

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,*  
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant certaines dispositions du Code du travail relatives aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.**

Par Roger LISE,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Varlet.*

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1428, 1486 et in-8° 369.**

**Sénat : 356 (1982-1983).**

---

**Chômage : indemnisation. — Age de la retraite - Allocations chômage - Assurance chômage - Assurance vieillesse - Chômeurs - Garantie de ressources - Pensions de retraite - Code du travail.**

## SOMMAIRE

	Pages
	—
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>I. — La garantie de ressources : la réponse à un besoin, mais un succès coûteux ..</b>	<b>6</b>
<b>A. — Une création contractuelle</b> .....	<b>6</b>
1. La garantie de ressources licenciement .....	<b>6</b>
2. La garantie de ressources démission .....	<b>7</b>
<b>B. — Le « succès » de cette allocation</b> .....	<b>7</b>
1. La montée en charge de la garantie de ressources .....	<b>7</b>
2. Les raisons d'un succès .....	<b>8</b>
a) Des conditions d'attribution adaptées .....	<b>8</b>
b) La réponse à certaines situations de chômage .....	<b>9</b>
c) Une allocation de préretraite d'un montant satisfaisant .....	<b>9</b>
3. Les autres formules de préretraite : les accords F.N.E. et les contrats de solidarité .....	<b>10</b>
a) Les conventions F.N.E. ....	<b>10</b>
b) Les contrats de solidarité .....	<b>11</b>
<b>II. — La crise financière de l'U.N.E.D.I.C. et les moyens utilisés pour la réduire ..</b>	<b>12</b>
<b>A. — Les déficits et la part jouée par la garantie de ressources</b> .....	<b>12</b>
<b>B. — L'échec des négociations intervenues entre les partenaires sociaux et         l'intervention de l'Etat</b> .....	<b>13</b>
<b>C. — Les modifications introduites dans les droits des préretraités par le         décret du 24 novembre 1982 et par les circulaires d'application de         l'U.N.E.D.I.C.</b> .....	<b>13</b>
1. L'institution de délais de carence .....	<b>13</b>
2. L'interruption des allocations .....	<b>14</b>
a) A soixante-cinq ans .....	<b>14</b>
b) Après cent cinquante trimestres de cotisation .....	<b>14</b>
3. Les modalités de maintien des droits acquis .....	<b>14</b>
a) Le maintien de l'ancien taux .....	<b>14</b>
b) Le taux minoré .....	<b>15</b>
4. Le « désordre » de la période intermédiaire .....	<b>16</b>
a) La rupture des engagements pris .....	<b>16</b>
b) Les inégalités qui en sont résultées .....	<b>17</b>

	Pages
<b>III. — Une nouvelle donne : la retraite à soixante ans</b> .....	<b>18</b>
<b>A. — La procédure retenue : un chassé-croisé entre le législatif et le contractuel</b> .....	<b>18</b>
1. L'ordonnance du 26 mars 1982 .....	<b>18</b>
a) Les textes antérieurs mettant en place une retraite anticipée ..	<b>19</b>
b) La portée réelle de la réforme .....	<b>19</b>
2. L'accord du 4 février 1983 des partenaires sociaux .....	<b>19</b>
a) Le principe de l'accord .....	<b>19</b>
b) Les minima garantis .....	<b>20</b>
c) Un droit et non une obligation .....	<b>20</b>
d) Une structure financière temporaire .....	<b>20</b>
e) Les problèmes restant à régler .....	<b>20</b>
3. La loi portant ratification de la retraite à soixante ans .....	<b>20</b>
<b>B. — Garantie de ressources et retraite à soixante ans : essai d'appréciation de leurs avantages respectifs</b> .....	<b>21</b>
1. Des conditions d'attribution plus rigoureuses pour la retraite ....	<b>22</b>
2. Des prestations parfois plus intéressantes pour la garantie de ressources .....	<b>22</b>
a) La répartition de la garantie de ressources par qualifications professionnelles .....	<b>23</b>
b) La comparaison des prestations servies selon les qualifications et les salaires : un progrès pour les non-cadres ? .....	<b>25</b>
<b>C. — Les « laissés-pour-compte » du nouveau système</b> .....	<b>27</b>
1. Le sort des chômeurs de plus de soixante ans après la suppression de la garantie de ressources .....	<b>28</b>
2. Le sort des chômeurs de moins de soixante ans .....	<b>30</b>
3. Les bénéficiaires d'une retraite au titre d'accords dits « maison » ..	<b>32</b>
4. L'inadaptation des règles d'attribution de la retraite à soixante ans aux ressortissants des D.O.M. ....	<b>32</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>35</b>
<b>Examen des articles</b> .....	<b>37</b>
<b>Tableau comparatif</b> .....	<b>39</b>
<b>Travaux de la Commission</b> .....	<b>43</b>

## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est saisi, après l'Assemblée nationale, d'un projet de loi tendant à supprimer du Code du travail les dispositions relatives à la garantie de ressources licenciement.

Cette suppression est la conséquence de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans qui résulte de l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 et de l'accord des partenaires sociaux conclu le 4 février 1983 qui adapte le fonctionnement des régimes de retraite complémentaires aux nouvelles modalités de l'ordonnance.

La suppression de la garantie de ressources licenciement résulte également de la crise financière enregistrée par le régime d'assurance chômage, notamment en raison du « succès » de la préretraite et de la part que représente cette formule au sein des prestations versées par l'U.N.E.D.I.C.

Il convenait donc, en raison de ces deux facteurs, de supprimer une allocation qui avait révélé son utilité dans le passé, notamment à l'égard des chômeurs âgés et de ceux qui n'avaient connu qu'une carrière salariée de relativement courte durée.

Il reste que le Parlement ne peut se contenter d'enregistrer la substitution pure et simple de la garantie de ressources à la formule de la retraite à soixante ans : les conditions du passage de l'allocation ancienne à la pension nouvelle, les formules de transition prévues par le décret du 24 novembre 1982, les modalités parfois discutables de maintien des droits acquis, les conditions d'attribution de la nouvelle prestation et le fait que celle-ci repousse hors de son champ d'application des effectifs non négligeables de « laissés-pour-compte », la rupture des engagements pris à l'égard de certains bénéficiaires, enfin, des prestations nouvelles qui ne supportent pas dans tous les cas la comparaison avec les allocations versées par le régime de l'assurance chômage, tous ces éléments appellent des observations et des réserves sérieuses des parlementaires, qui ont eu à connaître des protestations nombreuses émanant des bénéficiaires actuels ou potentiels de la garantie de ressources.

Il conviendra donc de rappeler les principales caractéristiques de la garantie de ressources, d'apprécier son importance dans la

crise financière du régime de l'assurance chômage, de retracer le processus de mise en place de la retraite à soixante ans ainsi que de rappeler les modalités de celle-ci afin d'établir une comparaison des deux systèmes tendant à assurer un revenu aux salariés âgés de plus de soixante ans.

Enfin, compte tenu de ces éléments, et de la part respective des rôles du Parlement, du Gouvernement et des partenaires sociaux, votre Commission sera amenée à émettre ses conclusions sur le présent projet.

\*

\*\*

## **I. — LA GARANTIE DE RESSOURCES : UNE ALLOCATION QUI RÉPONDAIT A UN BESOIN MAIS DONT LE « SUCCÈS » S'EST RÉVÉLÉ COUTEUX**

### **A. — UNE CRÉATION CONTRACTUELLE**

#### **1. La garantie de ressources licenciement.**

En raison de la dégradation de l'emploi, provoquée notamment par les impératifs de la productivité et les nécessités de la restructuration de notre système productif, les partenaires sociaux décidaient d'abord par un accord du 27 mars 1972 de créer une garantie de ressources en faveur des salariés licenciés âgés de plus de soixante ans, qui se trouvaient fréquemment, du fait de leur âge, dans l'impossibilité de retrouver un travail avant l'âge de la retraite qui restait fixé à soixante-cinq ans.

La réforme du régime de l'assurance chômage qui avait principalement pour objet de fondre en un seul système l'aide publique et l'aide conventionnelle au chômage aboutissait également, par la loi du 16 janvier 1979, à codifier dans le Code du travail (art. L. 351-5) la garantie de ressources licenciement, et une convention du 27 mars 1979 signée entre les partenaires sociaux intégrait cette allocation dans le règlement de l'U.N.E.D.I.C., laquelle convention doit être renégociée puisqu'elle arrive à expiration le 19 novembre 1983.

## **2. La garantie de ressources démission.**

Par un avenant renouvelé par période de deux ans, le bénéfice de cet accord était étendu en 1977 aux salariés démissionnaires, le dernier étant arrivé à expiration le 31 mars 1983, date qui avait été retenue par le Gouvernement pour fixer l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 mars 1982 abaissant l'âge de la retraite à soixante ans. L'article 2 de cet avenant du 13 juin 1977, agréé par un arrêté du 9 juillet 1977 précisait par ailleurs que l'intéressé ne pouvait prétendre à la garantie de ressources démission que s'il ne pouvait pas bénéficier d'une pension de vieillesse de la sécurité sociale à taux plein et d'une partie complémentaire liquidée dans les mêmes conditions.

## **B. — LE « SUCCÈS » DE LA GARANTIE DE RESSOURCES**

Celui-ci s'explique d'abord, il faut le déplorer, par la montée du chômage qui a été constatée au cours des dix dernières années, ensuite par le fait que la garantie de ressources répondait aux difficultés de réinsertion de certaines catégories de demandeurs d'emploi âgés, enfin en raison de ses conditions d'attribution relativement favorables.

### **1. La montée en charge de la garantie de ressources.**

Celle-ci s'explique d'abord par l'augmentation du nombre des chômeurs âgés qui ont de plus en plus de difficultés à retrouver un emploi du fait de l'aggravation de la crise économique.

Le nombre de demandeurs d'emploi se situait autour de 1,3 million avant la réforme du système d'assurance chômage de 1979, et le nombre de chômeurs indemnisés s'élevait à 870.000 ; le nombre de chômeurs se trouve actuellement plafonné, en raison des mesures de nature diverse prises à leur égard, aux environs de 2 millions, et les effectifs de chômeurs indemnisés se situent aux alentours de 1,5 million alors que le nombre des demandeurs d'emploi percevant une aide est de l'ordre d'un million, ce qui fait clairement apparaître le poids des indemnités servies notamment aux bénéficiaires de la garantie de ressources.

Au mois de février 1983, près de 411.000 personnes étaient ainsi bénéficiaires de la garantie de ressources (200.645 pour la G.R.L. et 210.163 pour la G.R.D.), et le Ministre indiquait, il y a quelques jours à la Commission, que près de 600.000 personnes allaient continuer à bénéficier de la garantie de ressources prévue à l'article L. 361-5 du Code du travail au taux ancien au titre des droits acquis, notamment en incluant les bénéficiaires des conventions F.N.E. et des contrats de solidarité. Les raisons de ce succès tiennent évidemment au fait que la garantie de ressources répondait à un besoin et il se trouvait facilité par des conditions d'attribution particulièrement adaptées.

*Bénéficiaires du taux de 70 % :*

— bénéficiaires actuels de la G.R. :	
G.R.L. ....	201.018
G.R.D. ....	219.719
— bénéficiaires de contrats de solidarité .....	107.941
— bénéficiaires d'allocations du F.N.E. ....	60.585

*Bénéficiaires au taux de 65 % - 50 % :*

— bénéficiaires actuels de la G.R. :	
G.R.L. ....	2.517
G.R.D. ....	587
— bénéficiaires actuels de contrats de solidarité (certains ayant cent cinquante trimestres ne percevront pas la G.R. à soixante ans) .....	282
— bénéficiaires actuels d'A.S.F.N.E. (certains ayant cent cinquante trimestres ne percevront pas la G.R. à soixante ans) .....	12

**2. Les raisons d'un « succès ».**

*a) Des conditions d'attribution adaptées.*

La garantie de ressources était ainsi allouée lorsque l'intéressé justifiait de dix années d'appartenance à la Sécurité sociale dans un ou plusieurs régimes en qualité de salarié et dans des entreprises relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage. Il devait en outre avoir appartenu à l'une de ces entreprises pendant une année continue ou deux années discontinues au cours des cinq dernières années précédant la rupture du contrat de travail.

Ces conditions apparaissaient avantageuses pour leurs bénéficiaires, notamment comparées à celles requises pour l'obtention d'une retraite anticipée avant l'ordonnance du 26 mars 1982 (trente ans pour les ouvrières mères de famille et quarante et un ans pour les travailleurs manuels).

Elles restent également avantageuses après la mise en œuvre de l'ordonnance abaissant l'âge de la retraite à soixante ans puisque celle-ci n'ouvre droit à pension à taux plein qu'à la condition de réunir trente-sept ans et demi d'assurance.

b) *La réponse à certaines situations de chômage.*

Ces conditions d'attribution favorables permettaient ainsi d'assurer un revenu de préretraite à certains chômeurs âgés n'ayant que peu de chances de retrouver un emploi après soixante ans ou n'ayant eu qu'une carrière salariée relativement courte après une activité professionnelle indépendante.

Les conditions rigoureuses posées pour l'obtention de la retraite à soixante ans ne permettent pas, comme il sera vu, de régler ces situations particulières.

c) *Une allocation de préretraite d'un montant satisfaisant.*

Le succès de cette allocation s'explique également par le montant de la garantie de ressources qui était accordée aux préretraités.

Ceux-ci bénéficiaient en effet, en cas de licenciement ou de démission à compter de soixante ans, de 70 % de leur salaire antérieur brut des trois derniers mois, dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de soixante-cinq ans et trois mois.

Cette allocation se révélait donc intéressante, notamment pour les cadres moyens et supérieurs qui ne pouvaient souvent justifier à soixante ans d'une carrière professionnelle aussi longue que celle d'autres catégories professionnelles.

Il reste que la progression du nombre des bénéficiaires de la garantie de ressources, dans toutes les catégories socio-professionnelles, allait peser d'une manière déterminante sur l'équilibre financier du régime de l'assurance chômage et contribuer largement à la crise et à la nécessité d'une réforme de l'U.N.E.D.I.C.

### 3. Les autres formules de préretraite : les accords F.N.E. et les contrats de solidarité.

La garantie de ressources est également accordée aux personnes âgées de cinquante-cinq ans à soixante ans et qui cessent leur activité dans le cadre d'un contrat de solidarité ou d'un accord avec le Fonds national de l'emploi.

Le décret du 24 novembre 1982 a, dans son article 12, maintenu les droits à la G.R. au taux de 70 %, notamment aux personnes qui partent dans le cadre de contrats de solidarité, ou de conventions du F.N.E., conclus avant le 31 décembre 1982.

Entre la date de publication du décret et le 31 décembre 1982, un nombre très important de conventions F.N.E. et de contrats de solidarité ont été conclus, afin de permettre à un maximum de personnes de bénéficier des conditions de l'article 12 du décret du 24 novembre 1982.

#### a) *Les conventions F.N.E.*

Leur régime est fixé par un décret du 22 août 1979 et un arrêté du 11 août 1980.

Dans ce régime, réservé aux entreprises en difficulté, le salarié âgé de cinquante-six ans et trois mois ayant fait l'objet d'un licenciement économique peut partir en préretraite et voit ses ressources de remplacement garanties dans les mêmes conditions que celles de la garantie de ressources U.N.E.D.I.C., lorsqu'il a adhéré à la convention signée entre l'Etat et son entreprise.

Enfin, s'il en remplit les conditions, ce salarié bénéficie de l'allocation de garantie de ressources U.N.E.D.I.C. lorsqu'il atteint l'âge de soixante ans.

Les effectifs concernés :

*Conventions d'allocations spéciales du F.N.E. conclues au niveau national* (celles conclues dans les départements ne sont pas incluses au niveau de cette statistique) :

— Nombre total de conventions F.N.E. conclues au cours de l'année 1982 .....	747
(Effectifs potentiels concernés) .....	40.445
— Nombre de conventions F.N.E. conclues pour le seul mois de décembre 1982 .....	152
(Effectifs potentiels concernés) .....	14.435

b) *Les contrats de solidarité.*

L'ordonnance du 16 janvier 1982 mettait en place quatre modalités pour les contrats de solidarité qui devaient constituer dans l'esprit du Gouvernement l'un des éléments de sa nouvelle politique de l'emploi.

Ces contrats sont conclus entre l'Etat et les employeurs en vue de favoriser dès l'âge de cinquante-cinq ans le départ en préretraite anticipée des salariés souhaitant cesser leur activité professionnelle, en contrepartie de quoi l'entreprise s'engage à embaucher un primo-demandeur d'emploi ou un chômeur.

Plus que la formule des contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail, cette formule de préretraite a surtout été utilisée par les entreprises selon les deux modalités prévues, soit départ en préretraite totale, soit départ en préretraite à mi-temps sans reprise d'une autre activité salariée.

Les effectifs concernés :

*Contrats de solidarité* (France entière) :

— Nombre total de contrats conclus au cours de l'année 1982 .....	28.409
(Effectifs potentiels concernés) .....	306.934
— Nombre de contrats conclus pour le seul mois de décembre 1982 .....	11.398
(Effectifs potentiels concernés) .....	79.524

Il sera vu plus loin comment, en tenant compte de l'ordonnance sur l'abaissement de l'âge de la retraite et du décret du 24 novembre 1982 qui tend à réaliser des économies substantielles dans le régime d'assurance chômage, seront préservés les droits de ces catégories de préretraités au titre des contrats de solidarité et des conventions F.N.E.

## **II. — LA CRISE FINANCIÈRE DE L'U.N.E.D.I.C. ET LA SUPPRESSION DE LA GARANTIE DE RESSOURCES**

Les déficits constatés dans le régime d'assurance chômage, qui allaient croissant depuis trois ans, appelaient un plan d'économies que les partenaires sociaux n'ont pu mener à bien, conduisant ainsi à une intervention de l'Etat.

### **A. — LES DÉFICITS ENREGISTRÉS ET LA PART DE LA GARANTIE DE RESSOURCES**

Le régime de l'assurance chômage enregistrait dès 1981 un déficit de 12 milliards de francs qui allait être comblé par l'impôt et l'emprunt.

Ce déficit se situait encore à 10 milliards de francs en 1982 et risquait d'atteindre 30 milliards de francs en 1983 si aucune mesure d'assainissement n'était prise.

La garantie de ressources avait une large part de responsabilité dans cette situation, puisque à la fin de 1982, 380.000 personnes bénéficiaient de cette allocation pour un coût qui devait représenter 22 milliards de francs en 1982, soit près du tiers des dépenses de l'U.N.E.D.I.C.

En outre, même dans la perspective d'une non-reconduction de la garantie de ressources en 1983, sa disparition complète devrait s'étaler sur plusieurs années puisque 270.000 préretraités devraient encore bénéficier de cette allocation en 1987.

## **B. — L'ÉCHEC DES NÉGOCIATIONS INTERVENUES ENTRE LES PARTENAIRES SOCIAUX ET L'INTERVENTION DE L'ÉTAT**

— La gravité de la crise financière constatée dans le régime de l'assurance chômage et le déficit attendu pour 1983 imposaient aux partenaires sociaux gestionnaires du régime une réflexion d'ensemble. En dépit des propositions d'économies souvent courageuses faites de part et d'autre, et portant à la fois sur une réduction des allocations et sur une majoration des cotisations, les négociations entre les partenaires sociaux se soldaient par un échec le 19 novembre 1982.

— Le Gouvernement était alors conduit, comme l'y autorisait la loi de 1979 et l'article L. 351-8 du Code du travail, à intervenir par décret du 24 novembre 1982 pour assainir le régime de l'assurance chômage, en majorant les recettes et surtout en limitant la durée et le montant des prestations de chômage.

Ce plan d'économie qui portait environ sur 12 milliards de francs touchait en particulier la garantie de ressources qui représentait le tiers des dépenses de l'U.N.E.D.I.C.

## **C. — LES MODIFICATIONS INTRODUITES DANS LES DROITS DES PRÉRETRAITÉS PAR LE DÉCRET DU 24 NOVEMBRE 1982 ET PAR LES CIRCULAIRES D'APPLICATION DE L'U.N.E.D.I.C. : UN SYSTÈME COMPLEXE ET UNE ATTEINTE A LA NOTION DE DROITS ACQUIS**

En dépit du principe posé par le Gouvernement dans l'ordonnance du 26 mars 1982 sur l'abaissement de l'âge de la retraite, du maintien des droits acquis des personnes admises en garantie de ressources avant le 31 mars 1983 jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, il faut noter que le décret du 24 novembre 1982 et les circulaires d'application U.N.E.D.I.C. ont sensiblement porté atteinte à certains droits acquis.

1. **Des délais de carence** sont d'abord institués par le décret de 1982 pour le versement de la garantie de ressources, délais qui

tiennent compte des indemnités de licenciement et de congés payés pour les préretraités dont les contrats de travail ont été rompus à partir du 27 novembre 1982.

**2. L'interruption des allocations peut désormais intervenir dans deux hypothèses nouvelles :**

a) *Lorsque le préretraité atteint l'âge de soixante-cinq ans, et non plus soixante-cinq ans et trois mois : le cumul, garanti conventionnellement pendant une période de trois mois au-delà de soixante-cinq ans, des allocations de préretraite et de la pension de retraite normalement liquidée, est désormais supprimé, y compris pour les préretraités en cours, ce qui, outre l'atteinte portée à la loi des parties, est de nature à entraîner des difficultés de trésorerie non négligeables à l'âge de soixante-cinq ans lorsqu'on sait les délais nécessaires pour liquider une pension de vieillesse ; cette disposition est entrée en application dès le 27 novembre 1982.*

b) *Lorsque l'intéressé justifie de 150 trimestres au titre de l'assurance vieillesse : les articles 3 et 12 du décret déterminent le champ d'application de cette disposition qui est entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, comme le système de la retraite à soixante ans.*

### **3. Les modalités de maintien des droits acquis.**

Le décret du 24 novembre 1982, les circulaires U.N.E.D.I.C. du 31 janvier et du 12 avril 1983 et l'intervention du Ministre délégué devant votre Commission le 8 juin 1983 permettent de résumer ainsi qu'il suit les droits des diverses catégories de préretraités.

a) *L'allocation de garantie de ressources devrait être maintenue au taux de 70 % jusqu'au soixante-cinquième anniversaire pour les catégories suivantes :*

— les personnes admises au bénéfice de cette allocation avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 ;

— les personnes licenciées dans le cadre d'une allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (F.N.E.) conclue avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 ;

— les personnes bénéficiaires d'un contrat de solidarité conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983, qui ont notifié leur démission avant le 1<sup>er</sup> avril 1983, et dont la rupture de contrat de travail est intervenue au plus tard à l'issue du préavis légal ou conventionnel ;

— les personnes bénéficiaires d'un contrat de solidarité conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 qui ont notifié leur volonté de transformer leur emploi à mi-temps avant le 1<sup>er</sup> avril 1983 et dont la transformation du contrat de travail est intervenue au plus tard à l'issue d'une période équivalente à la durée du préavis légal ou conventionnel dû en cas de démission ;

— les personnes licenciées économiques dont l'entreprise a conclu avant le 27 novembre 1982 une convention d'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi et qui ont renoncé au bénéfice de cette convention avant cette date ;

— les personnes ayant fait l'objet à cinquante-neuf ans ou postérieurement d'un licenciement économique intervenu avant le 27 novembre 1982.

b) *L'allocation de garantie de ressources devrait être servie au nouveau taux* jusqu'à ce que l'intéressé justifie de cent cinquante trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse et au plus tard au dernier jour du mois suivant son soixante-cinquième anniversaire ; ce taux se situe à 65 % du salaire dans la limite du plafond de la Sécurité sociale et 50 % du salaire de référence pour la part excédant ce plafond.

Les catégories concernées seraient les suivantes :

— sous réserve des dispositions énumérées précédemment, les autres personnes admises au bénéfice de cette allocation entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et la date de la promulgation de la présente loi ;

— les personnes licenciées en cours de préavis à la date de promulgation de la loi, et ayant atteint l'âge de soixante ans ou plus lors de la rupture du contrat de travail ;

— les personnes licenciées dans le cadre d'une convention d'allocations spéciales du Fonds national de l'emploi entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et la date de promulgation de la loi ;

— les personnes bénéficiaires d'un contrat de solidarité conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983, qui ont notifié leur démission (ou la transformation de leur contrat) avant le 1<sup>er</sup> avril 1983, et dont la rupture du contrat de travail (ou la transformation) est intervenue à l'expiration d'un délai supérieur à la durée du préavis légal ou conventionnel ;

— les personnes bénéficiaires d'un contrat de solidarité conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 qui ont notifié leur démission (ou la transformation de leur contrat) après le 1<sup>er</sup> avril 1983 ;

— les personnes bénéficiaires d'un contrat de solidarité conclu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983, qui ont notifié leur démission (ou la transformation de leur contrat) avant la date de promulgation de la loi et dont la rupture du contrat de travail (ou sa transformation) est intervenue au plus tard à l'issue du préavis légal ou conventionnel.

#### 4. Le « désordre » de la période intermédiaire.

Force est de constater le luxe de détails et les précisions apportées souvent tardivement dans la définition des droits des diverses catégories de préretraités qui viennent d'être recensées.

Votre Commission ne peut que regretter que certaines de ces précisions ne soient intervenues que longtemps après la promulgation du décret du 24 novembre 1982. Il en est résulté une longue période d'incertitude pour les préretraités en cours d'indemnisation et pour les préretraités potentiels, ainsi que pour les A.S.S.E.D.I.C. qui n'étaient pas en mesure d'informer précisément les intéressés de la réalité de leurs droits.

Plus encore, cette période de « désordre », qui a fait l'objet de protestations justifiées des intéressés auprès des parlementaires, et les précisions qui ne sont intervenues que tardivement n'ont pas toujours contribué à dissiper complètement les ressentiments des uns et des autres.

##### a) *La rupture des engagements pris à l'égard des préretraités.*

Il en est résulté pour certains le sentiment que les conventions passées n'avaient pas été respectées. C'est ainsi que la suppression de trois mois de versement de l'allocation de garantie de ressources après soixante-cinq ans, ainsi que le passage de la retraite à soixante ans à la garantie de ressources attendue pour les salariés démissionnaires dans le cadre d'un contrat de solidarité ou d'une convention F.N.E., alors que la retraite n'offre pas à certains préretraités des prestations qui soutiennent la comparaison avec celles résultant de la garantie de ressources, ont constitué pour certains des atteintes inacceptables à ce qu'ils estimaient être des droits acquis qui avaient pesé d'une manière déterminante sur leur cessation d'activité.

**b) *L'inégalité de traitement qui en est résultée.***

Il convient, à cet égard, de relever le traitement favorable réservé aux préretraités au titre des contrats de solidarité et des conventions F.N.E. qui, parce que leurs entreprises ont signé avant la fin de 1982 des accords avec l'Etat, ont cessé leur activité au cours des trois premiers mois de 1983 et qui bénéficieront ainsi à partir de cinquante-cinq ans dans le premier cas, et à partir de cinquante-six ans et deux mois dans le second, des droits anciens (70 % de leur dernier salaire brut) alors que les salariés âgés de soixante ans et plus, licenciés ou démissionnaires après le 1<sup>er</sup> janvier 1983, ne percevront qu'une allocation de garantie de ressources réduite (65 % du salaire brut plafonné et 50 % au-dessus) et seront placés, pour certains d'entre eux, sous le régime globalement moins favorable, comme il sera vu, du régime de la retraite à soixante ans dès qu'ils justifieront de trente-sept années et demi de cotisations.

Même si l'appréciation de l'inégalité et de l'injustice ressentie par certains préretraités à l'occasion du passage de l'ancien système au système intermédiaire s'est trouvée peut-être surestimée pour des raisons psychologiques et en raison de la complexité du nouveau système, votre Commission estime cependant fâcheux qu'ait été porté atteinte à la crédibilité de nos systèmes d'assurance et de protection sociale. La préservation des droits acquis reste pour les citoyens une donnée fondamentale, notamment pour ceux qui, sortis de la période d'activité professionnelle, sont moins en mesure de défendre leurs intérêts que d'autres, et qui ont fait confiance aux engagements souscrits par l'Etat.

### **III. — UNE NOUVELLE DONNE : LA RETRAITE A SOIXANTE ANS**

L'abaissement de l'âge de la retraite qui constitue depuis longtemps une revendication syndicale fondée, notamment pour les carrières ouvrières longues, est désormais entré dans notre droit positif.

Il l'a été au terme d'une procédure sur laquelle il convient de revenir rapidement et selon des modalités qu'il faudra analyser. Enfin, dans la perspective de suppression de la garantie de ressources proposée par ce projet il convient de comparer les avantages qui étaient accordés par l'allocation ancienne à ceux découlant de la retraite à soixante ans, et notamment de recenser les « laissés-pour-compte » du nouveau régime d'assurance vieillesse.

#### **A. — LA PROCÉDURE RETENUE : UN CHASSÉ-CROISÉ ENTRE LE LÉGISLATIF ET LE CONVENTIONNEL**

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1983, l'âge de la retraite est fixé à soixante ans et cette nouvelle donne résulte de l'intervention législative qui s'est trouvée ratifiée par les partenaires sociaux. Le choix de cette date a permis au nouveau système de relayer la garantie de ressources démission qui prenait fin le 31 mars 1983, selon les termes de l'accord qui l'avait créée, et a permis aux partenaires sociaux de mener les négociations nécessaires pour abaisser l'âge de la retraite dans les régimes complémentaires.

##### **1. L'ordonnance du 26 mars 1982.**

Votre Commission ne rappellera pas ici les raisons qui avaient conduit le Sénat à refuser à la fin de l'année 1981 au Gouvernement la faculté de mettre en œuvre la retraite à soixante ans par voie d'ordonnance, et se bornera à relativiser la portée de cette réforme.

a) *Les textes antérieurs mettant en place une retraite anticipée.*

Il convient de rappeler que la généralisation de la retraite à soixante ans fait suite à un grand nombre de textes qui ont tendu à abaisser progressivement l'âge de la retraite : la loi du 31 juillet 1968 au profit des internés et déportés, la loi du 21 novembre 1973 en faveur des anciens combattants et anciens prisonniers, la loi du 31 décembre 1971 au profit des inaptes au travail, les lois du 30 décembre 1975 pour les ouvrières mères de famille de trois enfants, et pour les travailleurs manuels. Au surplus, ces lois apparaissent plus favorables que le nouveau régime de la retraite à soixante ans, notamment en ce qui concerne les conditions de durée d'assurance.

b) *La portée réelle de la réforme.*

Ainsi, compte tenu de ces textes et de l'existence de la garantie de ressources, le taux d'activité de la tranche d'âge soixante-cinq ans n'était plus, avant la généralisation de la retraite à soixante ans, que de 29 % pour les hommes et de 17 % pour les femmes.

Ces quelques données permettent d'apprécier plus exactement la portée du nouveau régime de vieillesse, surtout lorsqu'on sait que 15 % des soixante-soixante-cinq ans ne remplissent pas la condition de 150 trimestres de cotisation exigée pour bénéficier du nouveau régime, alors que la garantie de ressources aurait pu, dans de nombreux cas, être accordée à ces intéressés.

**2. L'accord signé par les partenaires sociaux le 4 février 1983.**

S'appuyant sur la publication de l'ordonnance du 26 mars 1982 abaissant l'âge de la retraite à soixante ans, le Gouvernement invitait alors les partenaires sociaux à négocier un accord sur les retraites complémentaires qui est finalement intervenu le 4 février 1983 et qui adapte le fonctionnement de ces régimes en vue de permettre également leur intervention dès l'âge de soixante ans.

a) *Le principe de l'accord.*

Au terme de cet accord, les salariés du régime général et du régime agricole pourront prendre, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1983, leur retraite à taux plein à partir de soixante ans s'ils totalisent 150 trimestres d'activité ou assimilée et pourront faire également valider par

les régimes complémentaires relevant de l'A.R.R.C.O. et de l'A.G.I.R.C. une allocation égale au montant des droits qu'ils ont acquis, et ce, sans l'application de coefficients d'abattement.

b) S'agissant des *minima garantis*, alors que le Gouvernement a mis en place, dans le cadre du régime général, un minimum de pension égal à 2.200 F par mois après cent cinquante trimestres de cotisation, les partenaires sociaux ont décidé, pour leur part, d'assurer la garantie d'une retraite complémentaire égale à 20 % du salaire moyen de la carrière pour 37,5 années validées à l'A.R.R.C.O. sur la base du taux obligatoire des cotisations.

c) Le texte de l'accord précise que l'abaissement de l'âge de la retraite constitue *un droit* et non pas une obligation, ce qui nécessitera l'adaptation de certaines conventions collectives.

d) *Une structure financière temporaire* est créée, qui sera financée, à côté de la quote-part de l'Etat, par un transfert des sommes que l'U.N.E.D.I.C. consacrait jusqu'alors à la garantie de ressources (soit 30 milliards de francs).

e) *Les problèmes restant à régler.*

Des négociations en cours devront régler d'importantes questions non résolues :

— le sort des salariés n'ayant pas cent cinquante trimestres d'assurance (mères de famille et, plus généralement, carrières courtes) ;

— l'harmonisation nécessaire des règlements des régimes de retraites complémentaires regroupés dans l'A.R.R.C.O. ;

— la définition de l'allocation de remplacement qui devrait être servie pendant un an aux salariés licenciés âgés de plus de soixante ans, justifiant de cent cinquante trimestres d'assurance et qui sont à la recherche d'un emploi.

### **3. La loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse.**

L'un des trois volets de cette loi, dans son article premier, avait pour objet de ratifier l'ordonnance du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

Le rapporteur de votre Commission, M. Louis Boyer, exprimait alors « très clairement les réserves profondes qui devaient accompagner l'approbation, rendue nécessaire par les circonstances, d'un texte dont les fondements n'en sont pas moins critiquables ».

Il ajoutait que « seul le vide provoqué par la disparition de la garantie de ressources exige que, finalement, votre Commission vous demande d'accepter le système qui vous est proposé ».

Le Rapporteur du Sénat exprimait ensuite une série de réserves dont les principales peuvent être ainsi résumées :

— la portée du nouveau système ne doit pas être surestimée, notamment du fait de l'intervention d'une série de textes précités favorisant la retraite anticipée et du fait des conditions d'attribution plus strictes de la retraite à soixante ans ;

— la réforme constitue un déplacement de charges considérable de l'U.N.E.D.I.C. vers la Sécurité sociale dans des conditions imprécises ;

— le nouveau régime, à l'exception des salariés dont les revenus sont les plus faibles, qui bénéficient du minimum de pension, ne favorise pas les autres catégories sociales (cadres moyens et supérieurs, non-salariés, problèmes des « partis »...) ;

— le respect des droits acquis affirmé dans la loi d'habilitation n'a pas toujours été respecté (augmentation de la cotisation d'assurance maladie des préretraités, arrêt de la signature des contrats de solidarité à la fin de 1982...).

En dépit de ces critiques, et compte tenu des autres points positifs contenus dans le projet, notamment en ce qui concerne le nouveau régime du minimum de pension et la définition élargie des périodes d'assurances, ainsi que de la marge de manœuvre étroite laissée au Parlement, le Sénat adoptait finalement le projet de loi qui portait ratification de l'ordonnance de la retraite à soixante ans.

## **B. — GARANTIE DE RESSOURCES ET RETRAITE A SOIXANTE ANS : ESSAI D'APPRÉCIATION DES AVANTAGES RESPECTIFS**

Si la retraite à soixante ans n'est que facultative, elle pénalise cependant les salariés désireux de poursuivre leur activité au-delà de soixante ans et qui se trouvent licenciés et porte ainsi atteinte au respect du droit au travail.

En restant éloigné des débats théoriques sur la place respective qu'il convient de donner à l'assurance chômage et à l'assurance vieillesse, il convient de tenter de préciser les avantages de chacun des systèmes en se gardant des généralisations et des moyennes, et ce, notamment sous l'angle des conditions d'attribution et des prestations servies.

### **1. Des conditions d'attribution plus rigoureuses pour la retraite à soixante ans.**

Point n'est besoin d'insister sur les conditions d'attribution particulièrement favorables de la garantie de ressources : il suffit en effet à l'intéressé de justifier de dix années d'appartenance à la Sécurité sociale dans un ou plusieurs régimes en qualité de salarié et dans des entreprises relevant du champ d'application du régime de l'assurance chômage.

L'intéressé doit, au surplus, avoir appartenu à l'une de ces entreprises pendant une année continue ou deux années discontinues au cours des cinq dernières années précédant la rupture du contrat de travail.

Ces conditions d'attribution particulièrement souples répondaient ainsi aux situations délicates que rencontraient certains chômeurs âgés, n'ayant exercé qu'une carrière relativement courte comparée à celle habituellement plus longue des carrières ouvrières, ou des activités variées alternant les professions indépendantes et salariées.

Si le nouveau régime de la retraite à soixante ans constitue en effet un progrès sur ce plan, si on la compare aux formules anciennes de retraite anticipée, ses conditions d'attribution avec la nécessité de cent cinquante trimestres d'assurance apparaissent singulièrement rigides et ne permettent pas de régler d'une manière satisfaisante certaines situations de chômage.

### **2. Des prestations parfois plus intéressantes pour la garantie de ressources.**

Comme il a été vu précédemment, les préretraités percevant la garantie de ressources bénéficient, en cas de licenciement ou de démission à compter de soixante ans, de 70 % de leur salaire antérieur brut des trois derniers mois, dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de soixante-cinq ans et trois mois.

a) *La répartition de la garantie de ressources par qualifications professionnelles : une préretraite de classe ?*

Le montant de cette allocation, pourtant réduit à 65 % du salaire pour les derniers bénéficiaires de la garantie de ressources, apparaissait donc satisfaisant et bénéficiait à l'ensemble des qualifications professionnelles comme en témoignent les tableaux suivants (*Source : Bulletin de liaison U.N.E.D.I.C., mars 1983*) :

I. — BÉNÉFICIAIRES DE LA GRD AU DERNIER JOUR DU MOIS DE FÉVRIER 1983

Qualifications professionnelles	De 60 à 61 ans		De 61 à 62 ans		De 62 à 63 ans		De 63 à 64 ans		De 64 à 65 ans		De 65 à 65 ans et 3 mois		Total		
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Manœuvre .....	792	540	1.092	747	1.034	748	715	604	642	533	0	4	4.275	3.176	7.466
Ouvrier spécialisé .....	2.992	1.888	3.947	2.751	4.093	3.003	2.612	2.123	1.664	1.779	13	13	15.301	11.557	28.858
Ouvrier qualifié .....	7.554	2.382	10.774	3.274	11.642	3.651	7.454	2.623	4.545	1.991	28	14	41.997	13.935	55.932
Employé non qualifié .....	2.341	3.193	3.409	4.817	3.937	4.899	2.584	3.350	1.802	2.666	11	22	14.084	18.947	33.031
Employé qualifié .....	3.893	3.792	5.086	5.165	5.669	5.620	3.613	3.479	2.102	2.297	16	23	20.379	20.376	40.755
Maîtrise, technicien .....	4.023	877	5.507	1.179	5.812	1.225	3.679	860	2.149	650	11	4	21.141	4.795	25.936
Cadre technique .....	1.603	182	2.332	218	2.421	202	1.454	175	937	113	5	1	8.752	891	9.643
Cadre administratif .....	1.423	399	2.029	511	2.368	567	1.587	365	1.087	211	9	1	8.503	2.054	10.557
<b>Total .....</b>	<b>24.621</b>	<b>13.253</b>	<b>34.176</b>	<b>18.662</b>	<b>36.976</b>	<b>19.916</b>	<b>23.698</b>	<b>13.579</b>	<b>14.868</b>	<b>10.240</b>	<b>93</b>	<b>82</b>	<b>134.432</b>	<b>75.731</b>	<b>210.163</b>

J. — BÉNÉFICIAIRES DE LA GRL AU DERNIER JOUR DU MOIS DE FÉVRIER 1983

Qualifications professionnelles	De 60 à 61 ans		De 61 à 62 ans		De 62 à 63 ans		De 63 à 64 ans		De 64 à 65 ans		De 65 à 65 ans et 3 mois		Total		
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	Total
Manœuvre .....	1.241	675	1.394	744	1.293	732	926	566	761	452	7	1	5.642	3.170	8.812
Ouvrier spécialisé .....	4.648	2.629	5.222	2.997	4.731	2.778	3.167	1.919	2.130	1.487	88	26	19.986	11.836	31.822
Ouvrier qualifié .....	11.138	2.935	12.186	3.306	10.893	2.944	7.109	1.872	4.522	1.325	107	34	45.955	12.416	58.379
Employé non qualifié .....	3.102	2.835	3.582	3.478	3.455	3.282	2.412	2.216	1.571	1.610	9	7	14.131	13.428	27.559
Employé qualifié .....	3.976	2.792	4.499	3.368	4.221	2.943	2.704	1.894	1.889	1.339	12	7	17.301	12.343	29.644
Maîtrise, technicien .....	5.173	741	5.992	910	5.196	905	3.347	605	2.048	375	16	2	21.772	3.538	25.310
Cadre technique .....	1.889	125	2.360	171	2.301	169	1.463	111	934	75	7	0	8.954	651	9.605
Cadre administratif .....	1.577	282	2.101	374	2.060	302	1.489	222	967	138	8	2	8.202	1.320	9.522
<b>Total .....</b>	<b>32.744</b>	<b>13.014</b>	<b>37.336</b>	<b>15.348</b>	<b>34.170</b>	<b>14.055</b>	<b>22.617</b>	<b>9.405</b>	<b>14.822</b>	<b>6.801</b>	<b>254</b>	<b>79</b>	<b>141.943</b>	<b>58.702</b>	<b>200.645</b>

Ces chiffres témoignent que les effectifs des cadres et assimilés, bénéficiant de la garantie de ressources démission ou licenciement, étaient moins élevés que ceux des ouvriers qualifiés par exemple.

b) *La comparaison des prestations servies au titre de garanties de ressources et de la retraite à soixante ans : un progrès pour les non-cadres ?*

— Pour les *salariés non cadres*, la retraite à soixante ans est souvent égale ou supérieure à la garantie de ressources au taux minoré (65 %), notamment en raison d'un taux de cotisations maladie plus fort pour les préretraités (5,5 %) que pour les retraités, et dans le cas des carrières « en dôme » lorsque le bénéficiaire a cotisé plus de trente-sept ans et demi (la retraite complémentaire est en effet calculée sur le salaire moyen de carrière et non sur le dernier salaire).

— Plus encore, pour les *bas salaires*, la retraite à soixante ans s'avère intéressante : pour le smicard, le minimum contributif de 2.200 F auquel s'ajoutent environ 700 F de l'A.R.R.C.O. représente ainsi 95 % du salaire net.

— Pour les *salariés cadres* qui ont cotisé vingt et un ans seulement à l'A.G.I.R.C. (c'est le cas le plus fréquent), la retraite totale est nettement inférieure à l'ancienne garantie de ressources, mais soutient cependant la comparaison avec la garantie de ressources au taux de 65 % si l'on tient compte du paiement des cotisations maladie.

On peut donc parler de régression sociale pour certains cadres, même si des écarts subsistent, résultant notamment d'une durée de cotisation souvent inférieure. A cet égard, la garantie de ressources, avec ses conditions d'attribution moins contraignantes, constituait un système de cessation d'activité plus souple que celui de la retraite à soixante ans.

— Enfin, le nouveau système ne favorise pas les *carrières diversifiées* puisqu'un salarié peut avoir cotisé trente-sept années et demi dans divers régimes mais beaucoup moins à l'A.R.R.C.O. et au régime général s'il a par exemple exercé une activité indépendante pendant un temps : s'il reçoit à soixante ans sa retraite du régime général et sa retraite complémentaire, il devra attendre soixante-cinq ans pour recevoir celle des non-salariés.

La comparaison des situations, selon la qualification et selon les salaires, apparaît donc difficile à établir (1).

Il reste que, globalement, le nouveau système tend à défavoriser les cadres moyens et supérieurs ainsi que les salariés aux carrières courtes et diversifiées, et à conforter la situation des retraités ayant

---

(1) Voir tableau ci-après.

perçu des bas et moyens salaires — ce qui est une bonne chose — mais fallait-il pour autant supprimer, avant que les partenaires sociaux en décident, une allocation spécifique et souple qui répondait à un besoin ?

**RETRAITE ET GARANTIE DE RESSOURCES  
SELON LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE ET LE SALAIRE**

	Retraite à 60 ans	Garantie de ressources ancienne formule	Garantie de ressources nouvelle formule
<b>Non-cadre</b>			
	37,5 années de cotisation aux régimes général et complémentaire		
Par rapport au salaire brut .....	70 à 72 %	70 %	65 %
Par rapport au salaire net .....	80 à 82 %	79,1 %	71 %
	37,5 années de cotisation dans divers régimes		
Par rapport au salaire brut .....	60 à 65 %	70 %	65 %
Par rapport au salaire net .....	68 à 74 %	79,1 %	71 %
<b>Cadre</b>			
	37,5 années de cotisation aux régimes général et complémentaire		
Par rapport au salaire brut .....	57 à 60 %	70 %	58 à 60 %
Par rapport au salaire net .....	64 à 67 %	79,1 %	63 à 64 %
	37,5 années de cotisation dans divers régimes		
Par rapport au salaire brut .....	50 à 55 %	70 %	58 à 60 %
Par rapport au salaire net .....	56 à 62 %	79,1 %	63 à 64 %
<b>Ouvrier</b>			
avec salaire brut 3.600 F	40 ans de cotisation dans régimes général et complémentaire		
avec salaire net 3.110 F	au taux de 5,3 % à l'A.R.R.C.O.		
Par rapport au salaire brut .....	2.910 (2.875)	3.143 à 3.240 F	
Par rapport au salaire net .....	81 %	50 %	
Prestations brutes (et nettes) .....	92 %	95 à 100 %	
<b>Non-cadre</b>			
avec salaire brut 5.500 F	40 ans de cotisation dans régimes général et complémentaire		
avec salaire net 4.760 F	avec carrière ascendante au taux de 5,3 % à l'A.R.R.C.O.		
Par rapport au salaire brut .....	3.600 (3.550)	3.850 (3.638)	3.600 (3.425)
Par rapport au salaire net .....	65 %	70 %	65 %
Prestations brutes (et nettes) .....	75 %	76 %	72 %
<b>Non-cadre</b>			
avec salaire brut 6.250 F	43 ans de cotisation dans régimes général et complémentaire		
avec salaire net 5.410 F	avec carrière en « dôme » (1) au taux de 5,3 % à l'A.R.R.C.O.		
Prestations brutes (et nettes) .....	5.080 (5.010)	4.375 (4.134,38)	4.062,5 (3.839,1)
Par rapport au salaire brut .....	81 %	70 %	65 %
Par rapport au salaire net .....	93 %	76 %	71 %

(1) Cas d'un ouvrier dont la rémunération culmine avant la cinquantaine.

	Retraite à 60 ans	Garantie de ressources ancienne formule	Garantie de ressources nouvelle formule
<b>Non-cadre</b>			
avec salaire brut 6.650 F	37,5 années de cotisation		
avec salaire net 5.750 F	mais seulement 32 ans au régime général et à l'A.R.R.C.O. au taux de 5,3 %		
Prestations brutes .....	4.100 (4.050)	4.655 (4.399)	4.322 (4.084)
Par rapport au salaire brut .....	62 %	70 %	65 %
Par rapport au salaire net .....	70,5 %	76,5 %	71 %
<b>Cadre</b>			
avec salaire brut 14.900 F	37,5 années de cotisation		
avec salaire net 13.000 F	dont 34 au régime général et 21 ans à l'A.G.I.R.C. au taux de 14 %		
Prestations brutes .....	7.750 (7.630)	10.430 (9.880)	8.561,5 (8.090)
Par rapport au salaire brut .....	52 %	70 %	57,45 %
Par rapport au salaire net .....	59 %	76 %	62,20 %
<b>Cadre</b>			
avec salaire brut 14.820 F (cas cité par la C.G.T.)	37,5 années de cotisation au régime général et à l'A.G.I.R.C. au taux de 14 %		
Prestations brutes .....	9.040	10.374	8.521,5
Par rapport au salaire brut .....	61 %	70 %	57,5 %
<b>Cadre</b>			
avec salaire brut 21.000 F	37,5 années de cotisation au régime général et à l'A.G.I.R.C. au taux de 14 %		
avec salaire net 18.440 F			
Prestations brutes .....	11.930 (11.730)	14.700	11.611,5
Par rapport au salaire brut .....	57 %	70 %	55,3 %
Par rapport au salaire net .....	64 %	76 %	

Source : *Le Monde* (10 février 1983).

### C. — LES « LAISSÉS-POUR-COMPTÉ » DU NOUVEAU SYSTÈME

En dépit des efforts mis en œuvre par le Gouvernement et les partenaires sociaux, de nombreuses catégories de chômeurs âgés n'entrent pas dans le champ d'application de la nouvelle retraite à soixante ans ou n'y entrent qu'imparfaitement.

L'un des principaux griefs qui peuvent être présentés au nouveau système concerne les salariés qui n'ont pas trente-sept ans et demi de cotisations et qui, au-delà de soixante ans, sont au chômage : ceux-ci ne perçoivent plus en effet que l'allocation chômage de base (42 % de leur salaire plus 34,05 F par jour) au lieu de 70 % du salaire antérieur comme précédemment.

Ces actifs de plus de soixante ans réduits au chômage apparaissent ainsi pénalisés par rapport aux salariés ayant démissionné à la

faveur des contrats de solidarité avant la réforme et qui perçoivent jusqu'à soixante-cinq ans 70 % de leur salaire antérieur.

Les indications suivantes permettent de mieux cerner les droits des chômeurs de plus de soixante ans et de moins de soixante ans après la suppression de la garantie de ressources.

**1. Le sort des chômeurs de plus de soixante ans après la suppression de la garantie de ressources.**

a) Cas des personnes ayant des « droits acquis » : elles continueront à bénéficier de cette prestation jusqu'à soixante-cinq ans, selon le cas, au taux de 65 % - 50 %, ou au taux de 70 %.

b) Cas des personnes autres que celles du point précédent, qui ont cent cinquante trimestres validés à la Sécurité sociale : elles « basculeront » dans la retraite dès l'âge de soixante ans.

c) Cas des personnes licenciées économiques après cinquante-cinq ans dans le cadre d'une convention du F.N.E. :

— ou bien à soixante ans elles ont cent cinquante trimestres validés à la Sécurité sociale et « basculent » dans la retraite ;

— ou bien à soixante ans elles n'ont pas cent cinquante trimestres, et le F.N.E. complétera l'allocation de chômage qu'elles perçoivent, afin de leur maintenir le même niveau de ressources qu'entre cinquante-cinq et soixante ans, soit 65 % - 50 % du salaire antérieur.

d) Cas des bénéficiaires de contrats de solidarité conclus après la loi supprimant la garantie de ressources :

Il est prévu, s'agissant de *démissionnaires volontaires*, de limiter cet avantage aux seules personnes qui à soixante ans ont cent cinquante trimestres validés à la Sécurité sociale, donc qui « basculeront » à cet âge dans le régime de retraite.

e) Cas des autres chômeurs qui n'entrent pas dans l'une des catégories précédentes :

Leur situation à soixante ans peut être diverse, comme elle l'était avant la suppression de la garantie de ressources, puisqu'elle varie en fonction :

— de l'âge auquel est intervenu leur licenciement ;

— de la durée de leur travail antérieur avant licenciement ;

- du nombre de trimestres validés à la Sécurité sociale ;
- du nombre d'années pendant lesquelles ils ont cotisé à la Sécurité sociale dans le champ d'application du régime d'assurance chômage ;
- de leurs efforts de reclassement appréciés par les commissions paritaires des A.S.S.E.D.I.C. pour accorder des prolongations de droits ;
- éventuellement de leurs ressources, pour pouvoir bénéficier de l'aide de secours exceptionnelle.

Selon le cas, ils pourront à soixante ans :

- soit bénéficiaire de la retraite ;
- soit bénéficiaire de l'une ou l'autre des allocations du régime d'assurance chômage :
  - allocation de base,
  - allocation de fin de droits doublée,
  - allocation de fin de droits ;
- soit bénéficiaire de l'allocation de secours exceptionnelle :
  - allocation de secours exceptionnelle simple,
  - éventuellement allocation de secours exceptionnelle doublée (ce projet en cours a été annoncé par le ministre délégué chargé de l'Emploi) ;
- soit ne plus avoir aucun droit.

Ces cas ne devraient en principe se rencontrer que dans deux hypothèses où l'intéressé ne peut pas bénéficier de l'allocation de secours exceptionnelle.

— il a des ressources supérieures au plafond prévu pour cette allocation (environ 3.000 F pour une personne seule et 7.000 F pour un couple),

— la commission paritaire de l'A.S.S.E.D.I.C. a estimé qu'il ne faisait pas d'effort pour se reclasser et ne lui a pas accordé de prolongation de droits.

Pour tous les autres chômeurs âgés, il convient de rappeler que le décret du 24 novembre 1982 a apporté des améliorations à leur situation, en prévoyant, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions de cotisations antérieures à la Sécurité sociale :

- le doublement de l'allocation de fin de droits,
- le maintien après cinquante-sept ans et demi de l'allocation perçue à cet âge.

## 2. Le sort des chômeurs de moins de soixante ans.

Le nouveau système de la retraite à soixante ans laisse cependant en dehors de son champ d'application un certain nombre d'exclus, notamment les chômeurs âgés qui réunissent ou qui ne réunissent pas cent cinquante trimestres de cotisation et qui n'ont pas atteint l'âge de soixante ans.

Dans ces conditions, ces exclus ne perçoivent, comme il a été vu, que les allocations du régime de l'assurance chômage, allocation de base prolongée ou non ou allocation de fin de droits, également prolongée ou pas.

Si les chômeurs âgés de plus de cinquante-sept ans et demi, en cours d'indemnisation, voient les allocations de chômage maintenues sous certaines conditions jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'atteindre l'âge de soixante ans, il subsiste un grand nombre de chômeurs âgés de plus de cinquante ans dépourvus de toute ressource parce que arrivés en fin de droits (1).

Rappelons également que 700.000 chômeurs n'ont droit à aucune allocation ; mais c'est la situation des demandeurs d'emploi âgés qui appelle les remèdes les plus urgents. Notre système d'indemnisation du chômage présente ainsi la particularité de ne pas régler d'une manière satisfaisante le problème des chômeurs de longue durée et des chômeurs âgés puisque, en effet, le montant de l'indemnisation se réduit à mesure que la durée du chômage s'allonge.

Un point positif apporté par le projet de loi à cet égard est de dispenser les bénéficiaires de l'allocation de base, sous certaines conditions d'âge, de l'obligation de rechercher un emploi.

La situation de certaines catégories de chômeurs appelle ainsi des solutions qui devront rapidement être mises en œuvre par l'Etat et les partenaires sociaux.

Une aide spécifique devrait être apportée aux chômeurs de plus de cinquante-cinq ans sans ressources, qui sont parvenus à l'expiration des périodes prolongées d'allocation de base, d'allocation de fin de droits, voire d'allocation spéciale exceptionnelle.

Certains de ces chômeurs qui n'ont pas soixante ans ont cependant cotisé pour plus de cent cinquante trimestres validés et sont parvenus à l'expiration de leur période prolongée d'indemnisation. Il importe de créer en leur faveur une allocation spécifique jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de soixante ans. Certains de ces chômeurs

---

(1) Voir tableau ci-après.

ne réunissent pas cent cinquante trimestres de cotisation et arrivent à l'âge de soixante ans en étant en période d'indemnisation ou en fin de droits : quels seront leurs droits en matière de vieillesse ?

**DURÉE D'ATTRIBUTION DES ALLOCATIONS (A.B. et A.F.D.)**

Durée affiliation préalable minimale et âge éventuellement	Allocation de base	Prolon- gation allocation de base	Allocation fin de droits	Prolon- gation allocation fin de droits	Durée maximale indemn- sation
	Jours	Jours	Jours	Jours	Jours
<b>Ancien système.</b>					
91 jours sur les 12 mois précédant la rupture :					
— moins de 50 ans .....	365	(a)	274	(a)	1.095
— 50 à moins de 55 ans .....	791		365		1.825
— à partir de 55 ans .....	912		456		1.825
<b>Nouveau système.</b>					
(effet : — 25 novembre 1982 pour contrats rompus après cette date ; — 1 <sup>er</sup> février 1983 pour contrats rompus avant le 25 novembre 1982).					
91 jours sur les 12 mois précédant la rupture .....	91	—	—	—	91
182 jours sur les 12 mois précédant la rupture .....	274	182	274	182	639
365 jours sur les 24 mois précédant la rupture .....					
— moins de 50 ans .....	365	274	365	365	912
— à partir de 50 ans .....	639	365	456	365	1.369
730 jours sur les 36 mois précédant la rupture .....					
— et à partir de 50 ans .....	912	365	456	456	1.825

(a) Ces périodes d'indemnisation pouvaient être allongées d'une période de 3 mois (91 jours) renouvelables sur décisions individuelles de la commission paritaire.

91 j = 3 mois ; 182 j = 6 mois ; 274 = 9 mois ; 365 j = 1 an ; 456 j = 15 mois ;  
639 j = 18 mois ; 730 j = 2 ans ; 912 j = 2 ans 1/2 ; 1.095 j = 3 ans ; 1.369 j = 3 ans  
et 9 mois ; 1.825 j = 5 ans.

### **3. Le sort des bénéficiaires d'une retraite au titre d'accords dits « maison ».**

Ces mécanismes de préretraite peuvent résulter de l'initiative d'une entreprise, d'un protocole d'accord avec les organisations syndicales ou être le produit d'une négociation plus large telles les conventions signées avec la sidérurgie en 1977 et 1979.

Ces mécanismes sans existence légale reprennent le système de la garantie de ressources et prévoient en général la cessation du versement du revenu de remplacement à soixante ans.

A l'exception des conventions sidérurgie, qui ont été garanties par l'Etat, le Ministre a précisé devant votre Commission que ces « accords maison » ne pouvaient à eux seuls constituer la base de droits acquis, sauf accord des partenaires sociaux ou intervention de l'Etat.

### **4. L'inadaptation des conditions d'attribution de la retraite à soixante ans aux ressortissants des départements d'outre-mer.**

La plupart des D.O.M. se sont vu appliquer au cours des dernières années des régimes d'assurance chômage calqués sur le régime métropolitain (1).

Il reste que la montée en puissance de ces régimes s'est faite progressivement dans chacun de ces départements, et notamment que les cotisations et les allocations servies ne se sont alignées que progressivement sur celles servies en métropole.

Dans ces conditions, les D.O.M. devraient connaître, à la fin de 1983, un régime d'assurance chômage aligné, sur le plan des allocations servies, sur celui de la France métropolitaine.

Force est cependant de constater que les ressortissants des D.O.M. éprouveront encore plus de difficultés que les salariés métropolitains à bénéficier du nouveau régime de la retraite à soixante ans, notamment du fait des conditions d'attribution de cette dernière, c'est-à-dire la nécessité d'avoir cotisé pendant trente-sept ans et demi à l'assurance vieillesse, et ce, pour deux raisons.

---

(1) Des conventions du 22 août 1980, agréées par l'arrêté du 5 décembre 1980, instituent un régime d'assurance chômage dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La première consiste en l'instauration tardive des assurances sociales dans les D.O.M. puisque celles-ci n'ont été mises en place qu'en 1948 ; ce n'est donc qu'au cours de l'année 1985, dans les meilleures conditions, que les ressortissants de ces départements pourront faire constater leurs cent cinquante trimestres de cotisation.

La seconde réside dans le fait que les ressortissants des D.O.M., plus que ceux de la métropole, connaissent des carrières de nature variée, au cours desquelles alternent les activités indépendantes et les activités salariées, sans parler des périodes d'inactivité malheureusement provoquées par une situation de crise économique endémique qui frappe ces départements.

Les populations salariés des départements d'outre-mer éprouveront donc les pires difficultés à satisfaire aux sévères conditions d'attribution de la retraite à soixante ans.

S'il peut apparaître difficile de maintenir à leur seul bénéfice la garantie de ressources attribuée à des conditions plus souples, il conviendrait sans doute de mettre à l'étude un mécanisme leur permettant de racheter, dans des conditions satisfaisantes et supportables, les années de cotisations qui leur permettraient d'accéder au nouveau système de retraite.

Votre Commission attend du ministre délégué chargé de l'emploi des assurances sur ce point important. Dans le cas contraire, la retraite à soixante ans risque de rester pendant encore de longues années lettre morte pour les travailleurs des départements d'outre-mer.

Voilà plus d'un an que le Gouvernement promet d'apporter une solution favorable à ce problème douloureux et aucune réponse n'est encore apportée.

## CONCLUSION

Parvenue au terme de ces développements, votre Commission a le sentiment d'avoir démontré que la garantie de ressources — créée par les partenaires sociaux et ratifiée par le législateur — a répondu à un véritable besoin et a permis de traverser une période difficile pour notre économie, notamment en raison de la souplesse de ses conditions d'attribution et du montant convenable de cette allocation de remplacement.

Si certains ont pu soutenir que la garantie de ressources était une préretraite « de classe », bénéficiant principalement aux cadres, les chiffres analysés montrent que les salariés de toutes qualifications en ont largement bénéficié.

Votre Commission prend acte ensuite de la crise financière du régime de l'assurance chômage et de la nécessité de revoir certaines des prestations accordées ; elle n'en dénonce pas moins les conditions dans lesquelles s'est opéré le passage de l'ancienne garantie de ressources à la formule intermédiaire au taux minoré provoquant une émotion légitime chez les préretraités du fait des inégalités de traitement introduites et de la rupture des engagements pris.

Elle enregistre également la « nouvelle donne » que constitue l'abaissement de l'âge de la retraite qui justifie dans son principe la disparition de la garantie de ressources.

Votre Commission ne peut cependant que dénoncer la procédure retenue à cette occasion : l'utilisation de la procédure des ordonnances d'abord — et elle tient à rappeler le vote négatif du Sénat sur la loi d'habilitation —, les réserves sérieuses exprimées par la Haute Assemblée appelée à se prononcer sur le projet de ratification de la retraite à soixante ans, tandis que dans le même temps, ou quelques semaines auparavant, les partenaires sociaux étaient pressés de conclure un accord pour adapter les régimes complémentaires au nouveau système.

Par-delà les motifs de droit et de compétence, il n'est pas certain que ce chassé-croisé entre le législatif et le contractuel, largement utilisé par le Gouvernement, ait permis aux uns et aux autres de se prononcer dans toute l'étendue de leurs compétences respectives. Votre Commission a essayé d'apprécier aussi objectivement que possible les avantages respectifs des deux systèmes, garantie de ressources et retraite à soixante ans ; elle a remarqué que les prestations respective-

ment servies, parfois étaient analogues, parfois profitaient plus à certains qu'à d'autres et globalement bénéficiaient plus largement aux non-cadres. Elle a également noté la plus grande souplesse de l'ancien système comparé à la retraite à soixante ans, qui, si elle bénéficie potentiellement à tous, est subordonnée à des conditions d'attribution rigoureuses.

Enfin, votre Commission a tenté de recenser les « laissés-pour-compte » du nouveau système et a observé que nombre de catégories de chômeurs âgés exclus devront nécessairement voir leur situation prise en compte par les partenaires sociaux et l'Etat.

Considérant que ce projet de loi ne constitue qu'un texte de conséquence de l'abaissement de l'âge de la retraite précédemment adopté par le Parlement, parfois au corps défendant du Sénat, ou avec d'extrêmes réserves de ce dernier, et soucieuse du respect de la sphère de compétences des partenaires sociaux qui ont ratifié le système de la retraite à soixante ans, votre Commission ne peut donc s'opposer à l'adoption d'un texte de conséquence et d'harmonisation, même si celui-ci, dans ses implications directes et indirectes, appelle de sérieuses réserves.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

Cet article modifie l'article L. 351-5 du Code du travail et tend d'abord à supprimer la mention de l'allocation de garantie de ressources parmi les prestations servies et les revenus de remplacement accordés aux salariés privés d'emploi, au bénéfice des salariés âgés de soixante ans au moins.

Cet article stipule ensuite qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé aux dispositions des articles L. 351-1 et L. 351-7 du Code du travail, premier alinéa, pour certains bénéficiaires. Ces derniers seront ainsi dispensés de l'obligation de rechercher un emploi et de l'obligation de l'accepter.

En conséquence la garantie de ressources disparaît des allocations de l'assurance chômage et certains bénéficiaires âgés de l'allocation de base se trouvent ainsi dispensés de rechercher un emploi, disposition qui existait en faveur des allocataires de la garantie de ressources.

Sans reprendre les arguments abondamment développés dans le présent rapport, votre Commission note qu'il est mis fin à une hypocrisie qui existait pour certains bénéficiaires âgés de l'allocation de base qui n'ont plus guère de chances de retrouver un emploi.

Elle vous demande d'adopter cet article sans modification.

### *Article 2.*

Cet article affirme le principe du maintien des droits acquis à la garantie de ressources résultant des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ou d'engagements pris avec l'Etat avant la publication du texte et précise qu'un décret en fixera les modalités d'application.

Votre Commission ne reprendra pas à l'occasion de l'examen de cet article les sérieuses réserves qu'elle a exprimées en ce qui concerne le maintien des droits acquis. Elle redit seulement que certains de ces droits lui apparaissent sérieusement remis en cause et

note également que la rédaction proposée écarte les accords dits « maison » de la reconnaissance des droits acquis.

Votre Commission vous demande cependant d'adopter cet article sans modification.

### *Article 3.*

Cet article ne constitue qu'une mesure d'harmonisation visant à supprimer à l'article L. 351-7 du Code du travail une disposition relative à la garantie de ressources.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.



**Compte tenu des réserves et des observations exprimées dans le présent rapport, une minorité des membres de la Commission s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'ensemble du projet de loi, une large majorité de celle-ci s'abstenant.**

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
—	—	—	—
<b>TITRE V</b>			
<b>TRAVAILLEURS PRIVÉS D'EMPLOI</b>			
<b>CHAPITRE PREMIER</b>			
<b>Garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.</b>			
Section I. —			
<i>Dispositions générales.</i>			
<i>Art. L. 351-1. — En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement, sous réserve d'être à la recherche d'un emploi.</i>			
. . . . .			
<i>Art. L. 351-3. — Sous réserve des dispositions des articles L. 351-16 et L. 351-17, tout employeur entrant dans le champ d'application territorial de la convention sus-indiquée est tenu d'assurer contre le risque de privation d'emploi tout salarié dont l'engagement résulte d'un</i>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>contrat de travail, y compris les travailleurs salariés détachés à l'étranger, ainsi que les travailleurs salariés français expatriés.</p>			
<p>Les institutions prévues à l'article L. 351-2 ne peuvent refuser les adhésions données en application de l'alinéa précédent.</p>			
<p>.....</p>			
<p>Art. 351-5. — Le revenu de remplacement des salariés mentionnés à l'article L. 351-3 est compris entre un plancher et un plafond. Il est servi pendant une durée limitée.</p>			
<p>Il est constitué par l'une des prestations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>— l'allocation de base, servie, pendant une durée qui peut varier en fonction de leur âge, aux salariés qui n'ont droit ni à l'allocation spéciale ni à l'allocation de garantie de ressources ;</li></ul>	<p>Article premier.</p> <p>Le début du deuxième alinéa de l'article L. 351-5 du Code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Il est constitué par l'une des prestations suivantes :</p> <p>« — l'allocation de base, servie, pendant une durée qui peut varier en fonction de leur âge, aux salariés qui n'ont pas droit à l'allocation spéciale ; un décret en Conseil d'Etat détermine notamment les conditions d'âge dans lesquelles il pourra être dérogé, pour certains bénéficiaires de cette allocation, aux dispositions des articles L. 351-1 et L. 351-7, premier alinéa du Code du travail ;</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« — l'allocation de base,...</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>— l'allocation spéciale, servie pendant une durée maximum de douze mois aux seuls salariés de moins de soixante ans qui ont fait l'objet d'un licenciement pour motif économique ;</li><li>— l'allocation de garantie de ressources, servie aux sala-</li></ul>	<p>« — l'allocation spéciale servie, pendant une durée maximum de douze mois, aux seuls salariés de moins de soixante ans qui ont fait l'objet d'un licenciement pour motif économique ;</p>	<p>..., premier alinéa du présent code ;</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale  
en première lecture

Proposition de la Commission

riés âgés de soixante ans au moins, dans des conditions d'attribution pouvant déroger aux dispositions des articles L. 351-1 et L. 351-7, premier alinéa.

« Le revenu de remplacement versé à des salariés dont l'emploi à temps plein est transformé avec leur accord en emploi à mi-temps au titre d'un contrat de solidarité; la condition portée à l'article L. 351-1 n'est pas applicable aux bénéficiaires de ce revenu.

« Les prestations sont calculées sur la base du salaire antérieurement perçu, sans pouvoir excéder son montant net; ce salaire est plafonné. L'allocation spéciale est, sauf convention particulière, conclue au niveau national et professionnel, et agréée par les pouvoirs publics dans des conditions fixées par décret, affectée d'une dégressivité trimestrielle.

« Les bénéficiaires de l'allocation spéciale allouée à la suite d'un licenciement pour cause économique peuvent percevoir, en cas de reprise d'emploi, une prime d'incitation au reclassement.

« Le montant de l'allocation spéciale ne peut être inférieur à 90 % du montant du salaire minimum de croissance. »

« — le revenu de remplacement... » (Le reste sans changement.)

Alinéa sans modification.

Art. 2.

Les dispositions de l'article premier ci-dessus ne font pas obstacle au maintien des droits acquis à la garantie de ressources résultant des dispositions législatives et ré-

Art. 2.

Sans modification.

Art. 2.

Sans modification.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 351-7. — Sauf dans le cas des bénéficiaires de la garantie de ressources visés au cinquième alinéa de l'article L. 351-5, le droit au revenu de remplacement s'éteint lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire de ce revenu refuse d'accepter un emploi offert, de suivre une action de formation prévue aux 1°, 3° à 6° de l'article L. 900-2 ou de répondre aux convocations des services ou organismes compétents.</i></p> <p>Il en est de même en cas de fraude ou de fausse déclaration.</p> <p>Les sommes indûment perçues donnent lieu à répétition.</p>	<p>—</p> <p>glementaires en vigueur à la date de publication de la présente loi ou d'engagements conventionnels pris avec l'Etat avant la publication de la présente loi. Les modalités d'application du présent article seront fixées par décret.</p> <p><b>Art. 3.</b></p> <p>Sont abrogés, à l'article L. 351-7 du Code du travail, les mots « sauf dans le cas des bénéficiaires de la garantie de ressources visés au cinquième alinéa de l'article L. 351-5 ».</p>	<p>—</p> <p><b>Art. 3.</b></p> <p>Sans modification.</p>	<p>—</p> <p><b>Art. 3.</b></p> <p>Sans modification.</p>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Séance du 8 juin 1983.**

*Audition de M. Jack RALITE, ministre délégué auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, chargé de l'Emploi.*

La Commission a procédé à l'audition de M. Jack Ralite, ministre délégué auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, chargé de l'Emploi, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant certaines dispositions du Code du travail relatives aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

Le Ministre a d'abord rappelé que ce projet visait à tirer les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans ; il a précisé que personne désormais ne percevra une retraite à taux plein inférieure à 2.200 F par mois, et que, avec la retraite complémentaire, son montant représentera 70 % du salaire des dix meilleures années à la condition que l'intéressé puisse justifier de trente-sept années et demi d'activité et de cotisations.

Après avoir souligné l'avancée sociale que constituait la retraite à soixante ans, notamment au regard de ses bénéficiaires potentiels, M. Jack Ralite a indiqué que ce nouveau système conduisait d'une part à reconsidérer la garantie de ressources licenciement qui était attribuée dans le cadre du régime de l'assurance chômage aux salariés licenciés de plus de soixante ans, et, d'autre part, à clarifier le rôle respectif de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage dans le respect des droits acquis.

Cette démarche correspond, selon le Ministre, à la nature non contributive de la garantie de ressources et de son incompatibilité avec le bénéfice d'une pension de retraite liquidée à taux plein à un âge déterminé.

Dans cette perspective, les partenaires sociaux n'ont pas renouvelé en mars 1983 la garantie de ressources démission, et le Gouvernement est conduit à proposer un projet tendant à modifier la loi de 1979 qui avait consacré la garantie de ressources licenciement. S'agissant des droits acquis, M. Jack Ralite a précisé que l'article 2 du projet les maintenait, et a énuméré les catégories de personnes

qui continueraient à bénéficier de cette prestation au taux ancien jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans ; il a mentionné ensuite celles qui continueront de percevoir la garantie de ressources au taux minoré tel qu'il résulte du décret du 24 novembre 1982 jusqu'à l'âge de soixante ans.

S'agissant des bénéficiaires d'« accords maison » non garantis par l'Etat, il a considéré que ces accords ne pouvaient à eux seuls constituer la base de droits acquis, sauf accord des partenaires sociaux gestionnaires de l'U.N.E.D.I.C.

Enfin, il a indiqué que les « vides » subsistant entre l'assurance vieillesse et l'assurance chômage seraient comblés par des solutions actuellement à l'étude.

M. Roger Lise, rapporteur, a, pour sa part, d'abord rappelé les circonstances dans lesquelles le Gouvernement était intervenu dans la réforme provisoire du régime de l'assurance chômage, notamment pour ce qui concerne la garantie de ressources, et dans la mise en place de la retraite à soixante ans.

Il a insisté sur le « désordre » qui a caractérisé la période intermédiaire située entre la fin de 1982 et la fin du premier trimestre de 1983 et sur la situation confuse et incertaine qui en est résultée pour les bénéficiaires des divers types de préretraite.

Il a souligné l'inégalité de traitement qui leur était réservée, a dénoncé la rupture des engagements pris dans le passé en faveur de certains préretraités volontaires, et a noté la réduction des prestations versées au titre du nouveau système. Il a par ailleurs indiqué que le système de la retraite à soixante ans laissait, d'une part, en dehors de son champ d'application, certaines catégories, notamment certains chômeurs âgés de longue durée ne remplissant pas les conditions d'attribution qui apparaissent plus sévères que celles exigées pour la garantie de ressources, et n'assurera, d'autre part, à certains futurs retraités — les cadres notamment — que des avantages inférieurs à ceux des préretraités au titre de la garantie de ressources.

Il s'est demandé si les partenaires sociaux gestionnaires de l'U.N.E.D.I.C. n'auraient pas, en aménageant ou en remplaçant eux-mêmes le système de la garantie de ressources, préservé de manière plus satisfaisante les droits acquis des préretraités.

Le Rapporteur s'est en outre inquiété du sort qui sera réservé aux chômeurs de moins de soixante ans qui ont cependant cotisé pendant trente-sept ans et demi, à ceux qui n'ont pas atteint cette durée de cotisation et aux bénéficiaires d'accords dits « maison » ; il s'est inquiété de l'avenir des bénéficiaires d'une garantie de ressources attribuée en vertu d'un contrat de solidarité et d'une convention signée avec le Fonds national de l'emploi.

M. Roger Lise a enfin remarqué, en sa qualité de représentant d'un département d'outre-mer, que le système de la retraite à soixante ans serait difficilement applicable dans les D.O.M., notamment en raison des conditions de durée de cotisations posées, du fait de l'instauration tardive du régime de sécurité sociale dans ces départements.

M. Louis Boyer a précisé que, d'après les informations qui lui avaient été communiquées lors du débat sur l'abaissement de l'âge de la retraite, ce problème faisait l'objet d'une étude spécifique.

Mme Monique Midy a regretté la tonalité des propos tenus par le Rapporteur dans son analyse du projet de loi, et notamment de ses réserves exprimées à l'égard de la retraite à soixante ans qu'elle considère comme un progrès social important.

M. Henri Belcour a estimé que la suppression de la garantie de ressources se soldait au contraire par un recul financier pour plusieurs centaines de milliers de bénéficiaires potentiels et a rappelé que l'ancien système permettait aux préretraités de cotiser pour une retraite à taux plein.

Répondant à ces interventions, M. Jack Ralite a notamment précisé que le montant moyen des retraites accordées à soixante ans soutenait largement la comparaison avec celui des garanties de ressources, notamment pour les petits et les moyens salaires, et que les chômeurs âgés ne remplissant pas les conditions d'attribution de la retraite à soixante ans peuvent bénéficier d'une allocation de fin de droits (A.F.D.) dont le montant a été doublé.

S'agissant des ressortissants des D.O.M., il a indiqué que ceux-ci, peuvent bénéficier des diverses allocations éventuellement prolongées du régime de l'assurance chômage jusqu'à ce qu'ils satisfassent à la condition de durée minimale de cotisation et a précisé que le Sénat serait informé des résultats de l'étude actuellement menée.

Il a rappelé que la situation de l'emploi à l'époque où a été mise en place la garantie de ressources était très différente de celle d'aujourd'hui et a considéré que l'abaissement de l'âge de la retraite constituait une avancée sociale qui complétait une politique vigoureuse de lutte contre le chômage.

Enfin il a précisé que les actuels bénéficiaires de la préretraite pouvaient, comme par le passé, continuer à cotiser pour constituer une retraite à taux plein.

## SÉANCE DU 15 JUIN 1983

*Présidence de M. Robert Schwint, président.* La Commission a examiné le projet de loi n° 356 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant certaines dispositions du Code du travail relatives aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

M. Roger Lise, rapporteur, a d'abord exposé les dispositions de ce projet et formulé ses observations et ses réserves sur les conséquences de ce texte.

M. Jean Madelain a exprimé sa perplexité sur ce projet et s'est demandé si la suppression de la garantie de ressources n'était pas intervenue trop rapidement ; peut-être aurait-il fallu, à son sens, pérenniser cette allocation pour deux années encore.

Il a proposé que la Commission s'en remette, quant au sort de ce projet de loi, à la sagesse du Sénat.

M. Jean Béranger a rappelé que la garantie de ressources avait été mise en place par les partenaires sociaux il y a quelques années, et que, en raison des difficultés du régime de l'assurance chômage, l'Etat avait été conduit à intervenir directement dans le domaine de la préretraite. Dans ces conditions la marge d'intervention du Parlement lui est apparue singulièrement étroite. Il a également soulevé le problème des salariés licenciés qui n'entrent pas dans le champ d'application du nouveau système de retraite.

M. Louis Boyer a rappelé que la Commission avait adopté, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, le principe de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans ; en conséquence, il lui est apparu difficile de s'en remettre pour ce projet à la sagesse du Sénat et *a fortiori* de s'y opposer.

M. Pierre Bastié a estimé que le vide provoqué par la disparition de la garantie de ressources devait nécessairement être comblé par la retraite à soixante ans.

M. Robert Schwint, président, est convenu qu'il était en effet difficile de s'opposer à ce projet qui n'est qu'un texte de conséquence ; cependant, faisant observer le caractère inhabituel d'une telle démarche, il a estimé qu'il était inopportun, pour une commission compétente, de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Roger Lise, rapporteur, a notamment précisé que le nouveau système tendait en effet à léser certains licenciés dont les droits avaient déjà été réduits par la réforme de la garantie de ressources résultant du décret du 24 novembre 1982 ; se déclarant favorable à titre personnel à la « sagesse », il a estimé qu'une position réservée de la Commission conduirait le Gouvernement à prendre en compte la situation des « laissés-pour-compte » du nouveau système et a déclaré qu'il se ferait le rapporteur fidèle des conclusions de la Commission, quelles que soient ces dernières.

**Enfin, compte tenu des réserves et des observations formulées, une minorité des membres de la Commission s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'ensemble du projet de loi, une large majorité de celle-ci s'abstenant.**