

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE sur la **garantie de ressources des travailleurs âgés de soixante ans au moins et privés d'emploi,***

Par M. André ARMENGAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Pellenc, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2310, 2385 et in-8° 600.

Sénat : 258 et 263 (1971-1972).

Travailleurs âgés. — Chômage - Garantie de ressources - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages.
Préambule	3
I. — Les aspects financiers actuels de la protection contre le chômage	6
A. — Les procédures légales.....	6
B. — Les procédures contractuelles.....	7
II. — L'économie du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale	8
III. — Le problème du financement des mesures projetées	10
A. — Le prolongement de l'effort financier actuel.....	10
B. — L'évolution de la contribution de l'Etat.....	13
C. — L'exonération fiscale partielle de la nouvelle allocation.....	14
D. — Le droit aux prestations sociales.....	15
IV. — Considérations diverses	15
V. — Discussion en commission	17
Annexe	21
Amendements présentés par la commission	24

Mesdames, Messieurs,

L'évolution de la société a insensiblement modifié les conditions de l'emploi des personnes âgées. Jusqu'à une époque encore très récente, les vertus de l'expérience professionnelle acquise pendant de nombreuses années et les qualités d'un système de commandement fondé sur l'ancienneté avaient permis de prolonger une situation relativement favorable aux ressortissants du troisième âge. Sans doute les difficultés actuelles se trouvaient-elles déjà en germe dans une telle organisation sociale. Mais la gravité des problèmes est progressivement apparue sous l'effet conjugué d'un remarquable progrès des connaissances, caractérisé par un rapide renouvellement du savoir, et de l'inadaptation de nombreux travailleurs salariés âgés aux nécessités de l'économie moderne.

Aussi bien est-il nécessaire de remédier au chômage des personnes de plus de soixante ans. Deux étapes principales jalonnent cette entreprise : après avoir constaté le succès de la procédure contractuelle engagée entre le Conseil national du patronat français, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et les organisations syndicales de salariés (C. F. D. T., C. F. T. C., C. G. C., C. G. T. et C. G. T. - F. O.), les pouvoirs publics ont décidé d'attribuer les prestations aux chômeurs aux organismes chargés de verser l'allocation nouvelle créée à la suite de l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972. Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de concrétiser ce nouveau régime et de préciser le montant et l'évolution de l'aide budgétaire qui leur sera apportée.

Mais avant d'aborder l'examen des dispositions financières de ce texte, il n'est pas inutile d'évoquer l'accord signé le 27 mars 1972 ; il s'agit d'un avenant à la Convention du 31 décembre 1958

qui a créé les caisses de chômage complémentaires (1). L'agrément donné par le ministère du travail, de l'emploi et de la population le 20 mai 1972 audit accord a eu pour effet d'assujettir à ses principales dispositions l'ensemble des salariés affiliés.

Cet accord garantit aux travailleurs privés d'emploi après soixante ans une allocation égale à 70 % du salaire perçu au cours des trois derniers mois d'activité, dans la limite du plafond de 7.510 F — qui représente le plafond fixé pour le calcul des cotisations de la retraite des cadres. Pour avoir droit à cette prestation, il faudra cependant justifier de quinze ans au moins d'appartenance à un ou plusieurs régimes de Sécurité sociale dans les activités économiques relevant du régime des ASSEDIC. Afin d'obtenir la jouissance de l'allocation, un délai d'attente variable selon l'âge de l'intéressé est prévu ; celui-ci perçoit alors les allocations spéciales de l'ASSEDIC et les allocations d'aide publique. L'Etat ne prétend pas s'immiscer dans ces dispositions de droit contractuel ; il entend seulement verser à l'UNEDIC la fraction des ressources budgétaires consacrée, antérieurement à la présente loi, à l'indemnisation du chômage des travailleurs âgés de plus de soixante ans. En outre, il s'agit également de réserver les droits aux prestations de Sécurité sociale aux bénéficiaires de ce régime. En effet, les chômeurs inscrits en tant que demandeurs d'emploi ont déjà droit à ces indemnités. Mais en contrepartie, ils dépendent du service départemental de la main-d'œuvre ; le nouveau régime ne spécifiant plus l'obligation de répondre aux convocations éventuelles et d'accepter un nouvel emploi, un texte de loi est indispensable pour proroger les dispositions en vigueur.

La solution adoptée présente un intérêt certain compte tenu des données actuelles de la démographie :

— sur le plan financier, il n'est pas possible d'abaisser l'âge d'ouverture à une pension de retraite du régime général : la « Commission d'Etudes des Problèmes de la vieillesse » avait déjà constaté dans son rapport général déposé le 12 janvier 1962 qu'une

(1) Il n'est pas sans intérêt de décrire rapidement les structures du régime d'aide complémentaire au chômage. Des organismes paritaires constitués dans un cadre régional interprofessionnel — les « Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce » ou ASSEDIC — gèrent des caisses locales et perçoivent les cotisations. A l'échelon national existe une « Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce » (UNEDIC), fédération des ASSEDIC, qui assure la compensation financière entre les caisses et qui dispose des fonds de réserve. La composition des conseils d'administration de l'organisme central et des instances locales est paritaire.

Une mission exerce un contrôle financier sur les ASSEDIC et sur l'UNEDIC.

telle mesure « conduirait rapidement à une crise financière grave des institutions de retraite qui remettrait en cause le maintien des avantages actuellement acquis ».

Dans ces conditions, la politique suivie en ce domaine permet de respecter la situation des personnes âgées victimes des transformations de l'économie, tout en refusant d'admettre prématurément à la retraite des travailleurs dont la capacité de travail peut être encore utilisée ;

— sur le plan social, la réforme envisagée permet d'assurer aux travailleurs âgés licenciés des ressources généralement équivalentes à une pension de retraite normale plafonnée à 5.257 F ;

— sur le plan économique, la population concernée représente un effectif relativement important et l'application des dispositions du projet conduit à un transfert de ressources au détriment de la population active (1).

Les mesures projetées peuvent ainsi être l'occasion d'une redistribution des travailleurs généralement favorable au développement de la productivité.

Mais la possibilité d'une entente entre les patrons et les ouvriers tendant au départ en préretraite du personnel âgé représente un risque non négligeable : la participation financière de l'Etat ne saurait en aucune façon contribuer à la solution des problèmes propres à chaque entreprise, variables d'ailleurs selon les professions, alors qu'une solution facile consisterait à faire supporter à la collectivité une charge incombant aux intéressés eux-mêmes.

Les préoccupations de votre rapporteur ont été constamment inspirées par le souci de ne pas courir ce risque, dont les conséquences seraient préjudiciables au contribuable et, partant, surtout au salarié. Aussi bien est-il nécessaire de définir des procédures de contrôle indispensables pour assurer une gestion satisfaisante du maniement des deniers publics engagés en l'occurrence.

(1) Population âgée de soixante à soixante-quatre ans (d'après le recensement de 1968) :

Population totale (60 à 64 ans).....	2.670.000
Dont :	
Non-actifs	1.390.000
Actifs	1.280.000
Dont :	
Salariés	730.000
Chômeurs	28.000

I. — Les aspects financiers actuels de la protection contre le chômage.

La protection contre le chômage est actuellement conjointement assurée par l'existence de procédures légales et contractuelles.

A. — LES PROCÉDURES LÉGALES

L'assistance fournie par les pouvoirs publics ne dépend pas des institutions de la Sécurité sociale ; elle est en effet prélevée sur des crédits budgétaires votés annuellement par le Parlement.

1. *L'aide sociale aux travailleurs sans emploi* est actuellement régie par l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967 ; des allocations d'aide publique existent au profit des salariés involontairement privés de travail, inscrits comme demandeurs d'emploi, qui justifient avoir occupé des fonctions salariées pendant 150 jours au cours des douze mois antérieurs au licenciement.

Ces prestations sont accordées sous condition de ressources (13,59 F par jour pour un célibataire, 24,41 F par jour si le conjoint est à charge et 33,97 F s'il est salarié ; le plafond pour les ressources du ménage est fixé à 1.200 F par mois depuis le 30 septembre 1968).

L'intéressé perçoit ainsi :

— 8,30 F par jour pendant les trois premiers mois et 7,55 F par jour à partir du quatrième mois ;

— éventuellement, une majoration pour personne à charge de 3,30 F par jour.

Cette aide de l'Etat est dégressive : au-delà de douze mois, elle est diminuée de 10 % par an. Mais cette réduction ne s'applique pas aux salariés licenciés après cinquante-cinq ans.

L'allocation d'aide publique n'est pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

En 1972, 130.000 personnes environ bénéficiaient de cette allocation, dont 36.000 étaient âgées de plus de soixante ans.

2. Les « allocations spéciales » du Fonds national de l'emploi sont accordées aux travailleurs licenciés âgés de soixante à soixante-cinq ans ; les conditions d'octroi sont sévères (un licenciement collectif dans une zone en déséquilibre d'emploi doit provoquer une décision ministérielle.)

L'allocation est de 80 % du salaire mensuel calculé en fonction de quarante heures de travail par semaine ; elle est financée par les ASSEDIC à hauteur de 50 %, par l'Etat à raison de 42 % et par les entreprises pour le reliquat.

Environ 15.000 bénéficiaires de cette « pré-retraite » peuvent être dénombrés.

*
* *

Compte tenu de diverses autres dépenses, les sommes globales ainsi consacrées à la protection des travailleurs contre le chômage sont d'un montant relativement important :

Evaluation totale des dépenses budgétaires de protection sociale contre le chômage.

	1970	1971	1972
	(En francs.)		
Fonds national de l'emploi	48.730.000	58.012.027	79.562.027
Fonds national de chômage.....	371.995.000	442.995.000	542.805.000

B. — LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES

Institué par la Convention nationale interprofessionnelle du 31 décembre 1958, le régime des ASSEDIC permet à 11,5 millions de salariés de bénéficier éventuellement d'une protection contre le chômage. Seuls les agriculteurs et les gens de maison sont exclus du champ d'application de la Convention.

Les personnes à la recherche d'un emploi doivent justifier de trois mois d'appartenance à une ou plusieurs entreprises couvertes par le régime, et de 180 heures de travail au cours des trois derniers mois d'activité.

Le montant de l'allocation est égal à 40 % du salaire mensuel brut perçu pendant les trois derniers mois d'activité, puis à 35 % à partir du quatrième mois, dans la limite d'un plafond de salaire mensuel brut de 7.510 F.

Le taux est fixé à 10 F par jour pendant les trois premiers mois et à 8,69 F par jour à partir du quatrième.

Cette allocation est soumise à l'impôt sur le revenu.

Des règles de cumul avec les allocations d'aide publique limitent à 80 % (85 % avec une personne à charge) de la rémunération antérieure brute le gain total des bénéficiaires.

Le financement de ce régime des ASSÉDIC est assuré par une cotisation de 0,40 % des salaires versés, dans la limite du plafond des cotisations au régime de retraite des cadres (7.510 F). La part patronale s'élève à 0,32 % alors que la part salariale est de 0,08 %.

Après une période d'aisance financière, l'UNEDIC connaît actuellement une sensible diminution de ses ressources. Le problème de l'équilibre du régime se trouve ainsi posé à terme ; votre rapporteur se montre particulièrement soucieux d'éviter que, sous couvert d'une simple réforme des modalités techniques d'attribution des allocations, l'Etat ne s'engage progressivement à garantir l'existence d'une convention collective au détriment du budget.

II. — L'économie du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

Le projet de loi tend à accorder aux organismes visés par la Convention du 31 décembre 1958 créant l'UNEDIC et celle du 27 mars 1972 qui en est l'avenant, un concours financier global correspondant à celui qu'il verse annuellement et individuellement aux travailleurs sans emploi âgés de plus de soixante ans au titre de l'aide sociale à ces derniers et du Fonds national de l'emploi.

Ce concours global qui se substituerait à l'aide individuelle précitée varierait en fonction du taux des allocations d'aide publique et de la situation de l'emploi, étant entendu que celle-ci serait, pour l'octroi de ce concours, considérée eu égard à celle des travailleurs âgés de vingt-cinq à quarante-neuf ans.

Une convention entre l'Etat et l'UNEDIC préciserait les conditions d'octroi de la contribution publique, par l'application de l'accord du 27 mars 1972 portant à un plafond de 70 % l'indemnité de chômage des travailleurs âgés de plus de soixante ans.

L'Assemblée Nationale a amendé le projet de loi en s'inspirant de plusieurs considérations :

— elle a tout d'abord précisé la rédaction des alinéas relatifs au montant et à la variation de la contribution de l'Etat, afin de bien exprimer les préoccupations de l'exposé des motifs gouvernemental sur le montant de l'aide publique ;

— elle a institué, selon l'expression de M. Sourdille, une « garantie des garanties » en affirmant les droits aux prestations de Sécurité sociale des travailleurs admis au régime de garantie de ressources ;

— elle a soustrait à l'assujettissement à l'impôt sur le revenu la portion de la somme versée aux bénéficiaires correspondant à l'allocation d'aide publique que les intéressés aurait perçue en l'absence de ce nouveau régime.

Actuellement, en effet, les prestations de chômage versées par l'Etat sont exonérées de cet impôt. La réforme projetée ne peut évidemment se traduire par une diminution des avantages accordés aux travailleurs sans emploi. Toutefois, certains bénéficiaires disposent de revenus accessoires importants ; aussi bien l'exemption fiscale a-t-elle été limitée à une somme de 1.500 F par mois, versée au titre de la garantie de ressources, augmentée de 500 F par personne à charge. Il s'agit là d'une mesure de prudence, destinée à éviter certains abus éventuels.

Enfin, obligation a été faite au Gouvernement de présenter chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'application de la présente loi, indiquant notamment le nombre de salariés de soixante à soixante-cinq ans, le nombre de bénéficiaires du régime de garantie de ressources et le coût de ce régime. Ce document devra être fourni au Parlement en temps voulu pour la discussion budgétaire.

III. — Le problème du financement des mesures projetées.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale précise les modalités de la contribution de l'Etat au financement du nouveau régime. Le texte qui nous est proposé se caractérise ainsi par le prolongement des mesures acquises au profit des bénéficiaires, par la détermination de l'évolution de la contribution de l'Etat, enfin, par l'exonération fiscale d'une partie de l'allocation correspondant à la charge antérieurement assumée par les pouvoirs publics.

A. — LE PROLONGEMENT DE L'EFFORT FINANCIER ACTUEL

Le Gouvernement a choisi, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, d'effectuer un versement global à l'UNEDIC ; aussi bien a-t-il renoncé à décider de l'octroi éventuel de son aide en fonction de l'étude de chaque dossier individuel. Si l'intention qui a présidé à cette option procède d'un louable souci de simplification administrative, plusieurs remarques peuvent néanmoins être formulées à l'encontre de cette réforme du régime en vigueur.

Tout d'abord, une convention entre l'Etat et l'UNEDIC doit ultérieurement régler les modalités de la contribution financière des pouvoirs publics au financement de la nouvelle allocation. Il est normal que l'aide publique soit maintenue aux chômeurs, malgré l'assouplissement des règles d'attribution de l'allocation, car ni l'exigence du délai de carence, ni celle du plafond de ressources n'existent dans la réglementation de l'UNEDIC. Mais il s'agit en définitive d'une rétrocession globale du montant des dépenses d'assistance chômage des personnes âgées de plus de soixante ans au profit d'une institution de droit privé. Des deniers publics seront donc libéralement versés à un organisme payeur. Le principe de cette procédure est contestable si des garanties sérieuses d'emploi des fonds budgétaires ne sont pas fournies

par les intéressés. Une comptabilité précise de la gestion des ressources devrait être tenue par l'UNEDIC, et à la fin de chaque exercice budgétaire, une justification devrait être présentée aux pouvoirs publics afin de leur permettre de contrôler l'usage de l'aide globale procurée par l'Etat.

Votre rapporteur vous propose à cette fin de modifier en conséquence la rédaction du texte qui vous est proposé de manière à diminuer le risque de voir s'intensifier ce départ en préretraite des salariés âgés de plus de soixante ans.

En second lieu, peut-on chiffrer approximativement le montant d'un tel transfert de ressources ? Plusieurs hypothèses ont été formulées lors des travaux préparatoires.

La contribution de l'Etat est déterminée à partir des coûts journaliers des allocations d'aide publique versées aux bénéficiaires du nouveau régime ; aussi bien la base de référence retenue a-t-elle été le montant réel des dépenses engagées par l'Etat pour les intéressés au moment de la signature de l'accord.

Toutefois, de nombreuses incertitudes affectent ce mode de calcul. L'UNEDIC n'a pas encore pu estimer le nombre d'allocataires actuellement admis au bénéfice du régime d'assurance chômage qui pourraient percevoir la nouvelle garantie de ressources. En effet, les règles fixant un délai d'attente et une durée minimale d'activité salariée de quinze années obligent à procéder par sondages. Partant de ces derniers, l'Administration a estimé devoir prendre en considération le chiffre global de 25.000 bénéficiaires. Dans ces conditions, compte tenu des paramètres de comparaison avec le taux de chômage des travailleurs âgés de vingt-neuf à cinquante ans, le coût de la réforme pourrait être ainsi analysé :

— 72,3 % des allocataires de l'ASSEDIC de plus de soixante ans reçoivent l'allocation d'aide publique, ce qui représente 19.000 personnes sur les futurs 25.000 bénéficiaires ;

— un allocataire sur trois perçoit une majoration par personne à charge ;

— au terme des trois premiers mois, compte tenu de la condition de ressources, 71 % des allocataires bénéficieraient de l'aide de l'Etat au taux normal, ce qui représenterait 42,7 millions de francs

pour un an (1), 14,5 % ne percevraient que des allocations au taux réduit, estimé en moyenne à 50 % dont le coût serait de 4,28 millions de francs par an, 14,5 % ne recevraient plus d'allocations d'aide publique.

Au total, le versement de l'Etat correspondant aux allocations d'aide publique aux travailleurs de plus de soixante ans bénéficiaires de la nouvelle garantie de ressources s'élèverait à 42,7 millions de francs (1) + 4,28 millions de francs (2) = 46,98 millions de francs, montant qui devrait correspondre à ce que l'Etat verse actuellement au titre des allocations aux travailleurs âgés de plus de soixante ans et mis au chômage.

Ainsi la charge supplémentaire supportée pour les pouvoirs publics du fait de leur contribution globale à l'UNEDIC serait, à effectif constant, nulle. Elle coûterait cependant 18,8 millions de francs par tranche de 10.000 nouveaux bénéficiaires admis dans le régime de garantie de ressources, au-delà des 25.000 bénéficiaires prévus.

En conclusion, pour la première année d'application du régime, le montant de la contribution de l'Etat correspond au produit du coût journalier constaté à la date d'application de l'accord du 27 mars 1972 par le nombre de jours inclus dans la période de référence pour tous les bénéficiaires admis à cette date. En termes plus simples, il s'agit de la charge antérieurement supportée à cette même date par l'Etat en matière d'aide publique.

D'autres hypothèses ont été écartées, notamment la suppression de la condition de ressources, aboutissant à grever les finances publiques de 58 millions de francs par an, et également l'attribution aux bénéficiaires de l'équivalent de l'allocation d'aide publique, compte tenu d'une augmentation éventuelle

$$(1) \left(7,55 + \frac{3,30}{3} \right) 30 \times \frac{71}{100} 19.000 = 3,56 \text{ millions de francs par mois, soit } 42,7 \text{ millions de francs par an.}$$

où

7,55 représente le montant de l'allocation publique ;
3,30 le montant de la majoration à charge (divisé par 3, puisque un bénéficiaire sur trois en dispose).

30 la détermination du coût mensuel et 71 % de 19.000 l'effectif de la population émergeant ainsi et à taux plein à l'aide des pouvoirs publics.

$$(2) \frac{\left(7,55 + \frac{3,30}{3} \right)}{2} \times 30 \times \frac{14,5}{100} \times 19.000 = 0,357 \text{ millions de francs, soit pour un an, } 4,28 \text{ millions de francs.}$$

des versements du régime pour atteindre le niveau prévu par l'accord. Selon ce dernier procédé de calcul, la part de l'aide de l'Etat ne serait que de 36,8 millions de francs par an.

Mais le coût global de la réforme doit être également estimé à partir de l'évolution de la contribution de l'Etat.

B — L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT

L'article premier du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale fixe les règles de la variation du montant de l'aide des pouvoirs publics, compte tenu d'une revalorisation du taux des allocations et de la situation générale de l'emploi.

La variation du taux des allocations d'aide publique permettra ultérieurement d'augmenter la contribution de l'Etat. L'application de cette disposition est prévue pour pallier les effets de l'érosion monétaire, afin de préserver le pouvoir d'achat des intéressés.

Mais l'indicateur de la situation de l'emploi appelle plusieurs considérations. Il est prévu, ainsi qu'il a été cité ci-dessus, de comparer l'évolution du nombre des bénéficiaires entre le premier et le dernier jour de la période à celle des allocataires de l'aide publique, âgés de vingt-cinq à quarante-neuf ans au cours de la même période. En cas d'augmentation du nombre des bénéficiaires du régime, cet accroissement ne sera retenu que dans la mesure où il ne sera pas supérieur en pourcentage à celui des allocataires de l'aide publique âgés de vingt-cinq à quarante-neuf ans au cours de la même période.

Cette solution présente l'intérêt de limiter la progression de la contribution de l'Etat en fonction du taux d'évolution constaté dans la tranche d'âge choisie comme référence.

Mais le chômage des personnes âgées de plus de soixante ans soulève des difficultés spécifiques. Le sous-emploi des ressortissants du régime de la garantie de ressources est une réalité économique chronique. Pour quelles raisons a-t-on procédé à une réforme, si ce n'est pour remédier à un des aspects les plus dramatiques des conditions du travail ? A cet égard, il n'est pas inutile de citer

le rapport pour avis, n° 60, tome 2, sur le projet de loi de finances pour 1970 rédigé par M. Pierre Barbier au nom de la Commission des Affaires sociales du Sénat (p. 39) :

« Les travailleurs d'un certain âge ont de plus en plus de mal à retrouver un emploi. Les employeurs s'abritent derrière des motifs tirés de la modernisation des techniques, et de la nécessaire compétitivité. Mais il semble qu'il y ait là surtout une « mode », un élément de psychologie collective d'un pays qui prend conscience de son retard économique et qui cherche à le surmonter par toutes sortes de moyens anarchiques souvent et pas toujours justifiés ni adaptés. »

Selon ce rapport, en mai 1969, 44 % des demandes d'emploi non satisfaites émanaient de travailleurs de cinquante ans ou plus. Donc, il y a déjà deux années, le problème était clairement posé. Le chômage des personnes âgées de plus de soixante ans est plus grave dans ses manifestations que le sous-emploi des autres classes d'âge de la nation.

Mais les dispositions du projet présentent le mérite de limiter la contribution de l'Etat ; même si les préoccupations sociales n'en existent pas moins par ailleurs, la détermination du taux de chômage susceptible d'ouvrir droit à indemnisation en fonction du même taux observé dans la catégorie de vingt-cinq à quarante-neuf ans conduit ainsi les pouvoirs publics à tempérer leur participation au nouveau régime en exerçant une action de freinage sur le départ en préretraite des travailleurs âgés de soixante à soixante-cinq ans.

Néanmoins, notre commission dépose un amendement laissant à l'UNEDIC la responsabilité financière des excès que pourraient commettre les partenaires sociaux en matière de départ en préretraite des travailleurs en cause.

C. — L'EXONÉRATION FISCALE PARTIELLE DE LA NOUVELLE ALLOCATION

Aux termes d'un compromis entre la position de l'Assemblée Nationale et celle du Gouvernement, la fraction de la somme versée aux bénéficiaires du régime de garantie de ressources correspondant à l'allocation d'aide publique que les intéressés auraient perçue en l'absence de ce nouveau régime est exemptée de l'impôt sur le revenu dès lors que les sommes versées aux intéressés au titre de la garantie de ressources n'excèdent pas 1.500 F par mois, plus 500 F par personne à charge.

Votre rapporteur estime logique et raisonnable de ratifier une telle disposition. En effet, actuellement, les allocations d'aide publique sont exonérées de l'impôt sur le revenu. Etant donné que le choix gouvernemental ne se traduit aucunement par une majoration en valeur absolue du montant de son versement, au moins pour l'année en cours, il semble justifié de ne pas imposer la quote-part de l'aide dispensée par les pouvoirs publics.

Cette préoccupation aboutit ainsi simplement à prolonger une situation existante.

D. — LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES

Votre commission des finances approuve le maintien des droits aux prestations de Sécurité sociale au profit des travailleurs admis au bénéfice du régime de garantie de ressources. Ce n'est d'ailleurs que confirmer des droits acquis.

IV. — Considérations diverses.

Le souci de donner à la loi son efficacité optimale a conduit votre Commission à se poser quelques questions :

a) Dans quelle mesure l'octroi par l'Etat de son concours à l'UNEDIC ne laisse-t-il pas trop de liberté à cet organisme pour financer l'aide aux travailleurs âgés de plus de soixante ans et conduits à la préretraite ? Les réponses faites par l'administration à votre rapporteur ont été, dans l'ensemble, apaisantes. Néanmoins, votre Commission souhaite que toute justification puisse être fournie afin d'éviter tout gaspillage de deniers publics. C'est ce que propose l'amendement introduisant un quatrième alinéa à l'article premier.

b) Dans quelle mesure la suggestion qui figurait dans le rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale tendant à créer une Fondation pour l'étude des problèmes des travailleurs âgés doit-elle être prise en considération ?

Votre Commission des Finances a répondu positivement mais elle a suggéré une autre solution : après avoir d'abord envisagé la création d'une commission spéciale quadripartite comptant des représentants des partenaires sociaux, de l'Etat et du Parlement, elle a préféré demander au Gouvernement, par un amendement à

l'article 4 nouveau, de prévoir dans le rapport demandé par l'Assemblée Nationale un exposé sur les actions entreprises pour aménager l'emploi des personnes en fin de carrière.

c) Dans quelle mesure des états globaux résumant les conditions d'application de la loi sont-ils suffisants pour connaître l'évolution de l'emploi des personnes âgées ? En effet, les conditions de reclassement de ce personnel ne sont pas les mêmes dans le cas de professions où la qualification professionnelle joue un rôle moins important que dans celles où la qualification est fonction d'une connaissance approfondie des techniques les plus modernes.

Aussi, pour mieux apprécier l'application de la loi, votre Commission demande-t-elle que l'état des pertes de situations des salariés âgés de soixante à soixante-cinq ans, des reclassements opérés, des bénéficiaires de l'allocation du montant de la contribution pour l'année écoulée, soient ventilés par grandes catégories professionnelles. Ainsi, au moment de l'examen de chaque loi de finances, le Parlement sera soigneusement informé des conséquences de l'octroi de l'aide publique à l'UNEDIC.

Enfin, dans le but d'éviter la dispersion des documents de caractère social qui devront être annexés au projet de loi de finances, à la suite du vote du présent projet et des divers autres concernant aussi bien les salariés que les non-salariés (cf. notamment l'aide de l'Etat aux travailleurs retraités indépendants du commerce, de l'artisanat, de l'industrie et de l'agriculture) *votre commission souhaite qu'un document unique retrace l'ensemble des opérations d'aide de l'Etat et comporte toutes précisions utiles sur le nombre des bénéficiaires de chaque mesure et le coût pour la collectivité des aides consenties.*

V. — Discussion en commission.

La Commission des Finances a approuvé les dispositions du projet de loi sur la garantie de ressources des travailleurs âgés de soixante ans au moins et privés d'emploi, compte tenu des amendements nécessaires pour répondre à ses préoccupations essentielles :

Article premier.

Texte du projet de loi.

L'Etat contribue au financement du régime de garantie de ressources institué par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

Le montant de cette contribution tient compte :

- de la charge assumée par l'Etat, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord, au titre du versement des allocations d'aide publique aux travailleurs admis au bénéfice du régime de garantie de ressources ;
- du taux des allocations d'aide publique ;
- de la situation de l'emploi.

Les modalités de fixation et les conditions de versement de la contribution de l'Etat au financement du régime de garantie de ressources sont déterminées par voie de convention.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Conforme.

Le montant de cette contribution correspond à la charge assumée par l'Etat, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord, au titre du versement des allocations d'aide publique aux travailleurs admis au bénéfice du régime de garantie de ressources. Il varie en fonction du taux des allocations d'aide publique et de la situation de l'emploi.

Conforme.

Texte proposé par votre commission.

L'Etat contribue au financement du régime de garantie de ressources *des travailleurs âgés de soixante ans au moins et privés d'emploi*, institué par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

Conforme.

Les modalités...

... par voie de convention avec l'organisme visé par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

« Si l'entreprise et le syndicat professionnel intéressés n'ont pas recherché, au préalable, à assurer le reclassement des salariés victimes de ce licenciement, cette convention devra prévoir que les licenciements qui auraient été effectués ne seront pas pris en compte pour le calcul de la part de l'Etat. »

Observations. — Votre Commission a estimé indispensable de compléter à trois reprises la rédaction de l'article premier.

Un souci de précision a inspiré les deux premières modifications au texte adopté par l'Assemblée Nationale. Il est tout d'abord apparu nécessaire de mentionner l'intitulé du projet de loi à l'occasion de l'affirmation du principe de la contribution de l'Etat au régime de garantie de ressources. Les bénéficiaires de l'aide publique sont ainsi nommément désignés dans le texte de l'article premier. En second lieu, il a semblé logique de citer le partenaire de l'Etat au moment de la signature de la convention prévue au troisième alinéa. Mais l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972 relève du droit contractuel ; ses dispositions peuvent éventuellement être modifiées et l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) visée par l'accord peut ultérieurement être remplacée par une autre institution, ou plus simplement changer de dénomination. Aussi bien a-t-il été décidé que la convention serait conclue avec l'organisme défini par l'accord du 27 mars 1972.

Une inquiétude relative à l'évolution de la contribution de l'Etat au nouveau régime a présidé à l'insertion *in fine* d'un nouvel alinéa.

Une entente entre le patronat et les travailleurs peut conduire les chefs d'entreprise à profiter des dispositions de la présente loi en congédiant prématurément leurs salariés, ces derniers demeurant assurés de percevoir 70 % de leur salaire jusqu'à soixante-cinq ans, à la condition que ce salaire ne dépasse pas le plafond retenu pour le calcul des cotisations au régime de retraite des cadres (soit 7.510 F par mois). Le montant des crédits évaluatifs inscrits dans la loi de finances risque donc d'être sérieusement obéré au profit de l'UNEDIC.

Certes, l'indicateur de la situation de l'emploi peut fournir des apaisements certains à ce sujet, l'engagement de l'Etat n'étant, en aucune façon, inconditionnel. Les Pouvoirs publics se fondent en effet sur la comparaison de l'évolution du rapport entre les chômeurs et les actifs au sein des classes d'âge vingt-cinq-quarante-neuf ans et soixante-soixante-cinq ans pour limiter leur contribution. Mais votre Commission a entendu subordonner l'aide de l'Etat à la réalisation d'un effort de reclassement des milieux

professionnels concernés : cette garantie supplémentaire doit contribuer à dissiper les inquiétudes relatives à l'importance future des fonds budgétaires rétrocedés à l'UNEDIC.

Article 4 (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Le Gouvernement présentera chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'application de la présente loi, indiquant notamment le nombre de salariés de soixante à soixante-cinq ans, le nombre de bénéficiaires du régime de garantie de ressources et le coût de ce régime. Ce rapport sera fourni au Parlement en temps voulu pour la discussion budgétaire.

Texte proposé par votre commission.

Le Gouvernement présentera chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'application de la présente loi indiquant notamment le nombre de salariés de soixante à soixante-cinq ans, le nombre de bénéficiaires du régime de garantie de ressources, *celui des reclassements opérés*, le coût de ce régime *pour l'année écoulée, globalement et par grandes catégories professionnelles, ainsi que les mesures prises pour aménager l'emploi des personnes en fin de carrière.*

Observations. — Le versement global effectué par l'Etat au profit de l'UNEDIC engage les finances publiques vis-à-vis d'un organisme créé par un accord contractuel. Aussi bien est-il nécessaire de disposer des informations les plus détaillées concernant les principales causes de dépenses : l'exigence de ce rapport répond précisément au louable souci de l'Assemblée Nationale d'apprécier le plus exactement possible l'effort contributif des Pouvoirs publics. Mais il ne suffit pas d'appréhender globalement toutes ces données. L'évolution respective de chaque branche professionnelle doit être également décrite afin de mieux révéler l'état des secteurs en difficulté et des secteurs où le problème du reclassement professionnel est moins évident. En outre, compte tenu des déclarations du Ministre du Travail, de l'emploi et de la population lors du débat à l'Assemblée Nationale, la création d'une fondation ou d'une commission n'a pas été proposée par votre Commission. Mais il est apparu nécessaire de disposer d'un document mentionnant toutes les mesures prises pour aménager l'emploi des personnes en fin de carrière. A cette occasion, la Commission des Finances souhaite disposer à l'avenir d'un rapport unique contenant toutes les Annexes à portée sociale. Cette solution présenterait l'intérêt de simplifier considérablement la présentation des informations fournies par le Gouvernement tout en procurant au Parlement les moyens d'assurer son contrôle dans de meilleures conditions.

Il conviendrait à cet effet d'envisager d'harmoniser la périodicité de ces rapports, quitte à présenter en plusieurs tomes le futur document unique (1).

*
* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et compte tenu des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Finances donne un avis favorable à l'adoption du texte soumis à votre examen.

(1) Voir l'Annexe, p. 21.

ANNEXE

ETAT DES RAPPORTS SOCIAUX FOURNIS AU PARLEMENT

LOIS	DOCUMENTS	PERIODICITE
Loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959).	Article 58. Rapport sur les opérations relatives aux prestations familiales, aux assurances sociales et à l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles.	Dépôt annuel avant le 1 ^{er} octobre.
Loi d'orientation agricole (n° 60-808 du 5 août 1960).	Article 8. Comptes de l'aide financière de l'Etat accordée aux exploitants agricoles pour améliorer leurs exploitations selon les directives de la loi d'orientation.	Dépôt annuel avant le 1 ^{er} juillet.
Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille (n° 61-89 du 25 janvier 1961).	Article 5. Rapport unique au Parlement sur les résultats sanitaires et les conditions de gestion et d'équilibre financier du régime d'assurances agricoles.	A l'issue d'une période de trois ans.
Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille (n° 61-89 du 25 janvier 1961).	Article 6. Distribution au Parlement d'un rapport adressé au Président de la République sur les opérations relatives à l'assurance maladie des exploitants.	Distribution annuelle.

LOIS	DOCUMENTS	PERIODICITE
<p>Loi relative au fonds national de l'emploi (n° 63-1240 du 18 décembre 1963).</p>	<p>Article 4. Rapport du ministre du travail sur les mesures prises pour répondre à l'objet défini à l'article 1^{er} de la loi.</p>	<p>Dépôt annuel avant l'examen du budget.</p>
<p>Loi de finances pour 1965 (n° 64-1279 du 23 décembre 1964).</p>	<p>Article 54. Annexe explicative du budget annexe des prestations sociales agricoles.</p>	<p>Dépôt annuel en annexe au projet de loi de finances.</p>
<p>Loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle (n° 66-892 du 3 décembre 1966).</p>	<p>Article 7. Annexe du projet de loi de finances retraçant l'emploi des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.</p>	<p>Dépôt annuel en annexe au projet de loi de finances.</p>
<p>Loi portant ratification des ordonnances relatives à la Sécurité sociale (n° 68-698 du 31 juillet 1968).</p>	<p>Article 2. Rapport sur l'évolution financière des prestations sociales.</p>	<p>Publication annuelle lors de la première session ordinaire.</p>
<p>Loi portant création d'une contribution sociale de solidarité au profit de certains régimes de protection sociale des travailleurs non salariés (n° 70-13 du 3 janvier 1970).</p>	<p>Article 5. Rapport sur l'évolution financière et les perspectives des régimes visés au premier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance n° 67-828 du 23 septembre 1967.</p>	<p>Publication annuelle lors de la deuxième session ordinaire.</p>
<p>Loi de finances pour 1971 (n° 70-1199 du 21 décembre 1970).</p>	<p>Article 64. Comptes prévisionnels de chacun des régimes de protection sociale recevant directement ou indirectement une aide de l'Etat ou d'un autre régime.</p>	<p>Présentation en annexe aux projets de loi de finances.</p>

LOIS	DOCUMENTS	PERIODICITE
<p>Loi modifiant l'article 44 du Livre premier du Code du travail relatif à la périodicité du paiement des salaires (n° 71-487 du 24 juin 1971).</p>	<p align="center">Article 2.</p> <p>Rapport rendant compte de l'application des conventions et accords collectifs de mensualisation.</p>	<p>Chaque année, à partir de 1972.</p>
<p>Loi portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (n° 71-575 du 16 juillet 1971).</p>	<p align="center">Article 11.</p> <p>Document regroupant les crédits demandés pour l'année suivante, retraçant l'emploi de ceux qui ont été accordés pour l'année antérieure et pour l'année en cours, et retraçant l'emploi de la participation à laquelle sont tenus les employeurs.</p>	<p>Présentation annuelle à l'appui du projet de loi de finances.</p>

Cette énumération n'est pas limitative : le rapport de l'Inspection générale de la Sécurité sociale et le rapport au Président de la République sur l'application de la législation de Sécurité sociale doivent également être adressés annuellement au Parlement (art. 91 de la loi de finances pour 1961).

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de l'article premier :

L'Etat contribue au financement du régime de garantie de ressources *des travailleurs âgés de soixante ans au moins et privés d'emploi* institué par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

Amendement : Compléter *in fine* le troisième alinéa de cet article par les mots suivants :

... avec l'organisme visé par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

Amendement : Compléter cet article *in fine* par un alinéa nouveau ainsi conçu :

Si l'entreprise et le syndicat professionnel intéressés n'ont pas recherché, au préalable, à assurer le reclassement des salariés victimes de ce licenciement, cette Convention devra prévoir que les licenciements qui auraient été effectués ne seront pas pris en compte pour le calcul de la part de l'Etat.

Article 4 (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le Gouvernement présentera chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'application de la présente loi, indiquant notamment le nombre de salariés de soixante à soixante-cinq ans, le nombre de bénéficiaires du régime de garantie de ressources, *celui des reclassements opérés*, le coût de ce régime *pour l'année écoulée, globalement et par grandes catégories professionnelles*, ainsi que les mesures prises pour aménager l'emploi des personnes en fin de carrière.