

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1978.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses mesures en faveur des salariés privés d'emploi qui créent une entreprise.*

Par M. André RABINEAU,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 702, 747 et in-8° 102.

Sénat : 116 (1978-1979).

---

Emploi. — Entreprises - Salariés - Sécurité sociale - Code de la sécurité sociale - Code du travail - Code rural - Allocations de chômage.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. — Le projet de loi tend à valider un système préexistant d'aides à la création d'entreprise</b> .....	5
<b>A. — Les circulaires contestées</b> .....	5
1. La circulaire visant les cadres privés d'emploi .....	5
2. La circulaire visant d'autres catégories de salariés .....	5
<b>B. — L'application décevante de ces textes</b> .....	6
1. En matière de couverture sociale .....	6
2. En matière d'aides au chômage .....	6
<b>II. — L'analyse du projet de loi</b> .....	7
<b>A. — Le texte déposé à l'Assemblée nationale</b> .....	7
<b>B. — Les modifications introduites par l'Assemblée nationale</b> .....	7
1. La « décodification » du projet de loi .....	7
2. L'élargissement de la notion de création et de reprise d'entreprise ..	7
3. Le paiement des allocations d'aide publique en un seul versement ..	8
<b>III. — La portée limitée du projet de loi</b> .....	9
<b>A. — Par le nombre des bénéficiaires</b> .....	9
1. Dans le système ancien .....	9
2. Les prévisions du Gouvernement pour le projet de loi .....	10
<b>B. — Le caractère limité du maintien de l'aide publique au chômage</b> .....	10
1. En raison du montant réduit de l'aide publique .....	10
2. En raison de la disparition des prestations servies par l'assurance chômage .....	10
3. L'incompatibilité de ces dispositions avec celles du futur projet de loi qui réformera le système d'aides au chômage .....	11
<b>C. — La couverture sociale partielle des bénéficiaires</b> .....	11
1. Dans sa durée .....	11
2. La non-couverture des accidents du travail .....	12
<b>Examen des articles</b> .....	13
<b>Tableau comparatif</b> .....	15
<b>Examen en Commission</b> .....	17
<b>Conclusion</b> .....	19
<b>Amendements présentés par la Commission</b> .....	20

MESDAMES, MESSIEURS,

Le manque d'initiative des Français en matière de création d'entreprise est souvent relevé par les observateurs économiques, notamment étrangers.

Il faut noter que cette situation résulte en partie des nombreux obstacles et démarches de nature administrative que les aspirants chefs d'entreprise ont à surmonter.

Les demandeurs d'emploi sont tout particulièrement réticents pour se lancer ainsi dans l'inconnu de la création d'une entreprise en raison de la protection dont ils peuvent bénéficier en matière d'aides au chômage et de protection sociale, qui se trouvera automatiquement supprimée dès qu'ils entameront une activité professionnelle indépendante.

Pour ces raisons très générales déjà consacrées par des dispositions formellement discutables, le présent projet de loi prend donc en compte la situation de ces salariés privés d'emploi qui sont candidats à l'aventure professionnelle de la création d'une entreprise, en leur assurant un minimum de sécurité pendant quelques mois qui pourrait être l'élément décisif de leur choix professionnel.

Après avoir rappelé les origines du projet, il faudra faire l'analyse de ses dispositions et en souligner enfin les limites.

## **I. — LE PROJET DE LOI TEND D'ABORD A VALIDER UN SYSTÈME PRÉEXISTANT D'AIDES A LA CRÉATION D'ENTREPRISE**

Le Conseil des ministres du 8 décembre 1976 avait décidé de mettre en place un dispositif incitatif à la création d'entreprise, qui devait permettre aux cadres demandeurs d'emploi d'accéder plus facilement aux systèmes de prêt et de conserver les allocations publiques de chômage, ainsi que la couverture sociale assurée aux demandeurs d'emploi, pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité.

En application de cette décision, ont été prises deux circulaires (non publiées au *Journal officiel*) qui devaient définir les modalités d'attribution de ces aides, et dont l'application a fait problème.

### **A. — Les circulaires contestées.**

1. La première (circulaire D.E. n° 3 du 14 janvier 1977) ne visait comme bénéficiaires que les cadres involontairement privés d'emploi, inscrits à l'A.N.P.E. et disposant au moins d'une des allocations de chômage.

Outre des prêts à long terme et aides et primes diverses, ces cadres ou assimilés en raison de leur formation ou de leur emploi antérieur, lorsque leur dossier de création d'entreprise était accepté, bénéficiaient du maintien des allocations publiques de chômage pendant six mois au maximum à compter de l'inscription de l'entreprise au registre de commerce ou au répertoire des métiers.

Par ailleurs, les bénéficiaires de ces dispositions étaient dispensés des obligations de pointage dans les agences locales de l'emploi ou les mairies.

Enfin, les bénéficiaires conservaient la couverture sociale des demandeurs d'emploi anciennement salariés, sauf si le créateur d'entreprise conservait son statut de salarié.

2. Une seconde circulaire D.E. n° 26 du 31 août 1977, là encore non publiée, a étendu le bénéfice de ces dispositions à d'autres catégories de salariés que les cadres (agents de maîtrise, techniciens...) dans la mesure où leur formation et/ou leur expérience professionnelle les rendaient aptes à la direction d'une entreprise.

En outre, pouvaient également bénéficier de ces aides les demandeurs d'emploi qui exerceront une activité d'étude ou de conseil pour le compte des entreprises.

Ces aides concernaient également la reprise d'entreprises mises en liquidation ou menacées.

Enfin, les allocations publiques de chômage étaient maintenues pour six mois sans pouvoir prolonger les périodes d'indemnisation qui sont celles de l'U.N.E.D.I.C. (douze mois pour les plus de cinquante ans, vingt mois entre cinquante et cinquante-cinq ans, vingt-quatre mois à partir de cinquante-cinq ans).

Par ailleurs, l'U.N.E.D.I.C. n'a autorisé les A.S.S.E.D.I.C. à intervenir dans le cadre de cette procédure que cas par cas, et pour consentir des prêts par l'intermédiaire de leurs fonds sociaux.

Avant d'aborder l'analyse du projet de loi qui reprend en les validant les dispositions de ces deux circulaires dont la valeur juridique apparaît douteuse, le Rapporteur de la Commission ne peut que regretter que le législateur n'ait pas été saisi au moment opportun de cette question.

## **B. — L'application décevante de ces textes.**

Dans la pratique, ces circulaires mal connues ont soulevé des problèmes d'application, surtout en matière de couverture sociale.

1. Les caisses de sécurité sociale refusaient en effet de servir des prestations à des demandeurs d'emploi qui s'étaient lancés dans la création d'entreprises et qui, ainsi, ne cotisant pas mais n'étant plus chômeurs, ne pouvaient plus bénéficier de la protection sociale accordée aux travailleurs sans emploi.

Certains créateurs d'entreprises se sont trouvés dans une situation difficile et parfois dramatique en cas d'accident, puisqu'ils ne se trouvaient couverts par aucun régime d'assurance.

Ces circulaires ne pouvaient donc déroger aux principes fondamentaux énoncés dans les ordonnances de 1945 sur la sécurité sociale et il était donc nécessaire qu'une loi vienne valider une expérience encore balbutiante.

2. En outre, comme nous l'avons vu, les A.S.S.E.D.I.C. se sont refusées à entrer dans le jeu de l'indemnisation par l'assurance chômage au bénéfice de demandeurs d'emploi ayant recouvré une activité professionnelle, sauf à intervenir ponctuellement à l'aide de leurs fonds spéciaux.

## II. — L'ANALYSE DU PROJET DE LOI SUR LES AIDES A LA CRÉATION D'ENTREPRISE

### A. — Le texte déposé à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement reprend la procédure des circulaires précitées en maintenant l'aide publique et la couverture sociale aux créateurs d'entreprises, et en excluant les professions libérales ou indépendantes qui seraient exercées par d'anciens travailleurs involontairement privés d'emploi.

De plus, le projet ne mentionne que le maintien de l'aide publique à l'exclusion d'une indemnisation complémentaire du fait de l'assurance chômage.

Enfin, la validation des circulaires décrites plus haut sera réalisée avec rétroactivité de la loi, au 14 janvier 1977.

### B. — Les modifications introduites par l'Assemblée nationale et le texte transmis au Sénat.

#### 1. La « *décodification* » du projet de loi.

En raison du caractère transitoire de ces dispositions, l'Assemblée nationale a refusé d'incorporer les articles du projet dans les Codes du travail et de la sécurité sociale et la durée d'application de ce projet a été fixée jusqu'au 31 décembre 1980. Il nous faudra nous demander si ce terme est suffisamment éloigné pour apprécier la procédure qui sera mise en place et il est apparu à votre Commission qu'une prolongation de la durée prévue, d'une année serait souhaitable en raison des lenteurs traditionnelles de mise en place et de constatation des résultats des textes nouveaux.

#### 2. L'élargissement de la notion de création et de reprise d'entreprise.

L'Assemblée nationale a ajouté que la création ou la reprise d'entreprise pouvait intervenir à titre individuel ou dans le cadre d'une société, y compris dans celui d'une société coopérative ouvrière de production.

Cette disposition est de nature à consacrer le bénéfice que peuvent également retirer les catégories autres que les cadres, de ces aides à la reprise ou à la création d'entreprise.

Il faut bien voir que cette disposition exclut néanmoins un simple exercice de fonction de direction, sans participation financière ou prise de contrôle suffisante : un amendement de la Commission sera proposé au Sénat pour préciser ce point.

3. Le paiement des allocations d'aide publique en un seul versement.

L'Assemblée a estimé que le versement unique de ces allocations est préférable à une aide fractionnée de mois en mois, et paraît de nature à renforcer l'effet incitatif du projet.

Le Gouvernement s'est cependant opposé à ce que ce versement sous la forme d'un capital soit obligatoirement investi dans l'entreprise ou l'activité créée concernée, en considérant que l'objet du projet est d'assurer un complément de revenu dont l'usage sera laissé au choix du bénéficiaire. La commission des Affaires sociales a estimé, pour sa part, qu'il convenait de préciser le moment auquel se ferait le versement unique, c'est-à-dire immédiatement après l'acte juridique constatant la création ou la reprise de l'entreprise.

### III. — LA PORTÉE LIMITÉE DU PROJET DE LOI

Ce texte ne constitue sans doute pas la charte favorisant le passage du salariat à la direction d'entreprise, mais même dans les deux domaines visés, maintien de l'aide publique et protection sociale gratuite, son application en sera limitée.

#### A. — Par le nombre de bénéficiaires.

1. Dans le système ancien, et en l'absence de statistiques précises en ce domaine, il semble que 600 prêts d'installation aient été accordés dans ce cadre pour 70 millions de francs, et que 1.100 dossiers aient été déposés.

Dans le département du Nord pour lequel nous disposons de données exhaustives, 60 demandes de maintien des allocations d'aide publique étaient enregistrées du 1<sup>er</sup> janvier au 25 septembre 1978, pour création d'entreprise par les demandeurs d'emploi : sur ces 60 demandes, 41 dossiers ont reçu un avis favorable ; en 1977, sur 45 dossiers examinés, 38 avaient entraîné un maintien de l'aide publique.

En outre, dans ce même département, les A.S.S.E.D.I.C. de Lille et Tourcoing ont enregistré le dépôt de dix dossiers qui ont donné naissance à quatre prêts ou dons accordés par les comités de leurs fonds sociaux (1).

---

(1) Les statistiques nationales tirées du registre du commerce et du répertoire des métiers révèlent 66.000 immatriculations nouvelles en 1977 (il s'agit le plus souvent d'un changement de propriétaire) et le solde net s'établissait la même année à plus 17.653.

Les statistiques de l'I.N.S.E.E. pour 1977 montrent à l'inverse que 13.842 entreprises ont disparu au cours de cette année du fait d'une faillite, d'une banqueroute ou d'un règlement judiciaire. Les bureaux d'accueil et d'orientation des chambres de commerce et d'industrie ont dispensé à ce sujet 4.000 consultations en deux ans et apporté leur concours à 700 créations d'entreprises.

Enfin, les 22 établissements publics régionaux (E.P.R.) ont inscrit en 1978 60 millions de francs de crédits destinés à couvrir les besoins des primes régionales à la création d'entreprise, d'un montant maximum de 50.000 F, porté à 80.000 F pour les projets situés dans les zones qui bénéficient des primes de développement régional : fin septembre 1978, 770 dossiers étaient soumis aux E.P.R. et plus de 400 décisions favorables ont été prises pour un montant d'investissement autorisé dépassant 300 millions de francs (décret du 27 juillet 1977).



## *2. Les prévisions du Gouvernement avec le texte nouveau.*

Le ministre du Travail a indiqué devant la Commission que 1.000 demandeurs d'emploi allaient être concernés par ce projet de loi, pour une dépense globale de 5 millions de francs qui est le coût de la couverture sociale pour ces créateurs d'entreprises.

Point n'est donc besoin d'insister longuement sur la modestie de ce projet dont les ambitions correspondent à peu près aux demandes actuellement en cours d'instruction, mais qui, sans effet incitatif sur la création d'entreprise, se contente d'accompagner un mouvement spontané des salariés chômeurs vers une activité professionnelle indépendante.

### **B. — Le caractère limité du maintien de l'aide publique au chômage.**

#### *1. En raison du montant réduit de l'aide publique.*

Le projet de loi qui nous est soumis ne prévoit, comme il a été dit, que le seul maintien de l'aide publique, et le montant cumulé des allocations correspondantes versées pendant les six mois visés par le texte, ne représentera que 3.000 à 4.000 F avec une majoration pour enfants à charge dans les limites prévues par le système d'aide publique. Ces allocations sont en effet de 16,50 F par jour pendant les 3 premiers mois, de 15,20 F par jour après le troisième mois et sont majorées de 6,60 F par jour et enfant à charge.

Il est de fait que le versement unique des allocations, adopté par l'Assemblée nationale, est de nature à renforcer le caractère incitatif d'une allocation mensuelle fort réduite.

#### *2. En raison de la disparition des prestations servies par l'assurance chômage pendant les premiers six mois de constitution de l'entreprise.*

Le projet de loi n'envisage aucune possibilité d'intervention des A.S.S.E.D.I.C., qui aurait permis, par le versement d'une partie ou de l'intégralité de l'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.) de participer à la formation du capital de l'entreprise.

Certes, les A.S.S.E.D.I.C. auront toujours la possibilité comme elles le pratiquent déjà, de délivrer des prêts d'un montant évidemment réduit pour certains dossiers de création d'entreprise particulièrement intéressants, mais les chiffres précités traduisent le caractère exceptionnel de cette pratique et les problèmes actuels de financement rencontrés par l'U.N.E.D.I.C. et les projets de réforme de l'assurance chômage ne paraissent pas favoriser un renversement de la tendance.

Enfin, le ministre du Travail a indiqué devant l'Assemblée nationale qu'il recommanderait à l'U.N.E.D.I.C. d'introduire dans une convention la disposition visant à étendre aux créateurs d'entreprise privés d'emploi la faculté de bénéficier de l'A.S.A. afin de dégager un complément de financement non négligeable.

*3. L'incompatibilité de ces dispositions avec le projet de loi relatif à l'aide aux salariés privés d'emploi.*

Ce projet de loi réformant le régime des aides aux chômeurs et faisant notamment disparaître l'aide publique, devrait être examiné par le Sénat au cours de la prochaine session extraordinaire : on voit mal comment les dispositions des deux projets pourront se combiner, puisque notre texte se réfère à des articles du code du travail qui seront abrogés par le prochain texte qui reformera les aides au chômage.

**C. — La couverture sociale limitée des bénéficiaires.**

*1. Dans sa durée.*

Nous avons vu que le projet de loi dispose que les salariés involontairement privés d'emploi continuent de bénéficier, pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité, des prestations d'assurances sociales et de l'assurance vieillesse, tout en étant exonérés des cotisations correspondantes.

Pour bénéficier de ces dispositions, les salariés devront avoir créé ou pris le contrôle de l'entreprise avant la fin de la période d'indemnisation de l'assurance chômage, qui est de douze mois s'ils sont âgés de moins de cinquante ans, dix-huit mois de cinquante à cinquante-cinq ans et deux ans pour les plus de cinquante-cinq ans.

L'expérience, après plusieurs mois d'application des circulaires susvisées, révèle que ces délais sont trop courts :

— en effet, après une perte d'emploi, la constitution des dossiers de chômage et les premières recherches d'emploi aboutissent à un délai de deux à trois mois ;

— la prise de décision relative à une création d'entreprise, les contacts avec les administrations concernées et les études de marché nécessaires, prennent en moyenne six mois ;

— enfin, l'accomplissement de stages de perfectionnement de gestion, de comptabilité ou dans d'autres domaines, prennent encore quatre mois environ.

Ainsi le délai imparti aux salariés pour créer ou reprendre une entreprise est souvent trop court, notamment pour les plus jeunes

âgés de moins de cinquante ans ; s'il est normal de prévoir une durée d'indemnisation par les A.S.S.E.D.I.C. plus longue pour les demandeurs d'emploi âgés, à l'issue de celle-ci il aurait été aussi souhaitable pour tous les créateurs d'entreprise d'allonger la période de protection sociale gratuite qui n'est que de 6 mois et qui ne couvre pas tous les bénéficiaires jusqu'à un régime de croisière suffisant de leur entreprise.

## *2. La non-couverture des accidents du travail.*

Si l'article 2 du projet exonère les créateurs d'entreprise des cotisations d'accidents du travail, ceux-ci ne bénéficient pas des prestations en retour.

Certes, l'article 3 du projet organise pour eux la faculté de s'assurer volontairement contre ce risque, mais le coût de celui-ci apparaîtra élevé dans la période de « décollage » d'une jeune entreprise ; en outre, cette cotisation peut contribuer à freiner l'embauche de salariés ou à exposer dangereusement le nouvel employeur à des risques professionnels encore mal maîtrisés par une politique de prévention des accidents du travail que confère seule l'expérience de quelques mois d'activité. Le risque accident du travail des nouveaux entrepreneurs visés par le projet aurait donc pu entrer, comme la maladie et la vieillesse, dans le champ de l'exonération, et l'avenir prometteur de certaines entreprises naissantes n'aurait pas été éventuellement hypothéqué par la lourde réparation non couverte d'accidents professionnels fréquents dans une période de mise en route.

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### *Article premier.*

Cet article précise d'abord les conditions qui permettront aux salariés créant une entreprise de continuer à bénéficier des allocations de l'aide publique et détermine ensuite le champ d'application du projet de loi.

En ce qui concerne la forme de l'entreprise créée, nous avons vu que l'Assemblée nationale avait précisé que les sociétés coopératives ouvrières de production entraient dans le champ d'application du projet, mais que certaines activités indépendantes, telles qu'offices ministériels et professions libérales étaient exclues du bénéfice du texte.

Quant à la notion de reprise abordée par l'article premier, celle-ci ne saurait être conçue sans engagement financier, rachat ou participation, entraînant une prise de contrôle effective permettant d'exercer des fonctions de responsabilité : un amendement de la Commission qui sera soumis au Sénat devrait permettre de préciser ce point.

Il faut noter par ailleurs que le versement des allocations de l'aide publique au chômage sera maintenu pendant six mois à compter du début de la nouvelle activité, ce qui peut prolonger d'autant les périodes de bénéfice de l'aide publique de l'article L. 351-11 du Code du travail et qui constitue une innovation heureuse par rapport au régime provisoire régi par les deux circulaires de 1977 précitées.

L'article premier dispose, a ajouté l'Assemblée nationale, que l'aide publique sera versée en une seule fois, ce qui devrait avoir un effet incitatif supérieur à celui d'un échelonnement des prestations.

La Commission considère cependant que cet effet se trouvera renforcé si ce versement unique se réalise immédiatement après l'acte juridique constatant la création ou la reprise de l'entreprise : cette précision fera l'objet d'un amendement.

Enfin, ce projet de loi a été « décodifié » par l'Assemblée nationale en raison de son caractère transitoire, mais il a semblé à la Commission que le terme fixé à son application paraissait un peu rapproché pour en apprécier tous les résultats : il vous sera ainsi proposé par amendement d'en reporter la date d'application au 31 décembre 1981.

### *Article 2.*

Cet article est relatif à la protection sociale des salariés privés d'emploi qui créent une entreprise qui se trouveraient exonérés des

cotisations correspondant au versement des prestations qui leur seraient maintenues.

La Commission regrette que la période de couverture sociale gratuite soit limitée à six mois, ce qui constitue une durée un peu courte pour qu'une entreprise atteigne, sinon un régime de croisière, du moins une activité normale ; il lui apparaît également regrettable que la couverture du risque accidents du travail ne figure pas dans le système d'exonération des cotisations prévu par le projet.

En raison de dispositions constitutionnelles, son Rapporteur ne peut donc proposer au Sénat, avec des chances de succès, un amendement sur ces deux points.

Il vous propose enfin de supprimer par un amendement la référence maintenue par erreur dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, à l'ancien article premier qui devait être introduit dans le Code du travail.

#### *Article 3.*

Cet article concerne la couverture assurance accidents du travail qui peut être souscrite volontairement par les créateurs d'entreprises.

Le Rapporteur de la Commission vous a déjà indiqué ce qu'il pensait de cette charge qui pèsera lourdement sur les créateurs d'entreprises.

#### *Article 4.*

Cet article est le pendant de l'article 2 du projet et permet aux personnes relevant des assurances sociales agricoles de continuer à relever de ce régime pendant la même période que celle prévue à l'article 2, lorsqu'elles créent ou reprennent une entreprise même non agricole.

Sa rédaction appelle les mêmes observations que celles qui ont été formulées à l'article 2, et un amendement est proposé au Sénat pour supprimer la référence faite par erreur à l'ancien article premier qui devait être codifié.

#### *Article 5.*

Ce dernier article a pour objet de valider les situations nées sous le régime provisoire des deux circulaires de 1977 et donc d'assurer rétroactivement la couverture sociale des créateurs d'entreprises depuis le 14 janvier 1977 en les exonérant de cotisations.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Il est ajouté au Code du travail un article L. 351-6-1 ainsi rédigé :	<i>Alinéa supprimé.</i>	Suppression maintenue.
Art. L. 351-6-1. — Les salariés involontairement privés d'emploi qui créent une entreprise ou reprennent une entreprise avant la fin de la période d'indemnisation prévue par le régime d'assurance mentionné à l'article L. 351-11 bénéficient, pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité, du maintien des allocations d'aide publique aux travailleurs sans emploi, notwithstanding les dispositions du premier alinéa de l'article L. 351-2 et de l'article L. 351-5.	Les salariés involontairement privés d'emploi, avant le 31 décembre 1980, qui, soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une société ou d'une société coopérative ouvrière de production, créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole avant la fin de la période d'indemnisation prévue par le régime d'assurance mentionné à l'article L. 351-11 du Code du travail, bénéficient, pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité, du maintien des allocations d'aide publique aux travailleurs sans emploi, notwithstanding les dispositions du premier alinéa de l'article L. 351-2 et de l'article L. 351-5 du même Code.	Les salariés... ... décembre 1981, qui...
Le bénéfice des dispositions de l'alinéa précédent s'applique aux entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles.	Le paiement de ces allocations est versé en une fois.	... repré- nent, à condition d'en exercer effective- ment le contrôle, une entreprise...
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Il est inséré dans le Code de la sécurité sociale un article L. 242-4-1, ainsi rédigé :	<i>Alinéa supprimé.</i>	... du même Code.
Art. L. 242-4-1. — Par dérogation aux dispositions en vigueur, les personnes mentionnées à l'article L. 351-6-1 du Code du travail, qui en font préalablement la demande, continuent à être affiliées pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité au régime dont elles relevaient au titre de leur dernière activité.	Par dérogation aux dispositions en vigueur, ...	Le paiement... ... une fois, immédiatement après la constatation juridique de la création ou de la reprise d'activité de l'entreprise.
Elles bénéficient alors des prestations des assurances maladies, maternité, invalidité, décès services par ce régime aux demandeurs d'emploi, et continuent à relever à ce titre de l'assurance vieillesse dudit régime.	... de leur dernière activité. Alinéa sans modification.	Suppression maintenue.
		Par dérogation... ... men- tionnées à l'article premier, qui en font...
		... de leur dernière activité. Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Dans ce cas et durant cette période aucune cotisation n'est due au titre des assurances mentionnées ci-dessus, des allocations familiales et des accidents du travail.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	
<p>Le premier alinéa de l'article L. 418 du Code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>	<p>Suppression maintenue.</p>
<p>La faculté de s'assurer volontairement est accordée aux personnes qui ne sont pas visées aux articles L. 415 et L. 416 et à celle qui sont visées à l'article L. 242-4-1 et, par dérogation à l'article L. 414, aux personnes visées à l'article 10-26 du Code rural.</p>	<p>La faculté de s'assurer volontairement dans les conditions prévues à l'article L. 418 du Code de la sécurité sociale est ouverte aux personnes visées à l'article premier de la présente loi.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>
<p>Il est inséré dans le Code rural un article 1026 ainsi rédigé :</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>	<p>Suppression maintenue.</p>
<p>Art. 1026. — Par dérogation aux dispositions en vigueur, les personnes mentionnées à l'article L. 351-6-1 du Code du travail, qui en font préalablement la demande, continuent à être affiliées pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité au régime des assurances sociales agricoles.</p>	<p>Par dérogation aux dispositions...</p>	<p>Par dérogation... ... mention- nées à l'article premier, qui en font...</p>
<p>Elles bénéficient alors des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité, décès servies par ce régime aux demandeurs d'emploi et continuent à relever à ce titre de l'assurance vieillesse dudit régime.</p>	<p>... agricoles.</p>	<p>... agricoles.</p>
<p>Dans ce cas et durant cette période, aucune contrepartie n'est due au titre des assurances mentionnées ci-dessus, des allocations familiales et des accidents du travail.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>
<p>La date d'application des articles 2 et 4 de la présente loi est fixée au 14 janvier 1977.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

## EXAMEN EN COMMISSION

---

M. Rabineau, rapporteur du projet de loi n° 116 (1978-1979), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures en faveur des salariés privés d'emploi qui créent une entreprise, a tout d'abord relevé le caractère limité de ce texte qui s'insère dans un dispositif plus vaste concernant l'emploi.

Il a indiqué que ce projet avait pour objet de légaliser des circulaires qui organisaient déjà un système d'aides accordées aux salariés privés d'emploi qui créent une entreprise, mais dont l'application s'est heurtée à des obstacles juridiques, notamment en matière de couverture sociale des bénéficiaires.

Il a rappelé les modifications apportées par l'Assemblée nationale à ce projet et notamment sa « décodification », la mention spéciale qui y a été faite des sociétés coopératives ouvrières de production, ainsi que le paiement des allocations d'aide publique en un seul versement.

Il a noté, enfin, d'une part, que la couverture sociale gratuite des bénéficiaires du projet ne serait que partielle, en raison de la durée d'exonération qui sera limitée à six mois, c'est-à-dire qui sera supprimée avant que l'entreprise créée n'ait atteint sa vitesse de croisière, et d'autre part, que les accidents du travail ne bénéficieraient pas de l'exonération de cotisations, alors que les créateurs d'entreprises, pendant un temps, pouvaient être particulièrement exposés aux risques professionnels.

Après les interventions de MM. Louvot, Chérioux et Darras, il a été notamment décidé que le Rapporteur ferait part dans son rapport des insuffisances du projet sur ces deux points.

La Commission a ensuite adopté l'article premier modifié par trois amendements, repoussant d'abord la durée d'application du texte jusqu'en 1981, précisant ensuite la notion de reprise de l'entreprise, et, sur proposition de M. Chérioux, ajoutant que le versement unique de l'aide publique au chômage se ferait immédiatement après l'acte juridique constatant la création ou la reprise de l'entreprise.

La Commission a enfin adopté les articles 2 à 5 modifiés par deux amendements rédactionnels destinés à réparer une erreur matérielle figurant dans le projet transmis.

Sous réserve de ces observations, la Commission a adopté l'ensemble du projet ainsi modifié.



## CONCLUSION

---

La commission des Affaires sociales a le sentiment que ce projet de loi, en dépit des insuffisances que son Rapporteur a relevées, marque un progrès et consacre une pratique intéressante en matière d'aides ponctuelles à la création d'entreprise.

Si ce projet, pour être jugé équitablement, doit être inséré dans un ensemble de mesures favorisant l'emploi, il apparaît néanmoins regrettable que sa portée n'ait pas été étendue à un plus grand nombre de bénéficiaires à qui auraient été allouées des aides plus incitatives.

Sous le bénéfice des observations contenues dans le présent rapport, votre Commission vous demande de *modifier le projet de loi* portant diverses mesures en faveur des salariés privés d'emploi qui créent une entreprise *en adoptant les amendements suivants* :

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Article premier.

**Amendement :** au premier alinéa de cet article, remplacer la date :  
« 1980 »,

par :  
« 1981 ».

**Amendement :** au premier alinéa de cet article, ajouter après les mots :  
« créent ou repréantent... »,

les mots :  
« à condition d'en exercer effectivement le contrôle... ».

**Amendement :** au dernier alinéa de cet article, ajouter après les mots :  
« ...en une fois »,

les mots :  
« ...immédiatement après la constatation juridique de la création ou de la reprise d'activité de l'entreprise ».

### Art. 2.

**Amendement :** à l'alinéa premier de cet article, remplacer les mots :  
« à l'article L. 351-6-1 du Code du travail »,

par :  
« à l'article premier ».

### Art. 4.

**Amendement :** à l'alinéa premier de cet article, remplacer les mots :  
« à l'article L. 351-6-1 du Code du travail »,

par :  
« à l'article premier ».