

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 avril 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par MM. Jacques GENTON, Denis BADRÉ, Jacques HABERT, Daniel MILLAUD, Yves GUÉNA, Claude ESTIER, James BORDAS et Jacques OUDIN, et la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Guy FISCHER, Mmes Michelle DEMESSINE, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, M. Paul LORIDANT, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Marie-Claude BEAUDEAU, MM. Jean-Luc BÉCART, Claude BILLARD, Mme Nicole BORVO, M. Félix LEYZOUR, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Jack RALITE et Ivan RENAR sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (E-582) et sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (E-583),

Par M. Louis SOUVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Mme Michelle Demessine, MM. Claude Huriet, Charles Metzinger, Bernard Seillier, Louis Souvet, vice-présidents ; Jean Chérioux, Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, secrétaires ; José Balareello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Huguët, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhët.

Voir les numéros :

Sénat : 258 et 307 (1995-1996).

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	9
I. LA TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS À DES PRESTATIONS DE CHÔMAGE (PROPOSITION E - 582)	11
• <i>Le dispositif proposé se veut réaliste et équitable</i>	11
• <i>...mais se révèle complexe et difficile à mettre en oeuvre</i>	12
II. LA TRANSFÉRABILITÉ DES PRESTATIONS DE PRÉRETRAITE (PROPOSITION E-583)	14
• <i>Le dispositif se présente comme une conséquence directe de l'application du principe de libre circulation des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale.</i>	14
• <i>Une innovation juridique contestable</i>	14
• <i>Le régime proposé pour les travailleurs frontaliers pénaliserait la France.</i>	15
PROPOSITION DE RÉOLUTION	17
TABLEAU COMPARATIF	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le mercredi 17 avril 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Louis Souvet sur les propositions de résolution n° 258 (1995-1996), présentée, en application de l'article 73 bis du règlement, par M. Jacques Genton sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-582), et sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-583), et n° 307 (1995-1996) présentée en application de l'article 73 bis du règlement, par M. Guy Fischer et plusieurs de ses collègues, sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-582) et la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-583).

M. Louis Souvet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la première proposition de résolution (n° 258) visait à inviter le Gouvernement français à s'opposer à l'adoption de deux modifications de règlements européens, la première relative à l'application des régimes de sécurité sociale en faveur des travailleurs au chômage, la seconde relative aux titulaires de prestations de

préretraite, lorsque ces personnes se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

La seconde proposition de résolution (n° 307) porte sur les mêmes propositions d'actes européens et conclut de la même façon. Toutefois, cette proposition de résolution propose en outre des solutions alternatives en matière de transférabilité de prestations de chômage et vise à enrichir le droit européen de dispositions relatives au droit du travail et à la fiscalité.

Puis, le rapporteur a exposé le contenu des deux propositions de règlement n°s E-582 et E-583, qui visent à modifier le règlement de 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

Il a rappelé qu'une première tentative de modification avait été faite en 1980, mais s'était heurtée à l'opposition de plusieurs Etats membres. C'est cependant ce texte qui était aujourd'hui repris, scindé en deux propositions de règlement.

La première concerne la transférabilité des prestations de chômage. Après avoir rappelé le droit actuel, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a présenté le nouveau dispositif proposé par la Commission européenne, justifié par le changement de conditions économiques : prolongation du versement des allocations au-delà de trois mois, renforcement du contrôle, calcul des prestations et computation de la durée selon les modalités du régime d'assurance-chômage le moins favorable du pays d'origine ou du pays où le travailleur cherche un emploi.

Il a précisé que la proposition de règlement envisageait également de modifier le régime des travailleurs frontaliers en situation de chômage en leur permettant de s'inscrire comme demandeurs d'emploi, soit dans le pays de résidence, soit dans le pays de leur dernier emploi.

M. Louis Souvet, rapporteur, a alors fait part des graves réserves que lui inspirait cette proposition de règlement. Ses réticences concernaient l'efficacité du contrôle, la complexité du mécanisme mis en oeuvre pour déterminer le régime le moins favorable applicable, la question du remboursement de l'Etat qui a servi la prestation par celui qui en a la charge financière, les graves risques de contentieux susceptibles de naître entre les deux pays et enfin l'utilité de ce dispositif au regard du faible nombre de travailleurs concernés.

En conclusion, il a observé que ce nouveau dispositif lui semblait difficilement gérable, ce qui apparemment était également la position du

ministère du travail. Il a donc conclu à la nécessité d'inviter le Gouvernement à rejeter ce texte.

M. Louis Souvet, rapporteur, a ensuite présenté la seconde proposition de règlement, qui vise à faciliter l'expatriation des anciens travailleurs bénéficiaires de prestations de préretraite.

Après avoir observé qu'aucun texte ne prévoyait actuellement la transférabilité de l'allocation de préretraite, il a indiqué que la proposition d'acte communautaire n° E-583 définissait la notion de prestation de préretraite, précisait la situation juridique de l'ancien salarié au regard des services de l'emploi, étendait le règlement aux prestations de nature conventionnelle et prévoyait l'application de clauses anti-cumul dans le nouvel Etat de résidence, le contrôle revenant à ce dernier.

Le rapporteur a alors observé que la France permettait déjà le transfert des allocations spéciales du fonds national de l'emploi, mais a souligné que les préretraites ne relevaient pas de la protection sociale, secteur dans lequel la Commission européenne pouvait intervenir, mais de la politique de l'emploi qui reste de la compétence des Etats membres.

Il a en outre rappelé que les préretraites ne constituaient pas un droit mais qu'elles étaient de nature conventionnelle et ne pouvaient intervenir que dans des situations précises définies par le code du travail.

Il s'est en conséquence interrogé sur le risque de voir le régime juridique des préretraites dénaturé par le droit européen, ce qui pourrait entraîner des effets pervers dont on ne saurait pour l'instant prendre la mesure. C'est pourquoi il a proposé, comme le faisait la délégation du Sénat pour l'Union européenne, d'inviter le Gouvernement à s'opposer à ce texte.

Le rapporteur a ajouté que des arguments d'ordre technique concernant les travailleurs frontaliers incitaient également à s'y opposer : la proposition de règlement faisait en effet un amalgame entre protection sociale et prestation de préretraite, instaurant de ce fait un mécanisme de compensation entre allocation de préretraite et allocation de chômage dont la mise en oeuvre ne pourrait être que complexe. En tout état de cause, ce règlement s'appliquerait au détriment de la France, qui est l'un des rares pays où le système de préretraite est très développé.

En conclusion, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a invité à adopter une proposition de résolution reprenant en grande partie la rédaction de la proposition de résolution de M. Jacques Genton. La seule modification introduite par le rapporteur concernait l'appréciation de la proposition de règlement n° E-582 (transférabilité des prestations de chômage) au regard du principe de subsidiarité.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé la procédure concernant l'examen par le Sénat d'actes communautaires et la commission a fixé au mardi 14 mai 1996 à 17 heures le délai-limite pour le dépôt des amendements.

M. Guy Fischer a présenté plus en détail sa proposition de résolution n° 327, notamment en ce qu'elle touche au domaine fiscal et à la contribution sociale généralisée (CSG), et l'a justifiée par le fait que l'intervention des instances européennes avait un effet négatif sur la protection sociale. Il a précisé que son groupe serait conduit à déposer des amendements à la proposition de résolution de la commission.

M. Charles Metzinger a approuvé les conclusions du rapporteur. Il a indiqué à la commission qu'il avait été chargé par la délégation du Sénat pour l'Union européenne d'un rapport sur l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la CSG, afin d'éclairer le différend qui oppose cette catégorie de travailleurs au Gouvernement. Il a rappelé que la question était pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes et qu'il ne rendrait pas son rapport avant de connaître la position de cette dernière. Il a souhaité attirer l'attention de la commission sur la nécessité de se montrer attentif à toutes les propositions d'actes communautaires touchant au domaine social, citant à ce propos le projet de directive concernant les biotechnologies.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que la révision constitutionnelle avait précisément cet objet et a indiqué que la CSG était une contribution fiscale introduite dans le code de la sécurité sociale. **M. Louis Souvet, rapporteur,** s'est déclaré très intéressé par le rapport de M. Charles Metzinger sur la CSG et les travailleurs frontaliers, souhaitant que son étude porte aussi sur les frontaliers travaillant en Suisse.

Mme Michelle Demessine a observé que la proposition de résolution déposée par son groupe visait notamment à inciter la Commission européenne à négocier avec la Suisse sur toutes ces questions, car celles-ci donnaient lieu, notamment en matière de recrutement, à un abondant contentieux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité que la proposition de résolution de la commission ne déborde pas le cadre strict qu'avait délimité la délégation du Sénat pour l'Union européenne. En revanche, les difficultés des frontaliers et leurs régimes fiscaux et sociaux pourraient faire l'objet d'une question orale en vue d'un débat au Sénat.

M. Marcel Lesbros, citant l'exemple de l'Italie, a souligné à son tour la complexité des problèmes se posant aux frontaliers, notamment en matière de protection sociale.

Puis, la commission a adopté la proposition de résolution dans le texte retenu par son rapporteur. Les éventuels amendements seront examinés, avant adoption définitive, le mercredi 15 mai prochain.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Affaires sociales a été saisie, le 6 mars 1996, en application de l'article 73 bis du règlement, d'une proposition de résolution n° 258 (1995-1996) présentée par le Président de la Délégation pour l'Union européenne sur deux propositions de règlement qui devraient être soumises à l'approbation du Conseil des ministres de l'Union européenne.

La première de ces propositions de règlement (E-582) modifie en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du précédent règlement.

La seconde (E-583) modifie en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du précédent règlement.

Puis, le 11 avril 1996, votre commission a été saisie d'une nouvelle proposition de résolution (n° 307, 1995-1996) portant sur les mêmes propositions de règlement, déposée par M. Guy Fischer et plusieurs de ses collègues.

Ces deux propositions de résolution, qui feront l'objet d'un examen conjoint, concluent de façon identique en invitant le Gouvernement français à s'opposer à l'adoption des deux propositions d'actes européens.

Toutefois, la proposition de résolution de M. Guy Fischer embrasse un champ plus vaste, puisqu'elle propose des solutions alternatives pour ce qui concerne les prestations de chômage et qu'elle vise à enrichir le droit européen de dispositions concernant l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la contribution sociale généralisée (CSG), les droits des salariés au travail et l'égalité devant l'impôt.

Votre commission n'a cependant pas cru opportun d'inciter le Gouvernement à engager au niveau européen une politique aussi ambitieuse de réécriture du droit du travail, du droit de la protection sociale et de la fiscalité. Il n'est d'ailleurs pas sûr que les textes constitutionnels et réglementaires lui en donnent la possibilité, mais surtout, dans une telle hypothèse, les travaux parlementaires devraient comporter suffisamment d'indications pour guider le Gouvernement : or, manifestement, une réflexion de cette ampleur déborde largement le cadre du présent examen.

C'est pourquoi la proposition de résolution que vous proposera votre commission ne reprend pas cet aspect de la proposition de résolution des membres du groupe communiste républicain et citoyen et se contente de déterminer une position sur les deux propositions d'actes européens soumis au Sénat par le Gouvernement. Celle-ci consistera, comme le font les deux propositions de résolution, à inviter le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de ces textes.

Les deux propositions de règlement du Conseil (E-582 et E-583) visent à modifier le règlement (n° 1408/71) datant de 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ainsi qu'un second règlement (n° 574/72), datant de 1972, pris pour l'application du premier. Ces règlements visent à faciliter la circulation des travailleurs dans l'Europe communautaire en leur évitant de perdre leurs droits acquis à l'occasion de leur déplacement. Il organise donc une certaine transférabilité des droits relevant de la protection sociale. Touchant à des principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale, ces règlements appellent des dispositions de nature législative, justifiant que leur modification soit soumise au Parlement.

Une première tentative de modification avait été faite en juin 1980, mais s'était heurtée à l'opposition de plusieurs Etats membres, notamment du nord de l'Europe. Cette matière requérant l'unanimité, le texte avait été laissé de côté. Il est aujourd'hui formellement retiré. C'est cependant ce même texte

que reprennent les deux propositions de règlement : mais considérant que l'échec de 1980 tenait au fait que la proposition de 1980 liait prestations de chômage et prestations de préretraite, la Commission européenne l'a scindé en deux.

I. LA TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS À DES PRESTATIONS DE CHÔMAGE (PROPOSITION E - 582)

La proposition E-582 concerne les prestations de chômage. Actuellement, lorsqu'un travailleur en situation de chômage et percevant des allocations dans un Etat membre migre dans un autre Etat membre, il continue à percevoir ses prestations de chômage, à la charge du pays d'origine, pendant trois mois. Toutefois ces prestations sont servies par le pays d'accueil, là où le travailleur cherche un emploi. Le dispositif était satisfaisant en situation de plein emploi, car les travailleurs retrouvaient rapidement un emploi. Mais le changement de contexte économique justifie aux yeux de la Commission européenne une modification de la réglementation afin de permettre une prolongation de la durée de versement des allocations. Elle considère en effet qu'il est désormais difficile de trouver un emploi dans un délai de trois mois. A titre d'exemple, votre rapporteur rappellera que l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi en fin de mois (indicateur de fluidité) était en février, en France, de 389 jours. La proposition de règlement ne fait donc que prendre en considération l'allongement de la durée moyenne de recherche d'emploi.

Le dispositif proposé se veut réaliste et équitable...

Le dispositif proposé ne remet pas en cause le régime actuel d'exportation des prestations. Il prend effet à l'échéance des trois mois, dans un cadre juridique différent (insertion des articles 69 bis à 69 quater dans le règlement n° 1408/71) : les prestations restent à la charge du pays dans lequel le travailleur a exercé une activité pour la dernière fois et sont toujours servies par le pays de recherche d'emploi qui se fait rembourser par le premier (modification de l'article 70). Mais, pour éviter les abus et les courses à la meilleure prestation, l'allocation servie au chômeur migrant sera calculée au bout des trois mois selon les modalités du régime le moins favorable en termes de niveau de prestation et de durée de versement, chaque paramètre étant apprécié séparément. Ce mode de calcul évite en outre les inégalités entre chômeurs (modification de l'article 25 du règlement n° 1408/71).

Quant au contrôle, il sera exercé par les institutions spécialisées de l'Etat où le travailleur recherche un emploi, selon les modalités prévues par la

législation de cet Etat. Notamment, le régime des sanctions sera celui du pays de recherche d'emploi (article 69 quater nouveau).

Enfin, la proposition de règlement envisage également de modifier le régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers en situation de chômage complet : actuellement, ceux-ci sont pris en charge par l'organisme de leur lieu de résidence. Il est maintenant proposé (modification de l'article 71) de laisser le choix de l'inscription auprès de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage du pays de résidence ou du pays du dernier emploi. Pour la Commission européenne, cette liberté devrait accroître les chances du travailleur frontalier de retrouver un emploi. Une dérogation de dix ans est accordée au Luxembourg qui compte de très nombreux frontaliers au sein de sa population active et qui risquerait de voir s'accroître notablement ses dépenses d'indemnisation.

Le dispositif concernant les frontaliers n'appelle pas de commentaires particuliers, sinon pour souligner la nécessité d'un contrôle efficace des inscriptions afin d'éviter les doubles inscriptions.

Il n'en est pas de même pour les propositions concernant les travailleurs migrants en situation de chômage.

...mais se révèle complexe et difficile à mettre en oeuvre

Le souci de la Commission européenne de faciliter la circulation des demandeurs d'emploi, notamment quand il s'agit du conjoint d'un travailleur muté dans un autre pays, est évidemment louable, de même que ne peut être critiquée au nom du principe de subsidiarité la prise en compte de ce problème à l'échelon européen, car c'est là qu'est organisée au mieux la coordination des régimes de protection sociale.

En revanche, d'un point de vue pratique, la solution proposée ne semble guère réaliste. L'exposé des motifs de la proposition de résolution déposée par M. Jacques Genton le démontre très clairement. Ainsi :

- le contrôleur n'étant pas le payeur, le premier exercera-t-il ses contrôles de la façon la plus adéquate ? Dans la mesure où l'Etat contrôleur n'y a pas d'intérêt direct, on peut malheureusement douter qu'il intervienne avec toute la diligence requise.

- d'un point de vue pratique, comment comparer les régimes en termes de niveau de prestation et de durée, ou comment tenir compte des changements de régime d'indemnisation et des fluctuations monétaires ? Votre rapporteur citera l'exemple de l'allocation unique dégressive française ; alors que l'AUD pourrait être plus favorable en début de période, ce qui conduirait à calculer le montant de l'indemnisation sur le régime étranger, en

cours de période, en raison de la dégressivité, le niveau d'indemnisation passant en-dessous de celui du régime étranger, ce serait le régime français qui s'appliquerait : on mesure immédiatement la difficulté de mise en oeuvre d'un tel dispositif. Sans compter la charge administrative que cela suppose : relations entre institutions, information réciproque quant aux droits effectivement perçus ou susceptibles de l'être, études juridiques, traduction de textes, attestations aux chômeurs, etc. ;

- un autre problème concerne le remboursement de l'Etat qui a servi la prestation par celui qui en a la charge financière : est-on assuré qu'il y aura bien remboursement ? L'expérience montre que ces remboursements sont toujours difficiles et longs à obtenir. On peut dès lors, légitimement, craindre d'obérer un peu plus les finances des régimes. Il n'existe en effet pas toujours de service de compensation ou d'accord de non-remboursement entre la France et les autres pays européens. N'y-a-t-il pas, par ailleurs, de graves risques de contentieux, le pays débiteur reprochant à l'autre de ne pas avoir exercé les contrôles qu'il aurait dû, ou les deux pays n'étant pas d'accord sur l'interprétation à donner aux textes ? Ces difficultés seront multipliées autant de fois que le demandeur d'emploi visitera de pays à la recherche d'un emploi ;

- enfin, il est permis de se demander si ce dispositif a une réelle utilité au regard du faible nombre probable de travailleurs concernés. En général, les demandeurs d'emploi se déplacent quand ils disposent d'une offre et rarement, pour des questions de langue et de culture, en vue de prospecter un emploi. Le haut niveau de chômage en Europe (28 millions de demandeurs d'emploi) ne permet guère d'espérer trouver plus facilement un emploi dans un pays plutôt que dans un autre.

Le texte, qui vise à coordonner les régimes d'assurance chômage au profit des « ressortissants communautaires », semble donc d'une mise en oeuvre difficile. Cette analyse est partagée par les services de l'Etat : d'après les informations recueillies par votre rapporteur, le ministère du travail, sans communiquer de position officielle, semble s'orienter vers le rejet.

Cette position paraît en effet, à votre commission, la solution de sagesse.

Il convient cependant de préciser que la proposition de résolution de M. Guy Fischer ne recommande pas le rejet de la proposition de règlement, mais invite le Gouvernement à en négocier l'aménagement. Pour tourner la difficulté liée à la complexité du dispositif, que son auteur reconnaît, elle suggère de conserver la prestation de chômage la plus élevée des deux pays : il y a là, aux yeux de votre commission, un risque grave de susciter des migrations uniquement motivées par le désir de bénéficier du régime le plus

favorable, qui, naturellement, ne pourra le rester. Pour cette raison, votre commission s'en est tenue au rejet pur et simple du texte, tel que proposé par la Délégation pour l'Union européenne.

II. LA TRANSFÉRABILITÉ DES PRESTATIONS DE PRÉRETRAITE (PROPOSITION E-583)

La seconde proposition de règlement vise à faciliter l'expatriation des anciens travailleurs bénéficiaires d'une prestation de préretraite.

Actuellement, aucun texte européen ne prévoit explicitement les conditions d'une expatriation des droits à une allocation de préretraite. La modification proposée vise donc à introduire les préretraites dans le règlement, ce qui constitue une innovation juridique contestable.

Le dispositif se présente comme une conséquence directe de l'application du principe de libre circulation des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale

La proposition d'acte communautaire E-583, qui reprend les dispositions présentées en 1980, modifie également les deux règlements mentionnés ci-dessus. Elle définit la prestation de préretraite en termes sensiblement identiques à notre législation nationale : condition d'âge et de cessation d'activité (art. premier - 1) ; elle précise que le préretraité n'a pas à rester à la disposition des services de l'emploi, ce qui autorise l'exportation de la prestation (art. premier - 2) ; elle étend le règlement aux régimes de nature conventionnelle -faute de quoi le dispositif serait sans intérêt puisque les préretraites relèvent le plus souvent d'un dispositif de nature conventionnel (art. premier - 1) ; la proposition de règlement prévoit aussi l'application des clauses anti-cumul du nouvel Etat de résidence, le contrôle revenant à ce dernier (art. premier - 3) ; elle organise le transfert des droits aux prestations de l'assurance maladie (art. premier - 4) ; elle garantit la prise en compte, comme pour les prestations de chômage, de la totalité des périodes d'assurance ou d'emploi (art premier - 6 insérant un article 71 bis dans le règlement) ; enfin, elle autorise et organise le transfert des droits aux prestations de préretraite du pays du dernier emploi vers le pays de nouvelle résidence (art premier - 6 insérant un article 71 ter dans le règlement).

Une innovation juridique contestable

Techniquement, ce dispositif n'appelle pas de réticences particulières de la part de la France puisque l'article 6 de l'arrêté du 15 septembre 1987 relatif aux allocations spéciales du Fonds national de l'emploi prévoit déjà la

possibilité de continuer à servir les prestations de préretraite aux anciens salariés ayant changé d'Etat de résidence.

En revanche, il pose un grave problème de principe : les préretraites ne relèvent pas de la protection sociale mais de la politique de l'emploi ; en effet, les conventions de préretraite visent à libérer des emplois, à éviter des licenciements ou parfois à « redessiner » une pyramide des âges. Or, la politique de l'emploi n'est pas de la compétence communautaire, du moins pas tant que le Traité ne sera pas modifié sur ce point, ce qui ne peut d'ailleurs être totalement exclu. C'est pourquoi les préretraites, financées pour partie par les entreprises utilisatrices, ne relèvent pas d'une logique de prestation d'assurance sociale. Notamment, elle n'ouvre pas un droit dont pourrait automatiquement jouir le salarié qui réunit les conditions requises : en France, elles sont conventionnelles et limitées par le code du travail (art. L. 322-4) aux régions ou aux professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi ; elles n'ont pas de caractère de généralité. Aussi, ne peut-on craindre, si les préretraites entraient dans le droit européen, que, par l'application d'un principe fondamental tel que l'égalité, la Cour de justice ne vienne à transformer les préretraites en une prestation obligatoire qui priverait l'Etat et les partenaires sociaux d'un instrument d'intervention au service de l'emploi ?

Pour ces raisons de principe, votre commission, abondant dans le sens des deux propositions présentement examinées, suggère à son tour de s'opposer à cette proposition de règlement.

Le régime proposé pour les travailleurs frontaliers pénaliserait la France

Mais il y a aussi des raisons techniques de s'y opposer ; elles concernent les travailleurs frontaliers. Aux termes du nouveau règlement, ces derniers pourraient bénéficier de prestations de préretraite au titre du pays de leur dernier emploi -ce qui est cohérent avec l'analyse selon laquelle il s'agit d'un instrument de la politique de l'emploi-, mais l'Etat de résidence, qui assure le cas échéant le versement d'allocations de chômage, devrait rembourser l'Etat payeur dans la limite des prestations de chômage qu'il aurait versées si l'Etat de l'emploi l'avait purement et simplement licencié. Il y a là, d'une part, un mélange des genres, d'autre part, une source de difficultés techniques et financières, d'autant que la France, où le régime des préretraites est développé, serait exportatrice et ne recevrait guère de contreparties financières (par exemple, des pays du Sud) car, dans la plupart de ces pays, les salariés âgés ne bénéficient que de prestations réduites de la part de leur régime d'assurance chômage (durée limitée, bénéfice des seuls minima sociaux, voire aucune prestation particulière).

On peut aussi se demander quel sera l'avenir de ces dispositions puisqu'en France, notamment, les préretraites progressives remplacent peu à peu les préretraites ASFNE, jugées aujourd'hui trop onéreuses pour l'Etat.

Pour ces raisons également, votre commission vous propose d'inviter le Gouvernement à rejeter ce texte. Il semble d'ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, que ce dernier partage ces analyses et soit décidé à défendre une position négative quant à l'introduction des préretraites dans le règlement du Conseil.

*

En conclusion, votre commission des Affaires sociales vous suggère d'adopter la proposition de résolution ci-après. Elle reprend presque intégralement le texte de la proposition de résolution soumise par la Délégation pour l'Union européenne ; toutefois, la référence à la proposition de règlement E-582 relative aux prestations de chômage a été supprimée dans le considérant sur la subsidiarité, dans la mesure où il n'a pas semblé à votre commission que ce texte y contrevenait ; la Communauté reste, en effet, le niveau le plus approprié pour coordonner les régimes de protection sociale.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les propositions d'actes communautaires E-582 et E-583,

Considérant que ces textes ont pour objet l'amélioration des conditions d'octroi des prestations de chômage et de préretraite aux travailleurs migrant à l'intérieur de la Communauté et aux travailleurs frontaliers ;

Considérant que la solution retenue pour les prestations de chômage des travailleurs migrants, complexe et lourde à gérer, risque de permettre des fraudes et de provoquer des contentieux ;

Considérant que la solution retenue pour les prestations de préretraite des travailleurs frontaliers est inéquitable ;

Considérant que les solutions retenues tant pour les prestations de chômage que pour les prestations de préretraite n'apportent pas de garanties suffisantes en matière de contrôle ;

Considérant au surplus que les contraintes supplémentaires et uniformes que la proposition E-583 entend introduire dans les régimes sociaux des Etats membres ne paraissent pas conformes au principe de subsidiarité ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption des propositions E-582 et E-583.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 258 (1995-1996) de M. Jacques Genton	Proposition de résolution n°307 (1995-1996) de M. Guy Fischer	Proposition de résolution de la Commission
Le Sénat,	Article unique.	Le Sénat,
Vu les propositions d'actes communautaires E 582 et E 583,	Vu le préambule et l'article 88-4 de la Constitution,	Vu l'article 88-4 de la Constitution,
Considérant que ces textes ont pour objet l'amélioration des conditions d'octroi des prestations de chômage et de préretraite aux travailleurs migrant à l'intérieur de la Communauté et aux tra- vailleurs frontaliers ;	Vu les propositions de règlements du Conseil concernant l'indemnisation du chômage et la préretraite des travailleurs sala- riés et non salariés qui se dépla- cent à l'intérieur de la Commu- nauté européenne (1408/71- COM [95] 734 final/n° E 582) et (1408/71-COM [95] 735 fi- nal/n° E 583),	Vu les propositions d'actes communautaires E-582 et E-583,
Considérant que la solution retenue pour les prestations de chômage des travailleurs mi- grants, complexe et lourde à gé- rer, risque de permettre des frau- des et de provoquer des contentieux ;	Considérant que ces sala- riés, et notamment les travailleurs frontaliers, sont particulièrement mal protégés et que l'aggravation de la crise n'a pu qu'accentuer leur précarité ;	Considérant que ces textes ont pour objet l'amélioration des conditions d'octroi des presta- tions de chômage et de préretraite aux travailleurs migrant à l'intérieur de la Communauté et aux travailleurs frontaliers ;
Considérant que la solution retenue pour les prestations de préretraite des travailleurs fronta- liers est inéquitable ;	Considérant qu'il existe de nombreux contentieux souvent complexes, notamment avec la Belgique, l'Allemagne et la Suisse ;	Considérant que la solu- tion retenue pour les prestations de chômage des travailleurs mi- grants, complexe et lourde à gé- rer, risque de permettre des frau- des et de provoquer des contentieux ;
Considérant que les solu- tions retenues tant pour les pres- tations de chômage que pour les	Considérant que certaines difficultés pour les travailleurs frontaliers sont antérieures à la libre circulation et que cette mobilité, derrière un principe ap- paremment séduisant de liberté, a introduit sur les marchés du tra- vail des différents Etats membres, une pression au niveau de l'offre dans le sens de la précarisation et dans l'intérêt de l'employeur ;	Considérant que la solu- tion retenue pour les prestations de préretraite des travailleurs frontaliers est inéquitable ;
	Considérant que les rè- glements n'abordent qu'une par- tie des problèmes et peuvent se	Considérant que les solu- tions retenues tant pour les pres- tations de chômage que pour les

**Proposition de résolution
n° 258 (1995-1996) de
M. Jacques Genton**

prestations de préretraite n'apportent pas les garanties suffisantes en matière de contrôle ;

Considérant que les contraintes supplémentaires et uniformes que les propositions E 582 et E 583 entendent introduire dans les régimes sociaux des Etats membres ne paraissent pas conformes au principe de subsidiarité ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption des propositions E 582 et E 583.

**Proposition de résolution
n°307 (1995-1996) de
M. Guy Fischer**

révéler contradictoires : toute prestation favorable au salarié peut se traduire par une incitation à licencier ;

Considérant que l'inscription de prestations dans des régimes de nature conventionnelle ne peut se faire par règlement sans l'accord des parlementaires sociaux auxdites conventions ;

Considérant que le principe de subsidiarité évoqué par le Conseil européen ne fait pas obstacle à des conventions bilatérales pouvant assurer des droits plus étendus que le règlement,

Le Sénat demande au gouvernement français, d'une part de s'opposer au projet E 583, d'autre part d'inviter le Conseil :

- à réviser le règlement E 582 pour que, sous prétexte de lutte contre les abus, les droits du salarié ne soient pas amoindris et que celui-ci conserve la prestation la plus élevée servie, soit dans son Etat de résidence, soit dans celui où il cherche un emploi,

- à négocier avec les autorités suisses une convention permettant de garantir aux salariés qui travaillent en Suisse des garanties comparables,

- à préciser son interprétation sur l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la C.S.G. et le calcul des périodes d'assurances,

- à engager une révision des règlements existants en concertation avec les organisations syndicales en vue de mieux garantir les droits des salariés au regard du droit du travail, du droit à la protection sociale et de l'égalité devant l'impôt.

**Proposition de résolution
de la Commission**

prestations de préretraite n'apportent pas de garanties suffisantes en matière de contrôle ;

Considérant au surplus que les contraintes supplémentaires et uniformes que la proposition E-583 entend introduire dans les régimes sociaux des Etats membres ne paraissent pas conformes au principe de subsidiarité ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption des propositions E-582 et E-583.