés sur trois points :

a) Aucune indemnisation ne devra être inférieure à 90 % du S.M.I.C. : il faut rappeler que dans le système actuel le cumul de l'aide publique et de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. représente 70 % du S.M.I.C.

b) Les chômeurs de plus de cinquante ans bénéficieraient de six mois d'indemnisation supplémentaire.

c) L'allocation de base serait égale à 45 % du dernier salaire à laquelle s'ajouterait l'aide publique revalorisée.

d) Le principe d'une dégressivité de l'A.S.A. est admis, mais il y avait désaccord sur la « pente » de celle-ci.

## **2. Les positions divergentes exprimées par les partenaires.**

a) Les organisations de *salariés* manifestent leur attachement à la gestion paritaire du régime d'assurance chômage. Elles rappellent que leurs propositions avaient pour but d'harmoniser les droits des chômeurs et d'assurer une couverture sociale plus complète aux travailleurs âgés de plus de cinquante ans privés d'emploi.

Elles demandent que le patronat et le Gouvernement assurent par une participation financière accrue leur part à l'indemnisation du chômage et dénoncent l'inaction du Gouvernement dans le déroulement de la négociation.

b) Le *C.N.P.F.* regrette la faiblesse des propositions faites en matière de dégressivité pour l'A.S.A., qui ne toucherait que les cadres et serait insuffisante pour fournir une compensation aux chômeurs les moins favorisés. Il estime qu'il est déraisonnable de demander à l'Etat une participation financière, de près de 4 milliards, non pas pour aider le régime d'assurance chômage, mais pour améliorer le système.

## **B. — LES PROPOSITIONS EXPRIMÉES DANS DEUX RAPPORTS D'ÉTUDE**

### **1. Le rapport Bloch-Lainé - Janicot.**

L'objet de cette étude était plus large que le champ de l'indemnisation du chômage strictement entendue, puisqu'elle faisait le bilan des aides publiques directes et indirectes accordées à l'emploi. Ce rapport a amené le ministre du Travail à envisager la création d'une commission des comptes de l'emploi.

Pour la réforme qui nous concerne, le rapport envisageait certains aménagements basés sur une harmonisation des régimes d'indemnisation qui seraient transférés à l'U.N.E.D.I.C., en liaison avec la formation et les autres risques sociaux.

## 2. Le rapport Jouvin.

Ce rapport, non encore publié, demandé à l'initiative du ministre du Travail, se place dans une conception moins globaliste que les travaux précédents, et émet deux solutions préconisées par le rapport précité relatives à l'harmonisation et à la spécialisation des régimes.

Ses propositions ont très largement influencé les rédacteurs du projet de loi qui nous est soumis :

a) Il propose la création d'un régime unique d'assurance chômage géré par l'U.N.E.D.I.C.

b) Il envisage la simplification de la structure des allocations en ne retenant qu' :

— une allocation de base égale à 60 % du salaire antérieur pour les travailleurs licenciés pour des motifs autres qu'économiques ;

— une A.S.A. dégressive (90 % dans les trois premiers mois, 80 % dans les six mois suivants et 70 % dans les trois derniers mois) assortie de la création d'une allocation différentielle de reclassement pour les salariés qui trouvent un nouvel emploi moins rémunéré que le montant de leurs anciennes allocations de chômage ;

— une allocation accordée aux chômeurs âgés de plus de soixante ans ;

— une allocation aux jeunes sans emploi.

c) Il propose l'élargissement du champ des bénéficiaires de l'assurance chômage.

d) Il propose une participation forfaitaire globale de l'Etat qui serait assortie d'une « clause d'ajustement ».

e) Il suggère enfin un renforcement du contrôle de l'Etat.

## II. — LES SOLUTIONS RETENUES DANS LE PROJET DE LOI

Le texte examiné n'est d'abord qu'un projet de loi-cadre qui renvoie aux partenaires sociaux les modalités d'application des principes qu'il se contente de poser.

Il consacre donc le maintien du paritarisme dans le régime d'indemnisation du chômage, il simplifie ce même régime et consacre la compétence unique de l'U.N.E.D.I.C. en supprimant l'aide publique ; il étend dans une certaine mesure le régime de protection à certaines catégories de salariés et organise un nouveau partage de responsabilité financière entre l'Etat et les partenaires sociaux.

## A. — LE MAINTIEN DU PARITARISME

Ce principe a été réaffirmé par le ministre du Travail après le Conseil des ministres du 6 décembre 1978 ; il n'est pas question de transformer le régime en « tripartisme » et de faire de l'Etat un troisième partenaire à côté des employeurs et des salariés. Le système conventionnel mis en place en 1958 est préservé et le présent projet de loi n'a pour objet que d'indiquer aux partenaires le cadre dans lequel ils auront à arrêter les modalités d'application des nouveaux principes posés par le texte, ainsi qu'à répartir une somme globale destinée à financer le nouveau régime.

### 1. Le caractère général du texte.

Le projet de loi ne comporte aucune précision chiffrée relative aux taux de cotisations, aux montants d'allocations ou à la durée de versement des prestations, qui devront être discutés et arrêtés par les partenaires.

### 2. Les atteintes au principe du paritarisme.

Les seules atteintes à ce principe concerneraient la carence des partenaires à instituer les nouveaux mécanismes de l'indemnisation ou à en assurer le fonctionnement : dans ce cas, le Gouvernement, par voie de décrets en Conseil d'Etat, se substituerait aux partenaires défaillants pour éviter la paralysie du nouveau régime.

## B. — LA SIMPLIFICATION DU REGIME D'INDEMNISATION

Cette simplification se traduit par une réduction du nombre des allocations, par une disparition de la dualité de régime, et ainsi par une « débureaucratization » des organismes enregistreurs.

### 1. La réduction du nombre des allocations.

Les allocations prévues par le projet de loi sont conformément aux propositions du rapport Jouvin désormais réduites à quatre :

a) *Une allocation de base* qui remplacerait l'actuelle allocation spéciale A.S.S.E.D.I.C. à laquelle devrait s'ajouter l'aide publique : c'est l'allocation de droit commun du salarié privé d'emploi avant

soixante ans et qui n'est pas victime d'un licenciement pour cause économique.

Ni son taux, ni son plancher, ne sont fixés par le projet mais laissés à l'appréciation des partenaires sociaux. Le projet de loi prévoit seulement que sa durée de versement peut varier avec l'âge du bénéficiaire.

*b) L'allocation spéciale pour licenciement économique* : c'est l'ancienne A.S.A., pour laquelle le projet ne fait que reprendre les conditions d'âge (moins de soixante ans), d'ouverture du droit (licenciement économique) et de durée (douze mois), et qui ne fixe que le principe de la dégressivité trimestrielle de l'allocation et son niveau maximum qui ne pourrait dépasser le niveau du salaire net antérieur ; là encore, le projet laisse aux partenaires le soin de préciser les modalités de cette A.S., notamment le taux de dégressivité.

*c) La garantie de ressources pour les salariés âgés de soixante ans* : le texte reprend le mécanisme des accords de 1972 et de 1977 mais ne pose qu'une condition d'âge ; les accords ultérieurs pourront accorder la G.R. quelle que soit la raison de la privation d'emploi du salarié et même s'il ne cherche pas un emploi.

*d) L'allocation forfaitaire pour les jeunes de seize ans, titulaires d'un diplôme technologique* ; elle se substitue aux prestations, soit publique, soit conventionnelles existant actuellement.

Il faut noter que ces allocations sont exclusives l'une de l'autre, sont limitées dans la durée de leur versement à un an et devraient avoir un effet incitatif à la recherche d'un emploi. Celles-ci ne résoudront pourtant pas le problème des 250.000 demandeurs d'emploi qui ne retrouvent pas un emploi dans un délai d'un an.

**2. Le monopole conféré à l'U.N.E.D.I.C. comme régime d'indemnisation :**

*a) Les conditions d'attribution* de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. sont désormais les seules requises pour bénéficier de l'une des trois allocations. En conséquence, les allocations assises sur les salaires seront les seules versées, facilitant ainsi la constitution des dossiers et le versement des prestations à un guichet unique.

*b) La disparition de l'aide publique* : il s'agit là d'une simplification importante, puisque les conditions d'accès à ces allocations étaient différentes de celles de l'assurance chômage ; cette disparition n'entraîne pas pour autant un désengagement de l'Etat puisque celui-ci interviendra au moyen d'une subvention à l'U.N.E.D.I.C., qui sera non plus éparpillée au bénéfice de demandeurs nombreux, mais affectée au régime.

c) Cette unicité des régimes *profitera également à l'A.N.P.E.* dont les tâches d'enregistrement, de contrôle et de gestion seront considérablement facilitées et qui, ainsi, pourra se consacrer davantage aux tâches d'orientation et de placement.

### C. — L'EXTENSION DU RÉGIME

1. **Tous les salariés demandeurs d'emploi** bénéficieront du régime y compris les gens de maison qui ne reçoivent actuellement que la seule aide publique, sous réserve des dispositions particulières relatives aux agents publics et à ceux des services publics.

2. Les **jeunes à la recherche d'un premier emploi** se voient donc également reconnaître le droit à une allocation, sous réserve d'un diplôme.

3. Les « **chômeurs partiels** » continueront de bénéficier d'une allocation spécifique à la charge de l'Etat.

4. Les « **laissé(e)s pour compte de l'extension** ». Il faut cependant noter que rien n'est prévu dans le texte initial du Gouvernement pour certaines catégories socialement « intéressantes » telles que personnes seules ayant ou non des charges de famille, femmes veuves ou divorcées, qui ont pu exercer il y a longtemps une activité professionnelle ou qui n'ont jamais travaillé. Il est permis de se demander si ces personnes ne devraient pas bénéficier de l'extension de ces mesures, alors que les « primo-demandeurs » jeunes, qui n'ont pas tous, loin s'en faut, un diplôme parfaitement adapté au marché du travail, encore situés dans un tissu familial, ne sont peut-être pas toujours dans une situation aussi critique que des femmes qui ne bénéficient que de l'allocation de parent isolé.

Il faut également rappeler que la généralisation du délai d'un an pour les nouvelles allocations laisseront hors de leur champ d'application un grand nombre actuel de bénéficiaires qui ne retrouvent pas une activité au bout de cette période et même si ce délai est allongé en fonction de l'âge.

### **III. — UN FINANCEMENT DU RÉGIME ÉTABLI SUR DES BASES NOUVELLES**

#### **A. — LES DISPOSITIONS DU PROJET**

1. La contribution professionnelle au régime des employeurs et des salariés est assise sur les rémunérations brutes plafonnées, mais le projet ne mentionne ni le taux de la contribution, ni le niveau du plafond qui devront faire l'objet d'un accord entre partenaires.

2. Une subvention forfaitaire et globale de l'Etat finance par ailleurs le régime sans que le projet en indique le montant ou le pourcentage par rapport aux contributions professionnelles.

3. La liaison entre les contributions et la subvention : le projet dispose que, à régime et à nombre d'allocataires constants, la subvention suit la même évolution que la contribution globale des employeurs et des salariés.

4. La fixation des parts respectives de financement en cas de déséquilibre entre les dépenses et les recettes.

Le texte prévoit que lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes en raison d'un accroissement des charges à régime constant, le complément de ressources est obtenu pour deux tiers par un relèvement de la contribution des employeurs et des salariés et pour un tiers par une augmentation de la subvention de l'Etat.

Cette disposition est la seule du projet à prévoir la part de chaque financement et seulement en cas d'évolution tandis que la ventilation de l'augmentation de la contribution non étatique devra être réglée par accord entre les partenaires.

Les contributions et la subvention seraient réduites dans les mêmes proportions si les dépenses se révélaient inférieures aux recettes.

Il faut observer que la part actuelle de l'Etat dans l'indemnisation du chômage étant à environ 25 %, toute augmentation des dépenses sur les recettes, à régime et allocataires constants, aura pour conséquence d'augmenter la part de l'Etat dans le financement du régime puisque cette augmentation sera financée par l'Etat pour un tiers.

## **B. — LES ENGAGEMENTS FINANCIERS « HORS PROJET »**

D'après les déclarations qu'a pu recueillir la Commission, le « budget » de l'indemnisation des demandeurs d'emploi atteindrait 27 milliards de francs en 1979, compte tenu de l'augmentation prévisible des bénéficiaires dans l'année à venir.

Sur ces estimations globales, le ministre du Travail a déclaré devant la Commission que l'Etat « mettrait » 7 milliards dans le nouveau régime, alors que le montant de l'aide publique est actuellement de 4,8 milliards, soit un peu plus de 25 % du total, tandis que les employeurs et les salariés devraient recouvrir les 20 milliards restants, soit une augmentation totale de 1,8 milliard et une progression de leurs cotisations de 0,3 % qu'ils auront à ventiler entre chaque partie.

Il reste que le projet ne mentionne pas, dans son dispositif, l'importance de la participation financière absolue de l'Etat à ce nouveau régime et que celui-ci devra être ultérieurement négocié avec les partenaires sociaux.

On voit mal comment le Parlement pourrait ensuite, à l'occasion d'une prochaine loi de finances rectificative, remettre en cause le montant de cette participation qui aura été arrêté en commun. Il sera une fois de plus dessaisi de son pouvoir de contrôle budgétaire, sauf à paralyser le fonctionnement du nouveau régime d'aide aux demandeurs d'emploi.

## **IV. — LES PROBLÈMES NON ABORDÉS PAR LE PROJET**

Outre la généralité des dispositions contenues dans le présent projet et dont les modalités devront être précisées par les partenaires sociaux, il est regrettable que le texte proposé soit peu clair sur certains points importants qui pourront toujours être négociés dans le cadre d'une convention, mais qui, en raison de leur importance, auraient pu figurer dans le texte même de la loi.

### **A. — LE SORT DES ANCIENS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE**

Nous avons vu que le projet supprimait l'aide publique et faisait bénéficier ses anciens allocataires de la nouvelle allocation de base A.S.S.E.D.I.C. qui ne pourra être servie que pendant une durée d'un an, sauf conditions d'âge.

Au contraire, l'aide publique était servie sans condition de durée, même si sa dégressivité la situait rapidement à des niveaux dérisoires.

Il reste qu'une population assistée qui a pu être évaluée à 80.000 personnes bénéficiait de cette allocation et que les formules transitoires évoquées par le ministre du Travail, pour faire passer ces personnes d'un régime d'aide au chômage à des systèmes d'assistance ou d'accueil pour malades ou inaptes dans le cadre de l'aide sociale, ne sont pas suffisamment précisées.

Il est en outre paradoxal de refouler hors de la protection chômage des personnes peut-être un peu marginales, alors qu'à l'inverse, des efforts sont faits auprès des entreprises pour accueillir des catégories diminuées telles que les handicapés pour lesquelles on se plaît à souligner le caractère bénéfique du travail.

## **B. — L'INSTAURATION D'UNE ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE**

Il aurait été utile de compléter le dispositif incitatif du présent projet en instituant une « allocation différentielle » qui serait versée aux bénéficiaires, soit de l'allocation de base, soit de l'allocation spéciale (ex-A.S.A.), qui auraient trouvé un emploi assorti d'une rémunération inférieure à leur indemnisation. Cette disposition, outre son caractère incitatif à la recherche d'un emploi, serait sans doute peu coûteuse et beaucoup moins qu'un versement jusqu'à son terme de l'une des allocations.

Elle serait de nature à compléter le dispositif dégressif qui sera introduit dans l'allocation spéciale, et devrait être évidemment contrôlée et enserrée dans des limites afin qu'elle ne constitue pas un moyen pour les employeurs de proposer des rémunérations d'embauche plus basses que la normale.

## **C. — L'EXTENSION DU RÉGIME A CERTAINES CATÉGORIES DE FEMMES**

Nous avons déjà regretté que les veuves et les divorcées se retrouvant seules, et sans moyen d'existence, ne soient pas acceptées comme « les primo-demandeurs » jeunes dans les bénéficiaires des nouvelles allocations.

Pour des raisons évidentes et parce qu'elles ont souvent des charges de famille, il serait nécessaire de les faire bénéficier des dis-

positions du nouveau régime, ce qui leur permettrait, selon des modalités à définir, soit de chercher une activité dans de meilleures conditions, soit d'acquiescer ou de compléter une formation minimum.

Les actuels avantages familiaux qui leur sont consacrés ne sont pas suffisants à cet égard et la loi, ou à défaut une convention à venir, devrait, du moins pour l'avenir, les inclure dans le régime chômage.



Après constatation des principaux défauts qui pouvaient être relevés à l'encontre de l'ancien système d'aide aux travailleurs privés d'emploi, nous pouvons enregistrer avec satisfaction que le nouveau régime devrait contribuer à faire disparaître les plus criants d'entre eux, et à assurer le fonctionnement satisfaisant du système de protection contre le chômage dans les années à venir.

Nous avons par ailleurs souligné les inquiétudes que nous inspiraient les situations pas ou mal réglées par le présent projet, lequel ne pourra être apprécié à sa juste valeur qu'après que les partenaires sociaux auront arrêté toutes les modalités d'application de ce qui n'est qu'un cadre pour l'avenir.

Nous espérons, enfin, que lesdits partenaires disposeront de plus de temps qu'en a disposé le Parlement pour compléter un dispositif complexe.