



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 33, BD. GRANDE-DUCHESSE CHARLOTTE TÉL. 421 48

CES/CHOMAGE (75)

LA CREATION D'UN

FONDS DE CHOMAGE

A V I S

Luxembourg, le 21 octobre 1975

1. L'INTRODUCTION

11. Les rétroactes.....	1
12. La base législative.....	2

2. LE CHEMINEMENT DES TRAVAUX..... 3

21. L'élargissement de la saisine.....	3
22. Les objectifs à atteindre.....	3
23. Le régime proposé.....	4

231. Les objectifs..... 5

2311. Le financement des travaux extraordinaires
d'intérêt général..... 5

2312. L'indemnisation du chômage partiel..... 6

2313. L'indemnisation du chômage complet..... 6

2314. Le financement d'une politique de l'emploi
visant à favoriser la réorientation et la
reconversion des chômeurs effectifs et po-
tentiels..... 7

232. Les sections du fonds de chômage..... 7

233. Le financement du fonds de chômage..... 7

234. La gestion du régime de chômage..... 8

3. LA CONCLUSION..... 9

Annexe : Amendements..... 10

1. L'INTRODUCTION

11. Les rétroactes

- Par lettre du 26 mars 1975, le Conseil Economique et Social a été saisi d'une demande du Gouvernement le priant de se prononcer sur le principe de la création d'un régime d'assurance-chômage d'une part, et sur les conditions sous lesquelles il pourrait fonctionner, d'autre part.

Le Gouvernement a demandé au Conseil Economique et Social d'examiner notamment les questions

- . de l'alimentation du fonds d'assurance;
- . du financement par des cotisations à charge des employeurs et des salariés;

et de définir :

- . les conditions d'ouverture des droits aux allocations de chômage;
- . les critères d'éligibilité d'intervention du fonds.

- A la suite de l'Assemblée plénière du 29 avril 1975, un Groupe de travail fut chargé, après un premier débat général, d'élaborer, dans les meilleurs délais, un projet d'avis en plaçant le problème dans le cadre plus large d'une politique d'emploi globale.

- Sousmis à l'Assemblée plénière, le présent avis fut arrêté par les membres du Conseil Economique et Social le 21 octobre 1975.

12. La base législative

En fait, la matière visée dans la lettre gouvernementale a été abordée dans plusieurs documents auxquels il incombait au Conseil Economique et Social de prendre tels égards que de droit et dont il convient de citer notamment :

- en matière de chômage complet :

- . la loi du 6 août 1921 concernant la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers dans l'allocation des secours de chômage;
- . l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 portant réglementation des secours de chômage;
- . l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1945 portant réglementation des secours de chômage;
- . l'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952 portant nouvelle réglementation des indemnités de chômage;
- . l'arrêté grand-ducal du 3 novembre 1960 portant modification de la réglementation des indemnités de chômage;

- en matière de chômage dû aux intempéries hivernales :

- . la loi du 28 janvier 1971 ayant trait à l'octroi d'un salaire de compensation en cas de chômage dû aux intempéries hivernales;

- en matière de chômage partiel :

- . l'arrêté grand-ducal du 23 février 1937 complétant l'article 15 de l'arrêté grand-ducal du 20 avril 1933 portant organisation productive de l'assistance aux chômeurs;
- . les instructions ministérielles du 31 décembre 1974 concernant l'octroi d'un salaire de compensation en cas de privation partielle d'emploi due à la conjoncture économique, telles qu'elles ont été complétées le 31 mars 1975 et le 30 avril 1975;
- . la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi;
- . le règlement grand-ducal du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels;

- en matière de travaux de chômage et de mesures spéciales :
- . l'arrêté grand-ducal du 20 avril 1933 portant organisation productive de l'assistance aux chômeurs, tel qu'il a été complété par l'arrêté grand-ducal du 5 mars 1934 et l'arrêté grand-ducal du 23 février 1937;
 - . l'article 21 de la loi du 28 janvier 1971 ayant trait à l'octroi d'un salaire de compensation en cas de chômage dû aux intempéries hivernales;
 - . la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi;
 - . le règlement grand-ducal du 15 septembre 1975 instituant certaines dérogations à l'interdiction d'accès à l'emploi de personnes jouissant d'une pension ou rente de vieillesse.

2. LE CHEMINEMENT DES TRAVAUX

21. L'élargissement de la saisine

Ainsi qu'il a été relevé déjà dans les rétroactes sub 11, le Conseil Economique et Social a tenu à élargir la saisine gouvernementale, dans la mesure où il considère que la création d'un régime d'assurance-chômage, préconisé par le Gouvernement, ne constitue pas nécessairement l'unique approche pour trouver une solution satisfaisante au problème soulevé.

En outre, la création d'un régime, qu'il soit basé sur le principe d'une assurance- ou d'une assistance-chômage, présuppose que la saisine gouvernementale soit placée dans le cadre plus large de la politique de l'emploi.

22. Les objectifs à atteindre

Dans son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays pour 1975, arrêté le 8 juillet 1975 (voir pages 50 et 51), le Conseil Economique et Social avait préconisé l'approche suivante du problème :

"Interprétant largement la portée de cette saisine, et sans vouloir préjuger des conclusions des travaux en cours, il estime que les problèmes à résoudre se présentent dans l'optique suivante :

- au titre de la garantie de l'emploi consacrée par la Constitution, faire tous les efforts pour le maintien de l'emploi;
- prévenir le licenciement en cas de manque de travail, par la mise en oeuvre de chantiers de travaux reconnus d'intérêt général par l'Etat ou les Communes;
- à défaut, compenser dans une mesure adéquate, la perte de salaire due à la réduction de la durée de travail, pour des motifs d'ordre conjoncturel, technique ou par suite d'intempéries;
- assurer le placement ou le recyclage des travailleurs touchés par le chômage structurel;
- intensifier les efforts d'orientation, de formation et de placement des jeunes;
- indemniser dans une mesure appropriée les chômeurs complets;
- assurer le financement des charges résultant des mesures précitées par un système d'assurance et/ou d'assistance."

En préconisant cette approche, les membres du Conseil Economique et Social sont unanimes à reconnaître la nécessité de faire tous les efforts en vue :

- du maintien de l'emploi;
- de l'indemnisation appropriée du chômeur.

Dans les chapitres à suivre le Conseil Economique et Social proposera les lignes directrices quant aux objectifs du régime à adopter et quant aux mécanismes permettant d'en garantir le financement.

23. Le régime proposé

Soucieux de rechercher des voies et moyens aptes à éviter le chômage et à maintenir l'emploi à un niveau satisfaisant en période de récession, le Conseil Economique et Social se refuse à ouvrir un débat théorique sur la portée, les avantages ou les désavantages d'un régime, qu'il s'appelle assurance-chômage ou assistance-chômage.

De même, le Conseil Economique et Social voudrait éviter de proposer des mesures destinées uniquement à parer aux difficultés résultant de la récession actuelle, mais essayer de dégager les orientations fondamentales d'une future législation sur le chômage et le maintien de l'emploi applicable en période de conjoncture tant normale que régressive.

Dans cet ordre d'idées, seule la mise en oeuvre d'un régime, basé sur la solidarité nationale au sens le plus large du mot, impliquant nécessairement la responsabilité conjointe non seulement des pouvoirs publics (Etat et Communes) et des partenaires sociaux, mais de tous les contribuables, lui paraît constituer une approche valable pour atteindre l'objectif visé.

Quant à la solidarité nationale, elle peut se traduire au mieux dans les faits par la création d'un fonds de chômage institutionnalisé par une loi, dont les objectifs, la nature des indemnisations ou des prestations, l'alimentation, ainsi que la gestion sont précisés ci-après.

231. Les objectifs

Au sentiment du Conseil Economique et Social, le futur fonds de chômage devrait poursuivre essentiellement les quatre objectifs suivants :

- le financement des travaux extraordinaires d'intérêt général;
- l'indemnisation du chômage partiel;
- l'indemnisation du chômage complet;
- le financement d'une politique de l'emploi visant à favoriser la réorientation et la reconversion des chômeurs effectifs et potentiels.

2311. Le financement des travaux extraordinaires d'intérêt général

Soucieux de voir s'instaurer une coordination efficace des mesures visant à maintenir l'emploi et de voir assurer des disponibilités financières suffisantes pour mettre en oeuvre

des travaux extraordinaires d'intérêt général, le Conseil Economique et Social estime que le fonds constituerait, à cet effet, l'instrument adéquat pour appliquer la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi.

2312. L'indemnisation du chômage partiel

La même loi réglemente le chômage partiel. Il va sans dire que le Conseil Economique et Social n'entend pas remettre en cause des dispositions légales aussi récentes, mais il donne à considérer si le législateur ne devrait pas saisir l'occasion de l'élaboration d'une loi sur la création d'un fonds de chômage, pour harmoniser la législation sur le chômage partiel avec la loi du 28 janvier 1971 ayant trait à l'octroi d'un salaire de compensation en cas de chômage dû aux intempéries hivernales.

2313. L'indemnisation du chômage complet

L'indemnisation des chômeurs complets se fondant essentiellement sur de nombreuses dispositions légales, prises de 1921 à 1960, il s'avère indispensable et urgent de réviser et de codifier la législation sur le chômage complet. Cette réforme devrait éliminer notamment les discriminations et les inégalités de traitement entre chômeurs et fixer un taux d'indemnisation qui se placerait dans une certaine relation avec le taux d'indemnisation prévu pour le chômage partiel.

En dehors du niveau du taux d'indemnisation qui pourrait s'élever à quelque 80% du revenu net, et de la durée de l'indemnisation à fixer, en principe, à 52 semaines, il se pose le problème des critères d'admission au chômage, et celui des nombreuses mesures d'ordre administratif et technique. Sous la pression du temps, le Conseil Economique et Social n'entend remettre, au stade actuel, qu'un avis de principe et se réserve le droit de revenir, plus tard, sur les modalités d'une telle réforme.

2314. Le financement d'une politique de l'emploi visant à favoriser la réorientation et la reconversion des chômeurs effectifs et potentiels

Si l'un des buts essentiels du fonds consiste dans l'indemnisation des chômeurs complets et partiels, il importe au sentiment du Conseil Economique et Social de saisir l'occasion pour élargir les missions du fonds en lui adjoignant une section spéciale destinée à recueillir des moyens financiers en vue de pratiquer une politique active de l'emploi, notamment par la réorientation et par la reconversion des travailleurs en chômage ou en danger de chômage.

232. Les sections du fonds de chômage

Afin de permettre au fonds de financer, dans toutes les éventualités, les objectifs esquissés au chapitre 231, il paraît judicieux de distinguer entre une section d'intervention du fonds, appelée à financer les travaux extraordinaires d'intérêt général, ainsi que l'indemnisation du chômage partiel et complet et une section d'orientation, plus particulièrement chargée du financement des objectifs prévus au chapitre 2314.

Il incombe au législateur de définir judicieusement les sommes à allouer à l'une et à l'autre de ces deux sections.

233. Le financement du fonds de chômage

Le fonds de chômage qui est fixé au départ à 500 millions de francs et qui est porté progressivement à 1 milliard de francs est alimenté normalement jusqu'à concurrence de ce dernier montant par des dotations budgétaires annuelles de 100 millions de francs au moins. En cas d'excédents budgétaires, ceux-ci sont affectés par priorité à ce fonds à due concurrence. Ces chiffres seront ajustés tous les trois ans à l'évolution du niveau moyen des salaires.

Les Communes seront appelées à participer à cet effort à concurrence de la moitié de la dotation budgétaire sous la forme d'un prélèvement sur la part des Communes dans l'impôt sur le revenu.

La réalimentation régulière du fonds en cas d'utilisation est obligatoire et le législateur lui réservera à cette fin une priorité absolue par rapport à tous les autres fonds.

Si le fonds ne peut cependant plus être suffisamment alimenté par les moyens normaux esquissés plus haut, le Gouvernement pourra avoir recours, à titre exceptionnel et temporaire, à la solidarité nationale la plus large sous la forme d'un prélèvement de centimes additionnels de l'impôt sur le revenu au sens de la loi du 4 décembre 1967.

Dans la situation conjoncturelle défavorable du moment, le fonds démarrerait par un prélèvement de 500 millions de francs du fonds de crise et éventuellement par l'emprunt. Par ailleurs, il est entendu que ce fonds de crise continuera à assumer les fonctions lui assignées par sa loi organique.

Certains membres estiment cependant qu'une répartition équitable des charges occasionnées par le chômage et la garantie de l'emploi pourrait être assurée également par un mode de financement dans lequel cotiseraient, à cette fin, l'Etat, les employeurs et les indépendants ainsi que tous les salariés.

234. La gestion du régime de chômage

Le Conseil Economique et Social estime que la gestion du régime de chômage serait à confier à l'Office National du Travail qui, de par sa vocation, est le mieux outillé à assumer une telle charge. Cette gestion s'effectuerait sur une base tripartite, Gouvernement, patronat, salariat.

3. LA CONCLUSION

Devant l'urgence invoquée par le Gouvernement, tant dans sa lettre de saisine du 26 mars 1975 que dans sa lettre de rappel du 9 juillet 1975, le Conseil Economique et Social s'est borné à présenter les lignes directrices d'une future législation visant à maintenir l'emploi, tant dans des conditions normales que dans des situations de crises. Il croit avoir dégagé des propositions de principe qui constituent un compromis valable entre les différents intérêts en présence et qui sont suffisamment précises et exhaustives pour permettre aux pouvoirs publics d'élaborer une législation appropriée.

Résultat du vote :

Membres présents:	25
ont voté pour :	24
ont voté contre :	1
abstentions :	-

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Georges Faber

Luxembourg, le 21 octobre 1975

Amendements présentés par M. P. LAUTERBOUR, délégué des fonctionnaires et employés publics

- Page 4, sub chapitre 23 "Le régime proposé" il y a lieu de supprimer le 1er alinéa.

- Page 5, 1er alinéa, 1ère ligne, il y a lieu de barrer les deux mots suivants:

"De même....."

- Page 5, les alinéas 2 et 3 sont à remplacer par le texte suivant:

"Dans cet ordre d'idées, seule la mise en oeuvre d'un régime d'assurance-chômage, financé par les entreprises, lui paraît constituer une approche valable pour atteindre l'objectif visé. En effet, toute autre formule pourrait comporter des désavantages importants d'ordre économique et social."

- Page 5, sub chapitre 231, "Les objectifs", alinéa 1er, les termes "le futur fonds de" sont à remplacer par "la future assurance-", et le numéral "quatre" est à remplacer par "deux".

- Page 5, sub chapitre 231 "Les objectifs", les 1er et 4me tirets sont à biffer.

- Pages 5 et 6, le chapitre 2311 "Le financement des travaux extraordinaires d'intérêt général" est à supprimer.

- Page 6, sub chapitre 2312 "L'indemnisation du chômage partiel", 5me ligne, les termes "d'un fonds de chômage" sont à remplacer par "d'une assurance-chômage".

- Page 7, le chapitre 2314 "Le financement d'une politique de l'emploi visant à favoriser la réorientation et la reconversion des chômeurs effectifs et potentiels" est à biffer.

- Page 7, le chapitre 232 est à remplacer par le texte suivant:

"A l'instar de l'assurance-accidents, l'assurance-chômage s'effectuera sous forme d'assurance mutuelle des entreprises qui sont, à cet effet, à réunir pour tout le pays en une seule association d'assurance contre le chômage. Toutes les entreprises existantes sont de droit membres de l'association. Les entreprises qui seront créées dans la suite seront affiliées obligatoirement dès qu'elles engagent du personnel.

Pour l'organisation de l'association, la loi du 17 décembre 1925, qui a fait ses preuves, pourra utilement servir de modèle."

- Pages 7 et 8, sub chapitre 233 "Le financement du fonds de chômage", les alinéas 1 à 5 sont à remplacer par le texte suivant:

"Les dépenses de l'association d'assurance contre le chômage sont couvertes, à la fin de l'exercice, par les membres au moyen du paiement de cotisations proportionnelles au bénéfice réalisé.

Le taux de la cotisation est à calculer de manière:

- a) à couvrir les dépenses de l'exercice écoulé,
- b) à constituer les réserves nécessaires pour que l'association puisse remplir sa mission au cours d'années marquées par le ralentissement économique.

Pour le démarrage de l'association, le recours à l'emprunt est recommandé."

- Page 8, le chapitre 234 "La gestion du régime de chômage" est à supprimer.

- Page 9, le chapitre 3, "La conclusion" est à barrer.

Résultat du vote sur l'ensemble des amendements déposés par
M. P. LAUTERBOUR

Membres présents: 25
ont voté pour : 2
ont voté contre : 14
abstentions : 9

Les amendements en question sont ainsi rejetés.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Georges Faber

Luxembourg, le 21 octobre 1975