

N° 196

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 II

EXAMEN 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 Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 795, 810 et in-8° 144.

Sénat : 189 (1978-1979).

Chômage (Indemnisation du). — *Allocation d'aide aux travailleurs privés d'emploi - Emplois - 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
I. — Les modifications apportées au projet par l'Assemblée nationale	5
A. — L'analyse des débats	5
B. — Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale	7
II. — Les options de la Commission et l'examen des articles	9
A. — Les options de la Commission	9
B. — Examen des articles	10
<i>Article premier</i>	11
1. Dispositions générales	11
• Article L. 351-1. — Le droit au revenu de remplacement	11
• Article L. 351-2. — La prise en charge des prestations par l'U.- N.E.D.I.C.	12
— fusion des régimes publics et conventionnels	13
— affirmation du paritarisme	14
• Article L. 351-3. — Les obligations des employeurs	15
• Article L. 351-4. — Les conditions pour bénéficier des allocations	15
• Article L. 351-5. — Les prestations prévues	16
• Article L. 351-5 bis (nouveau). — L'allocation spéciale pour les sala- riés « smicards »	19
• Article L. 351-6. — L'allocation forfaitaire des jeunes, des détenus et de certaines catégories de femmes seules	20
• Article L. 351-7. — L'extinction du droit aux prestations	21
• Article L. 351-8. — Droits des salariés et obligations de l'employeur	22
• Article L. 351-9 à L. 351-11. — Adaptation du nouveau régime d'aide	22
2. Dispositions financières	23
• Article L. 351-12. — Le poids respectif des contributions financières	23
• Article L. 351-13. — La convention financière	25
• Article 351-14. — Les cotisations des employeurs	25
Article 2	25
Article 3	26
• Article L. 351-18. — La carence des partenaires sociaux	26
• Article L. 351-19. — Le maintien d'une allocation spécifique en cas de chômage partiel	27
Article 3 bis	27

	Pages
<i>Article 3 ter</i>	28
● <i>Article L. 351-22. — Les missions des A.S.S.E.D.I.C.</i>	28
<i>Article 4, 5 et 6</i>	28
<i>Article 7. — Application dans les D.O.M.</i>	29
<i>Article 8. — Vers de nouvelles négociations</i>	29
<i>Article 9. — Dispositions transitoires</i>	30
<i>Article 10. — Mesures en faveur des actuels titulaires de l'aide publique</i>	30
Tableau comparatif	31
Amendements présentés par la Commission	42
Annexe : Le droit actuel	45

I. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

D'une manière générale, l'Assemblée nationale, suivant les propositions de son rapporteur et de sa commission, n'a que peu modifié les grandes lignes du projet de loi initial ; outre de nombreux amendements rédactionnels, elle a surtout apporté un certain nombre de précisions utiles sur des points dont votre commission a précédemment souligné la faiblesse et les insuffisances.

A. — L'ANALYSE DES DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'excellent rapport de M. Fuchs n'a donc apporté que des critiques relativement limitées au texte du Gouvernement, se contentant de proposer une nouvelle rédaction de diverses dispositions et de préciser certains articles hâtivement rédigés.

Comme la plupart des intervenants dans le débat, il souligne la marge de manœuvre très étroite imposée au Parlement.

L'initiative parlementaire est en effet heurtée tout au long du débat, soit aux contraintes de l'article 40 de la Constitution, soit à la nécessité de respecter le paritarisme en renvoyant aux négociations syndicales la charge de déterminer les modalités des principes définis. Le tout, il faut le regretter, avec une certaine incohérence, dans la mesure où le Gouvernement s'est tour à tour opposé à de nombreux amendements soit parce qu'ils laissaient aux partenaires sociaux la responsabilité de choix relevant de la loi ou du décret, soit au contraire parce qu'ils les privaient de toute latitude de décision.

Il était en conséquence inévitable que, globalement, les modifications adoptées aient été soit d'ordre formel, soit proposées par le Gouvernement. Nous nous contenterons de résumer l'essentiel des débats du 21 octobre.

Après que l'Assemblée nationale eut repoussé par 284 voix contre 200 la question préalable, opposée par le groupe communiste au motif qu'il n'appartenait pas au Gouvernement de se substituer

aux partenaires sociaux pour réformer le système contractuel d'assurance chômage, de nombreux orateurs ont critiqué soit l'inutilité du projet soit ses limites et ses dangers. La plupart ont mis l'accent sur les graves problèmes que connaissent leurs régions respectives et sur le caractère insuffisant des mesures envisagées face à l'ampleur des difficultés sociales actuelles.

Les critiques essentielles ont porté, outre sur le principe même de l'intervention du législateur, sur la suppression de l'aide publique qui laisse irrésolues de nombreuses situations délicates, sur la dégressivité de l'allocation supplémentaire d'attente et sa limitation à un an qui ne tient pas compte de l'impossibilité fréquente de retrouver un emploi, enfin, sur l'imprécision des dispositions relatives à la contribution de l'Etat qui risque de maintenir son « désengagement » financier.

Certains députés ont par ailleurs regretté que le projet ne mentionne en aucun article les missions qui seront désormais imparties à l'Agence nationale pour l'emploi, dont on sait qu'elle fait l'objet de nombreux projets de réforme.

Pour contrebattre les limites du projet, diverses propositions ont été émises, parmi lesquelles nous retiendrons surtout le maintien du système actuel de l'A.S.A. à certaines catégories de salariés particulièrement démunis, soit parce qu'ils sont âgés, soit parce qu'ils travaillent dans des régions sinistrées, soit parce qu'ils ne perçoivent qu'un salaire égal au S.M.I.C., soit parce qu'ils sont en cours d'indemnisation ou de préavis. L'extension des allocations aux femmes à la recherche d'un emploi ne pouvait manquer également d'être évoquée, de même que l'application de la réforme aux départements d'outre-mer.

Afin de rendre plus incitative la reprise d'un emploi, diverses initiatives enfin ont été présentées en faveur d'une indemnité différentielle, aménagée de manière à éviter d'éventuels comportements frauduleux.

Le Gouvernement, on l'a dit, s'est opposé à la plupart des modifications proposées. Prenant en considération toutefois certaines critiques émises, il a lui-même pris diverses initiatives concernant notamment les femmes et la situation des actuels bénéficiaires de l'aide publique ; il a d'autre part précisé ses intentions quant au rôle de l'A.N.P.E., qui sera désormais exclusivement chargée d'une mission de placement.

B. — LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Ils se résument pour l'essentiel aux points suivants :

— *une allocation spéciale*, dite « prime d'incitation au reclassement en cas de reprise d'emploi », a été prévue pour les demandeurs d'emploi qui retrouvent une activité salariée à un niveau de rémunération inférieur à l'allocation qui leur était servie ; cette prime de nature forfaitaire, dépourvue de tout lien avec leur nouveau salaire, devrait permettre d'inciter à la reprise d'un emploi en évitant d'éventuelles pratiques frauduleuses entre employeurs et salariés.

— *le principe de dégressivité* retenu par le projet pour la nouvelle allocation spéciale (ex-A.S.A.) souffre désormais d'une dérogation introduite pour les salariés dont la rémunération n'excède pas le niveau du S.M.I.C., et pour lesquels l'accord régissant l'A.S.A. resterait en vigueur.

— *l'extension du nouveau régime à certaines femmes*.

L'allocation forfaitaire, déjà accordée aux jeunes « primo-demandeurs » serait accordée à certaines femmes qui sont depuis moins de deux ans veuves, divorcées, séparées judiciairement ou célibataires assumant la charge d'au moins un enfant, si à l'issue d'un stage de formation professionnelle, dont elles sont dispensées lorsqu'elles possèdent un diplôme d'enseignement technologique, elles n'ont pu obtenir un emploi.

— *l'application du nouveau régime aux D.O.M.*

L'Assemblée a en outre adopté un amendement prévoyant qu'un décret devrait intervenir dans le délai d'un an pour étendre et adapter le nouveau régime aux D.O.M., en fonction de la situation locale du sous-emploi et des formules particulières d'indemnisation qui y sont pratiquées.

— *la distinction du rôle des A.S.S.E.D.I.C., de l'A.N.P.E. et des services chargés du contrôle*.

A l'initiative du Gouvernement, a été adopté un article additionnel précisant que la constitution des dossiers d'indemnisation relevait expressément des A.S.S.E.D.I.C., ceci afin de décharger l'A.N.P.E. de ses tâches administratives, le contrôle de la réalité de la recherche de l'emploi ressortissant des services publics de l'emploi.

— *quant aux bénéficiaires actuels de l'aide publique, aide supprimée par le projet de loi, ils verront leur cas examiné individuellement avant la fin de l'année 1979 par une commission départementale présidée par le Préfet et à laquelle participeront notamment les représentants des régimes de sécurité sociale et d'aide sociale, lorsqu'ils ne pourront bénéficier d'aucune des nouvelles prestations instituées par le projet.*

En outre, les actuels bénéficiaires de l'A.S.A. âgés de cinquante-six ans au moins auront leurs droits maintenus au taux et pour la durée initialement prévus.



Soulignons que les dispositions introduites par l'Assemblée nationale correspondent à certaines préoccupations exprimées par votre Commission : elles seront revues, et certaines précisées, dans l'examen des articles du projet.

II. — LES OPTIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET L'EXAMEN DES ARTICLES

A. — LES OPTIONS DE LA COMMISSION

D'une manière générale, votre commission des Affaires sociales s'est ralliée à l'économie générale du projet qui devrait effectivement aboutir à la simplification des aides, à une plus grande égalité entre allocataires et à une participation plus réelle de l'Etat. Elle approuve les améliorations très utiles adoptées par l'Assemblée nationale qui précisent judicieusement le projet.

Elle regrette toutefois que le principe d'une loi-cadre prive le Parlement d'une large partie de son initiative et n'aboutisse finalement qu'à tracer des orientations trop générales à la négociation des partenaires sociaux.

Elle constate d'ailleurs, avec une certaine appréhension, que des divergences très profondes subsistent entre partenaires et elle ne peut manquer de craindre, en conséquence, que l'accord prévu ne puisse se conclure.

Une de ses critiques essentielles porte sur la suppression de l'aide publique, en tant qu'elle constituait une allocation versée sans limitation de durée. Aucune disposition du texte ne permet de régler réellement les problèmes que résolvait, même imparfaitement cette allocation d'assistance. Votre Commission tient à exprimer son inquiétude à cet égard.

Les modifications qu'elle propose ne sont pas nombreuses. Elles ne pourraient d'ailleurs être plus importantes sans se voir opposer soit l'article 40 de la Constitution, soit l'argument selon lequel doit librement jouer la négociation paritaire. C'est dire l'étroitesse de la compétence parlementaire en matière sociale, particulièrement regrettable dans un domaine qui engage aujourd'hui, et peut-être plus encore demain, l'avenir de très nombreux français.

Votre Commission, enfin, se félicite d'avoir pu consulter même brièvement les partenaires sociaux, qui ont su exprimer leur position avec une grande intelligence des problèmes posés, et qui ont pu ainsi éclairer des choix difficiles.

B. — EXAMEN DES ARTICLES

Le dispositif du projet de loi tel qu'il nous est transmis par l'Assemblée nationale se divise en une dizaine d'articles d'importance très inégale :

● *L'article premier*, qui inscrit dans le Code du travail les idées directrices du projet, à savoir :

— la disparition de la distinction entre l'allocation d'aide publique et l'allocation d'assurance ;

— la simplification des allocations, désormais servies par la seule U.N.E.D.I.C., et qui ne seraient plus qu'au nombre de quatre : allocation de base, allocation spéciale, garantie de ressources et allocation forfaitaire ;

— le principe d'une subvention globale et forfaitaire de l'Etat, indexée sur l'augmentation des charges.

● *L'article 2*, qui est relatif au secteur public et parapublic qui tend à l'alignement des non-fonctionnaires sur le régime ci-dessus précisé.

● *Les articles 3 A, 3 B et 3 C* introduits par l'Assemblée, qui ne font qu'harmoniser certaines dispositions actuelles avec le nouveau régime.

● *L'article 3*, qui insère dans le Code le principe de la substitution de l'Etat aux partenaires sociaux en cas de défaillance du régime et maintient le système d'indemnisation du chômage partiel à la charge de l'Etat.

● Outre un *article 3 bis* de coordination, *l'article 3 ter*, très important, par contre, qui précise les missions respectives des A.S.S.E.D.I.C. et des services de contrôle de la recherche d'emploi.

● *Les articles 4 à 7*, qui sont de pure coordination, à la réserve près qu'un décret devra, dans le délai d'un an, prévoir l'application du régime aux D.O.M.

● *L'article 8*, qui tire les conséquences d'un éventuel échec des prochaines négociations.

● *L'article 9*, qui maintient, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime, l'application des dispositions actuelles.

● *L'article 10* (nouveau), enfin, inséré par amendement du Gouvernement, qui traite du problème des actuels titulaires de l'aide publique qui ne pourraient prétendre au nouveau régime et celui des bénéficiaires de l'A.S.A., âgés de plus de cinquante-six ans.

Rappelons qu'il s'agit d'une loi-cadre dont les dispositions sont nécessairement très générales, leurs modalités d'application devant être précisées soit par voie conventionnelle pour la plupart, soit par voie réglementaire.

Article premier.

(Art. L. 351-1 à L. 351-4 du Code du travail.)

L'article premier prévoit une nouvelle rédaction des articles L. 351-1 à L. 351-14 du Code du travail relatifs aux revenus de remplacement des travailleurs privés d'emplois, qui traduit les idées-forces de la réforme.

On distingue :

— une section I portant « Dispositions générales » qui fixe les droits et obligations des salariés et employeurs, ainsi que le régime des diverses catégories d'aides ;

— une section II portant « Dispositions financières » qui règle le partage du poids financier du nouveau système entre l'Etat et les partenaires sociaux.

I. — Les dispositions générales.

● Article L. 351-1. — *Le droit au revenu de remplacement.*

La nouvelle rédaction de l'article L. 351-1 reprend pour l'essentiel celle de l'article L. 351-1 actuel du Code du travail, à savoir le droit *pour les travailleurs involontairement privés d'emploi à un revenu de remplacement* ; elle mentionne une condition qui ne figurait pas dans le texte en vigueur, celle d'être à la *recherche d'un emploi*, et supprime par contre une exigence actuellement prévue à l'article L. 351-2, celle d'être inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence nationale pour l'emploi.

— La notion de *travailleurs involontairement privés d'emploi* demeure tempérée par l'interprétation extensive qui lui est donnée présentement et qui inclut, tant les salariés dont le contrat à durée déterminée expire que ceux qui démissionnent pour motifs légitimes ou sont licenciés pour faute grave.

— La condition de « *recherche d'un emploi* », qui ne sera pas applicable aux salariés de plus de soixante ans pouvant prétendre à la garantie de ressources, devrait être déterminée, selon l'article L. 351-10, par un décret en Conseil d'Etat qui précisera les modalités des contrôles possibles et le rôle des services de l'emploi en ce domaine. Quant à la suppression de la mention de *l'inscription* comme demandeur d'emploi, elle est liée à la réforme envisagée de l'Agence nationale pour l'emploi, réforme qui devrait conduire — si l'on suit les conclusions du rapport de M. Farge — à débarrasser l'agence de la plupart de ses tâches administratives.

De nombreux amendements ont été déposés et discutés à l'Assemblée nationale pour revenir au droit actuel, c'est-à-dire la suppression, jugée trop subjective, de la notion de « *recherche d'emploi* » et le retour à celle de « *l'inscription* comme demandeur » à l'Agence.

Le Ministre s'y est opposé très rigoureusement en invoquant la nécessité d'une remise en cause profonde de celle-ci qui devrait lui conférer un rôle de prestataire de services, tandis que les A.S.S.E.D.I.C. seraient chargées de constituer les dossiers et de payer les allocations. Un amendement, présenté par lui après l'article 3, précise d'ailleurs ce point dans un article L. 351-22 (nouveau).

Dans la nouvelle procédure envisagée, les personnes susceptibles d'être indemnisées devraient d'abord se présenter à l'A.S.S.E.D.I.C. pour pouvoir prétendre à leurs droits, puis se rendre à l'Agence en vue de retrouver un emploi.

Les amendements n'ont finalement pas été retenus et un prochain projet de loi devrait, à son tour, dessiner les contours du nouveau rôle de l'A.N.P.E.

Votre Commission a longuement débattu de cette disposition et s'est interrogée sur l'efficacité du système envisagé par le Gouvernement.

Admettant la nécessité d'une réforme profonde de l'Agence pour l'emploi, et prenant acte des déclarations de M. Boulin quant à la répartition des compétences entre organismes payeurs, organismes de placement et agents de contrôle, elle se rallie à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, tout en souhaitant obtenir davantage de précisions sur le fonctionnement pratique du régime ainsi mis en place.

• Art. L. 351-2. — *La prise en charge des prestations par l'U.N.E.D.I.C.*

Cet article résume l'un des aspects fondamentaux de la réforme présentée, à savoir :

— *la disparition de l'aide publique* qui se trouve fusionnée avec les allocations A.S.S.E.D.I.C. ;

— *l'affirmation du paritarisme.*

a) La fusion des deux régimes, public et conventionnel, est en effet une novation essentielle qui entraîne la suppression du système de l'*assistance*, et donc de l'aide publique, au profit de celui de l'*assurance*.

On sait que parmi les nombreuses idées émises concernant la réforme des mécanismes d'indemnisation, figurait cette fusion des deux systèmes d'allocation dont les différences de modalités étaient une source de complications excessives (cf. tome I).

On aurait certes pu imaginer d'autres solutions moins radicales, soit, notamment, l'harmonisation des conditions requises des chômeurs pour bénéficier des différents types d'aides, soit encore la spécialisation des deux régimes. L'assistance viendrait dans cette optique combler les lacunes de l'assurance, conservant sa raison d'être à partir du moment où son champ d'application serait bien distinct concernant par exemple les personnes qui ne peuvent bénéficier des autres prestations ou qui auraient épuisé leur droit.

Ce n'est pas le choix gouvernemental ni, semble-t-il, celui des partenaires sociaux qui avaient admis dès 1974 cette simplification. Il est vrai que cette fusion de l'aide publique dans le régime conventionnel, amorcée déjà au niveau de la constitution administrative des dossiers des intéressés, entraîne financièrement la participation de l'Etat à la trésorerie du système nouveau.

On ne peut toutefois manquer de s'interroger sur le sort des bénéficiaires — environ 250.000 — qui ne percevaient jusqu'à présent que la seule aide publique parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions de prestations A.S.S.E.D.I.C.

Certes, bon nombre d'entre eux sont des « primo-demandeurs » qui vont ressortir désormais de l'article 351-6, d'autres sont des gens de maison, relevant du régime de l'article L. 351-3, mais il n'en demeure pas moins qu'un nombre important d'intéressés, entre 50 et 80.000, ne pourront être couverts par le régime conventionnel. Nous proposerons d'ailleurs un amendement sur ce problème.

S'il peut être exact que certaines de ces personnes doivent relever davantage des régimes de l'aide sociale ou de l'invalidité et d'actions de réinsertion, il n'en demeure pas moins qu'elles posent un problème humain délicat et qu'il est insatisfaisant de décider de la suppression de l'aide publique sans avoir au préalable défini les « passerelles » qui permettront à ces dizaines de milliers de travailleurs d'être couverts par un autre mécanisme d'aides.

Nous notons que le Gouvernement n'est pas resté insensible à cette situation. Dans un article 10 (nouveau), il prévoit en effet l'institution d'une commission départementale qui devrait examiner cas par cas les dossiers individuels. Mais la disposition mérite d'être complétée.

Divers amendements ont été présentés à l'Assemblée nationale qui avaient pour objet de s'opposer à cette suppression de l'aide publique, certains orateurs considérant qu'elle ouvrirait « la voie au désengagement de l'Etat » et entraînerait un transfert de charges aux collectivités locales. Votre Commission a pu constater également que les organisations syndicales regrettaient la disparition d'une allocation versée sans limitation de durée. L'assistance, même dans les structures sociales actuelles n'a pas perdu — au contraire — sa raison d'être.

Dans la mesure où elle constitue un point fondamental de la réforme, il est difficile toutefois de refuser cette disparition de l'aide publique, sans mettre en cause l'économie du projet.

C'est pourquoi votre Commission s'y rallie, sous réserve d'amendements ultérieurs, en espérant que des solutions humaines et généreuses seront apportées pour résoudre les problèmes des catégories marginales qui, si elles ne constituent pas à strictement parler de réels demandeurs d'emploi, méritent néanmoins d'être secourues et aidées.

b) *L'affirmation du paritarisme.*

La transformation du régime d'indemnisation, et notamment la participation financière de l'Etat sous forme d'une subvention, ne devrait entraîner ni la suppression ni la diminution du paritarisme, au profit d'une gestion tripartite évoquée pourtant par certains rapports officiels. Le ministre du Travail, devant notre Commission, a d'ailleurs rappelé avec vigueur son attachement à la gestion paritaire de l'aide au chômage.

Cette gestion par les partenaires sociaux n'exclut pas cependant l'intervention de l'Etat. Nous n'en relèverons que les principaux éléments. C'est la loi d'abord qui impose dans l'article L. 351-9 la modification de la convention du 31 décembre 1958 sans résoudre d'ailleurs, ou maladroitement, le problème de la validité des textes conventionnels actuels qui, faute de dénonciation ou de retrait d'agrément, demeurent en vigueur. C'est elle encore qui fixe par ailleurs certaines règles qui s'imposeront aux organisations signataires ; en outre, faute d'accord, des mesures pourront être prises par décret afin d'éviter la mise en cause du fonctionnement du régime ; enfin, par le biais de l'agrément nécessaire soit pour l'extension, soit même pour l'application des accords, les pouvoirs publics garderont évidemment le contrôle de toutes modifications susceptibles d'intervenir.

On peut certes contester cette ingérence de l'Etat et les partenaires ne s'en privent pas. Mais, sans aborder le problème juridique de la définition des pouvoirs respectifs de la loi et de la convention en matière sociale, qu'aucune disposition constitutionnelle ou légale d'ailleurs ne départage, sans lier même l'intervention de l'Etat à sa participation financière, il paraît évident que l'aide aux travailleurs privés d'emploi constitue un service public dont l'Etat ne peut se

désintéresser et laisser à la seule initiative des partenaires sociaux. En ce sens, l'affirmation du paritarisme n'est pas contradictoire avec l'intervention des pouvoirs publics, en cas de carence ou même pour la simple fixation du cadre des négociations.

L'amendement adopté par l'Assemblée à cet article est d'ordre purement rédactionnel. Votre Commission se rallie à cette disposition.

● Article L. 351-3. — *Les obligations des employeurs.*

Contrepartie de la suppression de l'aide publique, cet article consacre la *généralisation du système d'assurance à l'ensemble des employeurs* ; rappelons qu'il était limité au départ aux entreprises de l'industrie et du commerce et ne l'ait étendu à l'agriculture que par la loi du 27 décembre 1974. Ne sont actuellement exclus, outre les non-salariés et les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales qui relèvent de l'ordonnance du 13 juillet 1967 et perçoivent une « allocation pour perte d'emploi » analogue à l'allocation spéciale A.S.S.E.D.I.C., que les employés de maison et les assistantes maternelles, ainsi que les personnes non liées par un contrat de travail.

La nouvelle rédaction de l'article L. 351-3 maintient, d'une part, le régime particulier des employeurs du secteur public et parapublic, mais étend, d'autre part, à l'ensemble des employeurs résidant en métropole, même non couverts antérieurement, à savoir les employeurs de gens de maison, l'obligation d'assurance. En conservant l'exigence d'un contrat de travail, elle préserve l'exclusion des dirigeants de sociétés ayant la qualité de mandataires (gérants de S.A.R.L., présidents-directeurs généraux des sociétés anonymes non salariés), ainsi que des agents commerciaux et agents d'assurance.

Notons que l'article L. 351-11 prévoit, par ailleurs, que des mesures particulières d'adaptation peuvent être prises en ce qui concerne les branches qui ne relevaient pas, avant promulgation, de la réforme de la Convention de 1958. Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Votre Commission vous propose de l'accepter conforme.

● Article L. 351-4. — *Les conditions pour bénéficier des allocations.*

Cet article reprend pour l'essentiel les dispositions actuelles de l'article L. 351-4 relatifs aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide publique, à savoir, pour les salariés, les conditions d'âge, d'*aptitude* au travail, d'*activité préalable* et de *privation d'emploi*. L'article actuel renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser le détail de ces conditions fixées présentement par les articles R. 251-1 à R. 351-34. La nouvelle rédaction proposée ne mentionne rien de tel, laissant les partenaires sociaux définir eux-mêmes les modalités d'application nécessaires, qui devraient toutefois largement s'inspirer des dispositions actuelles.

● Article L. 351-5. — *Les prestations prévues.*

Cette disposition essentielle du projet énumère les prestations susceptibles d'être perçues par les salariés privés d'emploi. L'effort de simplification apparaît, à l'évidence, puisque les allocations prévues ne sont qu'au nombre de trois (une quatrième, forfaitaire, étant instituée à l'article suivant) et sont exclusives les unes des autres :

— *l'allocation de base* devrait remplacer à la fois l'aide publique et l'allocation spéciale A.S.S.E.D.I.C. actuelle ;

— *l'allocation spéciale* devrait, quant à elle, se substituer à la présente allocation supplémentaire d'attente ;

— *la garantie de ressources* subsisterait dans ses modalités actuelles.

Alors que le projet reste très vague quant aux conditions générales des prestations, mentionnant seulement qu'elles sont calculées sur la base du salaire antérieurement perçu, conformément au système de l'assurance, et plafonné, qu'elles sont comprises entre un plancher et un plafond et versées pour une durée limitée, les précisions sont plus rigoureuses s'agissant de *l'allocation spéciale pour licenciement économique*.

Non seulement, sa durée de versement est limitée à douze mois, mais surtout est inscrit dans le projet le principe de la dégressivité trimestrielle, de même que la nécessaire infériorité de l'allocation par rapport au salaire net antérieur.

On peut s'étonner à la fois de cette imprécision globale qui laisse aux partenaires sociaux une grande marge d'initiative et de cet excès de précision particulière qui les limite dans des bornes très étroites.

Cette rédaction est, en fait, dans la logique de la négociation, puisqu'elle tire les conséquences de son échec.

On se souvient que, devant notre Commission, le ministre du Travail a présenté comme fondamentale cette dégressivité qui figure parmi les conditions d'une subvention de l'Etat au régime d'aide. Elle devrait d'ailleurs permettre d'améliorer le niveau des autres allocations, atténuant donc les inégalités de situation des chômeurs, en même temps que répondre aux critiques nées de certains abus (cf. tome I).

Notons toutefois que le texte n'impose pas la « pente » de cette dégressivité mais qu'il limite le versement de l'allocation à douze mois alors que certaines organisations envisageaient un versement durant cinq trimestres.

Malgré le caractère vague de l'article L. 351-5, plusieurs hypothèses peuvent être mentionnées, tirées pour la plupart d'entre elles du rapport Jouvin.

- L'allocation de base pourrait être portée à 60 % du salaire, et non plus 40 puis 35 %, son plancher étant fixé à 75 % du S.M.I.C. et son plafond tenant compte du plafonnement actuel servant de base aux cotisations, soit 16.000 F. Elle ne devrait être affectée d'aucune dégressivité.

Sur sa durée, aucune précision n'est apportée, si ce n'est qu'elle peut varier en fonction de l'âge des intéressés, mais il est à craindre qu'elle ne se fonde, en moyenne, elle aussi, sur le terme de douze mois ; si l'on sait que près de 250.000 personnes sont au chômage depuis plus de deux ans, on peut craindre que les droits futurs de ces « longs chômeurs » ne soient menacés à terme, d'autant qu'est supprimée l'allocation d'assistance qui pouvait, même modestement, apporter quelques ressources.

Rappelons qu'un des rares points d'accord des partenaires sociaux portait sur l'augmentation à 45 % de l'allocation A.S.S.E.D.I.C. qui lui correspond à laquelle s'ajoutait évidemment une aide publique de 20 ou 24 F par jour. Certains syndicats proposaient quant à eux des systèmes plus complexes comportant notamment une part fixe et une part variant avec le salaire, afin d'aboutir à un écrêtement des hauts salaires.

- *L'allocation spéciale* pourrait également être limitée dans son montant maximum. Certains mentionnent le chiffre de 8.000 F par mois ; mais le problème du plafonnement du montant qu'admet la plupart des organisations syndicales, pose inévitablement celui du plafonnement des cotisations et il n'est pas évident que les économies réalisées grâce au premier plafond ne soient pas annulées par le manque de recettes résultant du second.

- Quant à la *garantie de ressources*, elle devrait continuer de correspondre à 70 % du salaire pour les travailleurs, licenciés ou démissionnaires, âgés de plus de soixante ans.

Au total, le système mis en place devrait coûter plus cher (+ 4,3 milliards) que le système actuel ; renchérissement rendu possible par l'accroissement de l'apport de l'Etat (+ 2,5 milliards par rapport aux crédits liés à l'aide publique) et l'augmentation de 0,3 point des cotisations exigées par le Gouvernement et qui devrait apporter 1,8 milliard.

Soulignons toutefois que les divergences des positions des syndicats sur les points laissés à leur discrétion, et notamment sur le taux de la dégressivité, font craindre qu'un accord soit difficile à obtenir.

Il était inévitable qu'à l'Assemblée nationale, cette disposition fasse l'objet d'un large débat en dehors des amendements purement rédactionnels proposés par la commission des Affaires familiales et sociales et qui furent adoptés. Le problème s'est largement posé de

savoir quelle marge de manœuvre il convenait de laisser aux organisations et, en conséquence, de retirer au Parlement.

Pour l'essentiel, il a été admis que cet article L. 351-5 ne constituait qu'un cadre très général et qu'il ne convenait même pas de fixer dans la loi le plancher et le plafond des prestations. On peut le regretter.

Parmi les principales propositions faites, qui concernaient essentiellement l'allocation spéciale, mentionnons celle qui envisagerait de diminuer le plafond de salaire sur lequel sont calculées les prestations. Le Ministre s'y est opposé, préférant laisser les partenaires sociaux délibérer sur ce point. Il a noté toutefois qu'un abaissement du plafond pouvait entraîner une diminution des cotisations. Ont été également envisagés le maintien en vigueur de l'accord relatif à l'A.S.A. de 1974, donc la non-dégressivité pour les salariés qui en bénéficient actuellement (ou en cours de préavis), ou résidant dans des régions sinistrées, ou âgés de plus de cinquante ans.

Un amendement très important a été adopté sur proposition du Gouvernement, qui institue une prime d'incitation au reclassement en faveur des bénéficiaires de l'allocation spéciale, en cas de reprise d'un emploi : nous avons, dans le tome I de ce rapport, souligné qu'une des faiblesses du projet consistait en l'absence d'incitation à la reprise d'un emploi. C'est d'ailleurs une des critiques essentielles apportées à notre système d'aide que de le juger non incitatif à l'emploi.

Pour combler cette insuffisance, de nombreux amendements ont été déposés tendant à instituer une *allocation différentielle* qui pourrait compenser la diminution de revenu en cas d'acceptation d'un emploi moins rémunérateur.

Outre que des problèmes techniques pourraient se poser afin d'éviter notamment une sous-rémunération frauduleuse des intéressés, cette allocation différentielle perd en fait de son intérêt dès lors qu'est adopté le principe de dégressivité.

D'où la préférence du Gouvernement pour un système plus simple de *prime forfaitaire*, à la charge du régime conventionnel, qui pourrait être versée en une ou deux fois, lors de la reprise d'une activité.

Votre Commission a longuement examiné cet article, à la lumière des auditions faites des partenaires sociaux. Elle a d'abord regretter de se voir refuser, au nom du respect du paritarisme, le droit de préciser davantage le niveau maximum et minimum des allocations — et de ne pouvoir valablement traiter de certains points. Votre Rapporteur, particulièrement, aurait souhaité que soit abordé le problème des cumuls abusifs, notamment entre une forte retraite et l'allocation pour licenciement économique. Aurait pu également être envisagée la question du plafond de ressources qui, s'il peut être

contradictoire avec le système de l'assurance, ne devrait pas être négligé.

Acceptant toutefois de s'en tenir aux limites d'une loi-cadre, votre Commission n'a pas voulu remettre en cause sur ces points l'économie du projet, et a admis de laisser les partenaires sociaux définir dans leur convention les modalités précises des prestations.

Elle a toutefois souhaité inscrire dans le projet tout d'abord le principe du *maintien du versement d'indemnités de formation*, qui doivent faciliter le reclassement des salariés privés d'emploi, d'autre part certaines précisions concernant l'allocation spéciale.

Reprenant les déclarations ministérielles et voulant apaiser les inquiétudes qui se sont manifestées, elle a tenu à insérer que la dégressivité trimestrielle pourrait ne pas jouer dans certaines conventions sociales agréées, notamment dans des secteurs et régions particulièrement éprouvées, où la reprise d'un nouvel emploi est aléatoire.

Sans vouloir préciser dans le projet la « pente de la dégressivité, votre Commission a tenté d'aider à la conclusion de l'accord entre partenaires sociaux, en fixant d'autre part le « point d'arrivée » souhaitable, à savoir, au plus 70 % du salaire antérieur.

Enfin, reprenant le principe de l'article L. 351-5 *bis* nouveau auquel elle se rallie, votre Commission a voulu étendre le contenu de cette disposition en précisant que le revenu de remplacement en cas de licenciement économique, ne saurait être inférieur à 90 % du S.M.I.C.

Pour finir, admettant l'idée d'une « prime de reclassement », mais souhaitant obtenir des éclaircissements quant aux conditions auxquelles sera soumis son versement, afin que soit évité tout abus ou risque de sous-rémunération, votre Commission demandera au Ministre des précisions plus complètes à cet égard.

Tel est l'objet des amendements proposés.

● Article L. 351-5 *bis* (nouveau). — *L'allocation spéciale pour les salariés payés au S.M.I.C.*

Cet article a été adopté à la suite d'un amendement de M. Séguin, et tend à éviter que les salariés rémunérés au S.M.I.C. supportent les inconvénients de la dégressivité. Il constitue en premier lieu une incitation faite aux partenaires sociaux de fixer à 90 % du S.M.I.C. le plancher de l'allocation spéciale, taux auquel le ministre du Travail s'est déclaré favorable. Il répond aussi à un souci de justice sociale.

Cette disposition se heurte néanmoins à quelques difficultés d'application pratique qui diminuent sa portée. D'abord, elle ne concerne qu'un très petit nombre de salariés ; ensuite elle risque de susciter des situations injustes. En effet, un travailleur percevant un tout petit peu

plus que le S.M.I.C. ne pourra bénéficier de l'article L. 351-5 *bis* et subira la dégressivité de l'allocation spéciale percevant en conséquence des prestations inférieures à celles d'un ouvrier antérieurement payé au S.M.I.C.

C'est la raison pour laquelle votre Commission vous proposera une rédaction plus souple qui précise le principe admis par l'Assemblée, en l'intégrant à l'article L. 351-5 ci-dessus.

L'article L. 351-5 *bis* serait en conséquence supprimé.

• Article L. 351-6. — *L'allocation forfaitaire des jeunes, des détenus libérés et de certaines catégories de femmes seules à la recherche d'un emploi.*

— *les jeunes primo-demandeurs.*

Dans l'état actuel du droit, les jeunes de plus de seize ans à la recherche d'un premier emploi peuvent bénéficier, soit de l'allocation d'aide publique, soit d'une allocation des A.S.S.E.D.I.C.

Globalement, peuvent avoir droit à l'aide publique, soit les jeunes de plus de seize ans, diplômés depuis moins d'un an, inscrits comme demandeurs d'emploi, depuis six mois ou trois mois suivant la nature du diplôme obtenu, soit les jeunes de seize à vingt-cinq ans apportant une aide effective et indispensable à leur famille.

Peuvent bénéficier des allocations A.S.S.E.D.I.C. les jeunes en fin d'apprentissage, ou libérés du service national, ou titulaires d'un diplôme de l'enseignement technique ou sortant d'un centre de formation professionnelle.

Les prestations servies varient évidemment d'un régime à l'autre, de 16,50 F par jour pour l'aide publique, au minimum journalier A.S.S.E.D.I.C., soit actuellement 31,91 F.

L'article L. 351-6 tire les conséquences de la suppression de l'aide publique et prévoit une allocation forfaitaire limitée dans le temps pour les primo-demandeurs de plus de seize ans. Il mentionne, comme les régimes existants, la nécessité de conditions d'âge, de formation ou de responsabilité familiale.

Parmi les hypothèses mentionnées quant à son montant, laissé à l'initiative des organisations syndicales, notons celle d'une allocation moyenne d'environ 750 F.

Si cette allocation, avec les exigences qui lui sont assorties, est, à l'évidence, justifiée, on ne peut manquer de regretter qu'elle ait été limitée à l'origine à cette seule catégorie et qu'elle n'ait pas été étendue à certaines femmes seules, chargées de famille, placées dans l'obligation de trouver un emploi. Diverses propositions ont été faites en ce sens à l'Assemblée nationale, mais c'est un amendement du Gouvernement qui a été finalement adopté. Il étend le bénéfice de

l'allocation forfaitaire aux femmes qui sont depuis moins de deux ans veuves, divorcées, séparées judiciairement ou célibataires assumant la charge d'au moins un enfant, qui sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou qui, à l'issue d'un stage de formation professionnelle, n'ont pu obtenir d'emploi.

La formule reprend les mêmes catégories que celles mentionnées dans le second Pacte pour l'emploi. Elle a été jugée, par certains députés, restrictive du fait de la limite prévue de deux ans et de l'exigence du stage. Il n'a pas toutefois paru possible au Gouvernement, pour des raisons financières, d'étendre à toutes les femmes seules le bénéfice de l'allocation.

Votre Commission regrette, elle aussi, le caractère encore limité de cette adjonction, mais se félicite de son adoption sous réserve qu'il soit entendu que les stages de formation mentionnés incluent les stages pratiques en entreprise et que soit étendu à toutes les femmes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur le bénéfice de la disposition.

Notons pour finir que, conformément au premier alinéa de l'article premier, les détenus libérés pourront bénéficier de l'allocation prévue à l'article L. 351-6.

• *Article additionnel après l'article L. 351-6.*

Votre Commission a, à plusieurs reprises, souligné les inconvénients de la suppression de l'aide publique, s'agissant notamment de certaines catégories de salariés actuellement bénéficiaires (comme les artistes, auteurs, certains réfugiés, etc.) et qui ne peuvent dans l'état actuel du projet ressortir du nouveau régime. Le maintien partiel de l'aide publique étant impossible, votre Commission vous propose par cet article de résoudre ces situations marginales.

• *Article L. 351-7. — L'extinction des droits aux prestations.*

L'article L. 351-7 reprend, pour l'essentiel, l'actuel article L. 351-6 relatif à la seule aide publique.

Il confirme la suppression des droits aux allocations-chômage des salariés qui, sans motif légitime, refusent un emploi, un stage de formation, ne répondent pas aux convocations des services compétents ou sont coupables de fraude ou de fausses déclarations.

Aucune modification n'est donc apportée au droit actuel même si, comme on le sait, les contrôles ne sont guère aisés et les fraudes toujours possibles.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale sont essentiellement d'ordre rédactionnel. Elles précisent judicieusement que les titulaires de la garantie de ressources ne sont pas tenus de justifier de la recherche d'un emploi.

• Article L. 351-8. — *Droit des salariés et obligations de l'employeur.*

Comme l'article précédent, celui-ci n'est que la reprise d'une disposition qui concernait le droit à l'allocation d'assurance. Il précise judicieusement que les droits des salariés ne dépendent pas de la régularité de la situation des employeurs à l'égard du régime conventionnel. Il serait, en effet, injuste de pénaliser les travailleurs du fait que leur employeur n'a pas assumé ses obligations en matière de cotisations. La modification votée par l'Assemblée est simplement rédactionnelle.

• Article L. 351-9 à L. 351-11. — *Adaptation du nouveau régime d'aide.*

— *L'article L. 351-9* est important en ce sens qu'il pose, en principe, que le projet de loi n'abroge pas la convention de 1958, mais que celle-ci doit être modifiée et complétée en tant que de besoin et soumise évidemment à l'agrément ministériel.

Plusieurs observations peuvent être formulées :

— L'invitation faite par le législateur aux partenaires sociaux de modifier leur convention, si besoin est, peut être certes considérée comme une ingérence dans le domaine contractuel, mais elle n'est que la traduction d'un partage inévitable de responsabilités dans la gestion du service public de l'aide au chômage.

— La récente modification, décidée par la loi du 19 janvier 1978, fait que les modifications devant intervenir peuvent être décidées sans unanimité, mais à la majorité des deux tiers des voix des partenaires sociaux.

Enfin, il convient de souligner la nécessité de l'agrément qui confère au ministre du Travail un pouvoir d'approbation ou de refus très important et très légitime, dans un tel domaine, les finances publiques étant, on le verra dans l'article L. 351-12, engagées éventuellement dans la décision prise.

— *L'article L. 351-10* délimite, quant à lui, le domaine réglementaire en une matière laissée largement à l'appréciation des organisations syndicales.

Aucune novation importante n'est prévue si ce n'est le soin laissé au décret en Conseil d'Etat de définir les conditions selon lesquelles un travailleur est considéré comme « à la recherche d'un emploi ».

Pour le reste, la compétence réglementaire va de soi dans la mesure où elle concerne le cumul des allocations de chômage avec des prestations de sécurité sociale. La modification votée par l'Assemblée n'est que d'ordre rédactionnel.

— *L'article L. 351-11* prévoit les adaptations rendues nécessaires par la généralisation du régime de l'aide au chômage et rend possibles des dérogations, par les avenants à la convention de 1958, aux règles prévues pour l'ouverture des droits aux prestations, le taux et la durée de celle-ci et les obligations des employeurs.

L'amendement de votre Commission tend seulement à supprimer le premier alinéa de cet article qui résulte d'une erreur matérielle, reconnue par le Gouvernement, après le dépôt du texte.

II. — Les dispositions financières.

Tout aussi importantes puisque devant répondre aux difficultés actuelles de trésorerie du régime conventionnel, sont les dispositions financières figurant aux articles L. 351-12 et L. 351-13.

— *L'article L. 351-12* pose le principe d'un *double financement* du régime nouveau d'aide aux travailleurs privés d'emploi, l'un par les contributions patronales et salariales, l'autre par une subvention forfaitaire et globale d'Etat.

Les cotisations devraient demeurer assises sur les rémunérations brutes plafonnées et leur taux rester fixé par les institutions conventionnelles. Il ne pourra donc augmenter sans l'accord des partenaires sociaux.

Quant à la subvention de l'Etat, on peut le regretter, aucune disposition n'en précise le montant ni les bases de calcul. Seule est envisagée son évolution.

L'aide de l'Etat, est-il en effet stipulé, suit la même évolution que la contribution globale des parties intéressées, à *régime et nombre d'allocataires constants*. Ce qui signifie que ne devrait plus être à craindre à terme le « désengagement » si souvent dénoncé de l'Etat dans l'indemnisation du chômage. Cet alignement de la progression de la participation financière de l'Etat sur celle des partenaires sociaux est précisé dans les deux derniers alinéas de cet article qui fixe les proportions des contributions respectives (un tiers pour l'Etat, deux tiers pour les employeurs et salariés).

Il est toutefois enserré dans une contrainte étroite déjà citée, le « régime constant et le nombre d'allocataires constant ».

Si les partenaires sociaux décident de modifier le régime d'allocation, augmentant notamment celle-ci, l'Etat ne serait évidemment pas tenu de participer aux dépenses supplémentaires qui en résultent. Rappelons que toute modification de la convention de base est par ailleurs soumise à l'agrément public.

Ces dispositions législatives traduisent la décision politique du Gouvernement de participer financièrement au régime d'allocation-chômage dans des conditions très précises. Elles paraissent toutefois insuffisantes tant aux partenaires sociaux qu'à votre Commission.

La subvention envisagée pour 1979 serait, comme il a été dit, de 7 milliards, 4,5 milliards figurant d'ores et déjà dans la loi de finances pour 1979, au titre du Fonds national de chômage, 2,5 milliards supplémentaires devant être inscrits dans un prochain collectif.

Cet effort public, qui reste finalement très limité, est toutefois subordonné à un accroissement de 0,3 point des cotisations des employeurs et salariés, qui se trouveraient ainsi portées à 3,3 % de la masse salariale, 1,8 milliard est à attendre, on l'a dit, de cet accroissement.

Ces données financières qui devraient, selon les déclarations ministérielles, résoudre le problème de trésorerie des A.S.S.E.D.I.C., sont basées sur l'hypothèse, d'ailleurs contestée par certains, d'une augmentation de 12 % du nombre de chômeurs secourus en 1979.

Dans cette hypothèse, l'aide totale au chômage passerait de 1978 à 1979, de 21 à 27 milliards, dont 7 seulement à la charge de l'Etat. Cette somme correspond à environ 25 % du poids financier total, ce qui consacre bien, par rapport à l'effort public d'il y a dix ans, le désengagement de l'Etat. Le point de référence à partir duquel devrait évoluer la participation publique paraît donc particulièrement bas. Soulignons que le partage un tiers - deux tiers de l'accroissement des dépenses devrait favoriser quelque peu un « rattrapage » nécessaire mais dans un terme lointain.

Notons toutefois, comme le rappelait devant notre Commission M. Boulin, que la part publique dans l'aide au chômage n'est qu'un élément de l'aide globale à l'emploi, qui comprend en outre toutes les actions menées en matière de formation notamment. Pris dans son sens large, l'effet de l'Etat en matière d'aide à l'emploi atteint des sommes beaucoup plus considérables.

Ces dispositions financières ont suscité évidemment de très larges commentaires, le plus souvent critiques, de la part des partenaires sociaux, le point le plus contesté demeurant l'absence de précisions sur le montant de la subvention de l'Etat.

A l'Assemblée nationale, l'article L. 351-12 a entraîné de même quelques discussions, mais la seule modification adoptée tend seulement à préciser que la diminution de la participation de l'Etat, en cas de diminution des dépenses d'indemnisation, ne peut être envisagée qu'à « régime constant », ce qui d'ailleurs ne faisait guère de doutes.

Sensible, quant à elle, à la nécessité d'une plus grande solidarité nationale qui ne peut se traduire que par une aide accrue de l'Etat, votre Commission vous propose d'inscrire dans le projet de loi

le principe selon lequel la subvention initiale de l'Etat devra être égale au tiers des dépenses totales d'indemnisation. C'est un vœu émis par l'ensemble des partenaires sociaux et qui devrait d'ailleurs faciliter l'accord attendu en même temps que répondre réellement aux difficultés financières de l'U.N.E.D.I.C.

● L'article L. 351-13. — *La convention financière.*

— Cet article prévoit, quant à lui, que le montant de cette aide publique sera précisé dans une convention à intervenir entre l'Etat et les A.S.S.E.D.I.C., qui fixera les engagements respectifs de chacun.

Remarquons que c'est en vertu de cette convention que seront engagés les 2,5 milliards supplémentaires que le Parlement serait amené à autoriser dans une loi de finances rectificative ultérieure.

On peut regretter que les assemblées parlementaires ne soient appelées qu'à entériner un accord professionnel, sans qu'elles aient eu part à la discussion des modalités de calcul de la subvention forfaitaire, d'où l'intérêt de l'amendement proposé à l'article L. 351-12 qui précise la proportion globale de la subvention de l'Etat.

● L'article L. 351-14. — *Les cotisations des employeurs.*

Cette disposition amène peu de changement par rapport au droit actuel en rappelant l'obligation pour les employeurs de déclarer les rémunérations servant de base au calcul des contributions patronales et salariales qui sont par ailleurs dues dès l'embauche du salarié.

La modification votée par l'Assemblée est d'ordre rédactionnel.

Article 2.

Cet article est de pure coordination ; il tire les conséquences pour le régime des agents civils non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ainsi que des collectivités locales, des modifications concernant la prestation chômage.

Le mécanisme reste inchangé ; les intéressés ont droit aux mêmes allocations que les salariés relevant de l'U.N.E.D.I.C., l'Etat étant par contre son propre assureur.

La modification adoptée par l'Assemblée nationale est d'ordre rédactionnel.

Article 3 A (nouveau).

Cette disposition nouvelle, introduite par l'Assemblée nationale, ne fait que préciser l'article L. 351-20, figurant à l'article 3, en harmonisant la rédaction de l'actuel article L. 352-3 avec le nouveau

régime d'indemnisation. Elle ne modifie en rien le régime juridique des prestations versées qui demeurent insaisissables, incessibles, imposables fiscalement, mais exonérées des charges sociales.

Article 3 B (nouveau).

C'est une semblable harmonisation, mais de l'article L. 352-4 concernant la sécurité et la liquidité des réserves des institutions conventionnelles, qui est opérée par cet article.

Article 3 C (nouveau).

Il en est de même pour l'article L. 352-5 qui se trouve harmonisé avec le nouveau projet, par l'article 3 C (nouveau).

Article 3.

L'article 3 complète, par de nouveaux articles, la section IV intitulée « dispositions diverses », qui ne compte actuellement qu'un seul article, l'article L. 351-21.

Rappelons que cette disposition, qui n'a jamais reçu qu'une application très limitée, notamment dans les départements d'outre-mer, prévoit la possibilité d'exiger des travailleurs indemnisés la fourniture d'une contrepartie en travail.

Les nouveaux articles insérés précisent quant à eux d'une part la substitution de l'Etat aux partenaires sociaux en cas de défaillance de ceux-ci, d'autre part le régime de l'indemnisation de chômage partiel, enfin le maintien des dispositions relatives aux prestations et au contrôle des institutions paritaires.

Article L. 351-18. — La carence des partenaires sociaux.

Cet article, très important dans l'économie même de la réforme, garantit la *continuité* et le *bon fonctionnement* du régime, en prévoyant, en cas de carence du paritarisme, la possibilité pour le Gouvernement de prendre par décrets les mesures qui s'imposent.

Cet « article 16 » de l'aide au chômage, qui porte en germe une menace à l'encontre du paritarisme, qui constitue en quelque sorte une mise en tutelle provisoire du régime d'aide, se justifie évidemment par le caractère de service public de l'indemnisation, qui ne saurait être mise en cause sans nuire grandement aux intérêts des travailleurs.

Cette assurance de la continuité du service reste toutefois laissée à la discrétion du Gouvernement ou plutôt du ministre du Travail, qui est seul juge de la réalité de la mise en cause du bon fonctionnement du régime. On peut regretter qu'aucune formalité préalable ne soit exigée avant la prise de ces mesures exceptionnelles, comme la mise en demeure des organes dirigeants de l'U.N.E.D.I.C. ou des parties signataires.

Espérons seulement que cette disposition permette d'éviter à l'avenir des crises comme celle que nous traversons actuellement, qui sont semeuses d'angoisse et de troubles parmi tous les salariés chômeurs ou menacés de l'être.

Il était inévitable que des amendements de suppression de cet article aient été déposés à l'Assemblée nationale, dans la mesure où paraît remise en cause la libre négociation des partenaires sociaux. Mais, compte tenu de l'importance des enjeux, il est évident que ne peuvent être laissées sans conclusion des discussions paritaires qui engagent le sort des centaines de milliers de travailleurs privés d'emploi.

Votre Commission admet, en conséquence, sous réserve d'une modification rédactionnelle, la légitimité d'une intervention de l'Etat, espérant seulement qu'en cas de crise, l'information du Parlement sera assurée.

• Article L. 351-19. — *Le maintien d'une allocation spécifique en cas de chômage partiel.*

Cet article, qui pose la nouvelle base de l'indemnisation du chômage partiel, maintient à cet égard le versement d'une allocation spécifique à la charge de l'Etat. Nous venons d'ailleurs, dans le projet de loi de finances pour 1979, de voter des crédits à cet effet.

Le régime du chômage partiel reste donc indépendant de celui du chômage total. Il devrait rester, dans ses modalités, inchangé.

Aucune modification n'a été apportée par l'Assemblée nationale.

• Article L. 351-20. — Compte tenu des articles 3 A, 3 B, 3 C, qui procèdent directement aux harmonisations proposées par cet article, l'article L. 351-20 doit à juste titre être supprimé.

Article 3 bis.

L'article L. 351-20 ayant été supprimé, l'article L. 351-21 devient l'article L. 351-20. Il s'agit d'une disposition de pure coordination.

Article 3 ter (nouveau).

Cette disposition résulte d'une initiative du Gouvernement qui doit être rapprochée de l'hostilité manifestée par lui à l'égard d'amendements tendant à réintroduire le rôle de l'A.N.P.E. dans les démarches à mener en vue de l'indemnisation de chômage.

L'article L. 351-22 (nouveau) précise en conséquence que les institutions paritaires seront chargées de la constitution des dossiers d'admission aux diverses allocations et ouvriront les droits aux prestations, tandis que les opérations de contrôle de la recherche d'emploi seront de la responsabilité des pouvoirs publics, c'est-à-dire en fait des directions départementales du travail.

La disposition est importante, car elle consacre la position du Gouvernement sur les rôles respectifs de l'Agence pour l'emploi, des A.S.S.E.D.I.C. et des services du Travail.

Consciente de la nécessité de redonner à l'A.N.P.E. sa vocation première de *placement*, votre Commission se rallie à la rédaction proposée, regrettant seulement que d'insuffisantes précisions lui soient apportées quant aux modalités concrètes de l'évolution de l'Agence.

Article 4.

Il abroge simplement le chapitre du Code actuellement consacré à la garantie de ressources désormais intégrée dans les prestations visées à l'article L. 351-5.

Article 5.

C'est un article de pure coordination, qui tire les conséquences de la suppression de l'aide publique et de son remplacement par un système généralisé. Les articles du Code mentionnés sont relatifs aux peines encourues en cas de fraude ou fausse déclaration de la part des salariés, ou en cas de faute de l'employeur.

Article 6.

La disposition est également de coordination. Elle concerne le statut des assistantes maternelles, désormais couvertes par la généralisation de l'indemnisation du chômage.

Article 7.

Cet article, de coordination encore, ne modifie pas le droit actuel qui exclut les départements d'outre-mer des mesures d'indemnisation de chômage applicables dans le territoire métropolitain. Il continue de renvoyer à un décret le soin de prévoir des mesures d'adaptation. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale tend seulement à prévoir que le décret devra être publié dans le délai d'un an. Votre Commission souhaiterait qu'il procède, dans la mesure du possible, à l'application la plus complète possible du nouveau régime d'indemnisation.

Article 8.

Si cet article est politiquement très important, dans la crise actuelle, il pose néanmoins un problème juridique délicat.

Il dispose en effet que, faute dans les deux mois d'un accord conclu et agréé par les organisations professionnelles et syndicales, des dispositions provisoires seront prises par décret en Conseil d'Etat. Il semble en résulter que la mise en œuvre des dispositions du projet de loi est conditionnée par un accord paritaire, ce qui paraît choquant au niveau des principes du droit ; on connaît peu d'exemple de loi dont l'application soit soumise à des conditions suspensives...

C'est la raison pour laquelle il conviendrait que le ministre du Travail nous précise que tant l'accord paritaire que les décrets éventuels ne sauraient que mettre en œuvre les dispositions légales adaptées, qui s'imposent en tout état de cause. On voit mal, à défaut, pourquoi le Parlement aurait été consulté si précipitamment. Reste à admettre au demeurant qu'en matière sociale, les partenaires sociaux disposent désormais d'un pouvoir concurrent à celui du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. Une clarification des domaines respectifs de la loi, du règlement et des conventions s'impose à l'avenir pour éviter des empiétements arbitraires et ambigus.

On peut, d'autre part, douter que la période de deux mois prévue par l'article 8 soit suffisante pour aboutir à un accord, et même qu'un accord soit, en tout état de cause, possible. D'où l'amendement de votre Commission.

Les réactions des partenaires sociaux à l'énoncé du projet de loi-cadre sont en effet divergentes et peu enthousiastes.

La difficulté de l'accord ne résidera pas dans les dispositions relative aux prestations, mais dans l'acceptation des propositions financières de l'Etat, qui conditionne évidemment le reste. Il est inutile de rappeler que les 7 milliards annoncés paraissent bien insuffisants aux organisations signataires.

Dans ces conditions, l'accord aura-t-il lieu et ne sait-on pas déjà de part et d'autre que des décrets seront nécessaires ?

Article 9.

Cet article prévoit très judicieusement que les dispositions actuelles resteront en vigueur tant que ne sera pas mis en application l'accord des partenaires sociaux.

Plus de six mois seront sans doute nécessaires à cet effet. Dans ce laps de temps, les salariés en chômage continueront donc de percevoir les allocations actuelles.

La modification apportée par l'Assemblée améliore sensiblement la formulation de cette disposition, à laquelle votre Commission se rallie.

Article 10 (nouveau).

C'est par amendement que le Gouvernement a introduit, à la fin du projet, une disposition prévoyant d'une part l'examen par une commission départementale de la situation des bénéficiaires de l'aide publique qui ne pourraient être couverts par une des nouvelles prestations prévues, d'autre part le maintien du régime actuel de l'A.S.A. pour les travailleurs âgés de plus de cinquante-six ans.

Votre Commission a, à plusieurs reprises, regretté dans son rapport que ne soit pas mieux résolu le problème des 80.000 titulaires de l'aide publique qui ne pourront vraisemblablement ressortir de l'une des quatre prestations prévues aux articles 351-5 et 351-6. Si elle a, certes, admis que certaines personnes doivent relever davantage d'un régime d'assistance sociale que d'aide à l'emploi, elle se félicite que soit aménagée la « passerelle » nécessaire mais souhaite que soit précisé que les droits des intéressés sont maintenus jusqu'à ce qu'ils relèvent d'un autre mécanisme leur assurant des revenus au moins équivalents. Elle espère d'ailleurs être informée du sort qui sera réservé à ces allocataires.

Elle se félicite également du maintien pour les salariés de plus de cinquante-six ans des droits à l'allocation supplémentaire d'attente qu'ils avaient acquis.

Elle voit d'ailleurs dans ses adjonctions, qui améliorent sensiblement le texte initial, la preuve que pour le Gouvernement lui-même un délai supplémentaire de réflexion, après le dépôt de son projet, est nécessaire et utile.

* *

C'est compte tenu de ces observations et sous réserve de ces amendements que votre Commission vous propose d'adopter le texte du projet qui vous est soumis.