SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME NICOLE CATALA

1. **Hommage à la mémoire de Marie-Claude Vaillant-Couturier** (p. 2).
2. **Retraite des chômeurs âgés de moins de soixante ans.**
Discussion d'une proposition de loi (p. 2).
M. Michel Berson, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2)

Mme Véronique Neiertz,
M. Alain Gest,
Mmes Muguette Jacquaint,
Roselyne Bachelot-Narquin,
MM. Georges Sarre,
Michel Berson.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 4)

PRÉSIDENTICE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.

M. le rapporteur.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION (p. 15)

Le Gouvernement oppose l'article 40 de la Constitution au texte de la proposition de loi.

M. le président.

Le débat est suspendu.

3. **Ordre du jour** (p. 15).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

HOMMAGE À LA MÉMOIRE DE MARIE-CLAUDE VAILLANT-COUTURIER

Mme le président. Mes chers collègues, nous avons appris hier soir, avec tristesse, la disparition de Marie-Claude Vaillant-Couturier, qui a présidé, du haut de ce fauteuil, les débats de notre assemblée, dont elle a été vice-président pendant quatre années.

Marie-Claude Vaillant-Couturier a eu, pendant une période sombre de notre histoire, l'attitude que l'on sait, qui lui valut d'être déportée à Auschwitz puis à Ravensbrück.

Je suis sûre d'être l'interprète de toute l'Assemblée en disant à nos collègues du groupe communiste, ainsi qu'à tous les membres de sa famille, combien nous partageons leur émotion et leur tristesse.

2

RETRAITE DES CHÔMEURS ÂGÉS DE MOINS DE SOIXANTE ANS

Discussion d'une proposition de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Michel Berson et plusieurs de ses collègues, relative aux chômeurs âgés de moins de soixante ans ayant quarante annuités de cotisations d'assurance vieillesse (n^{os} 2955, deuxième rectifié, 3191).

La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Michel Berson, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Madame le président, madame le ministre délégué pour l'emploi, mes chers collègues, les chômeurs âgés de moins de soixante ans totalisant quarante annuités de cotisation d'assurance vieillesse expriment une demande légitime : pouvoir bénéficier de leur retraite ou d'une préretraite.

Cette exigence est légitime parce que ces chômeurs sont victimes d'une grande injustice. Les mécanismes de préretraite ou de retraite anticipé à cinquante-cinq ans, voire cinquante ans, souvent cofinancés par l'État, se multiplient actuellement en faveur de ceux qui ont un emploi : préretraite du Fonds national pour l'emploi, préretraites spécifiques à certaines catégories de salariés, comme les chauffeurs routiers, mais aussi les agents de la RATP, de France Télécom et de bien d'autres entreprises. A l'inverse, ceux qui n'ont plus d'emploi et qui ont cotisé pendant quarante ans pour leur retraite ne peuvent toujours pas disposer de mesures analogues. C'est profondément injuste.

Chacun de nous connaît la situation difficile de tel ou tel chômeur bénéficiaire de l'allocation spécifique de solidarité ou du RMI, condamné par exemple à vendre une partie de son patrimoine, voire la totalité, pour ne pas tomber dans l'exclusion avant de pouvoir bénéficier de sa retraite.

Entrés dans la vie active à quatorze, quinze ou seize ans, et alors soumis à des conditions de travail souvent pénibles, ces chômeurs ont apporté, quarante ans durant, leur contribution à la nation et aux caisses d'assurance vieillesse. Aujourd'hui, ils ont droit à une juste reconnaissance sociale.

Or ces personnes sont souvent laissées dans une situation de précarité, avec une allocation chômage qui va s'amenuisant ou, pire, avec pour seule ressource l'allocation spécifique de solidarité ou le RMI. Et chacun sait que ces chômeurs, trop jeunes pour faire valoir leur droit à la retraite, sont aussi trop âgés pour retrouver un emploi.

La proposition de loi que je présente avec les membres du groupe socialiste vise précisément à réparer cette grave injustice sociale.

Le dispositif proposé s'inspire de l'ARPE, l'allocation de remplacement pour l'emploi. Il reprend le principe du versement d'une « allocation d'attente pour la retraite ». Cette allocation, égale à 65 % du salaire moyen brut de la dernière année de travail, serait versée – jusqu'à l'âge requis pour l'obtention d'une retraite à taux plein – par le Fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi, fonds créé par la loi du 21 février 1996 pour donner un cadre législatif au dispositif de l'ARPE, c'est-à-dire au dispositif de préretraite contre embauche institué par l'accord conclu entre les partenaires sociaux de l'UNEDIC le 6 septembre 1995.

Je tiens à préciser, notamment à l'attention de ceux qui ont pu dire que le dispositif proposé allait « tuer » l'ARPE, que la philosophie de cette allocation d'attente pour la retraite est fondamentalement différente de celle de l'allocation de remplacement pour l'emploi. Ce que nous proposons n'est pas une mesure pour favoriser l'accès à l'emploi de chômeurs ; c'est, au contraire, une mesure sociale en faveur de personnes sans emploi qui ne peuvent bénéficier des dispositifs prévus pour les salariés.

Qui oserait opposer objectif d'emploi et objectif de justice sociale ? L'un et l'autre doivent être recherchés simultanément.

De même, il convient de répondre à la critique selon laquelle la proposition de loi risquerait d'inciter certains chefs d'entreprise à licencier des salariés ayant acquis leur quarante annuités de cotisations retraite pour se soustraire à l'obligation d'embauche compensatrice prévue par le dispositif de l'ARPE. Il existe un verrou pour éviter cet effet pervers : la contribution Delalande. Elle oblige les employeurs à verser à l'UNEDIC six mois de salaire brut pour les salariés licenciés de plus de cinquante-six ans. Il est possible d'encadrer davantage le régime de la nouvelle allocation que nous proposons, en fixant le montant de cette contribution à un niveau encore plus élevé ou en déterminant, par exemple, une condition d'ancienneté dans l'allocation de chômage pour pouvoir bénéficier de l'allocation d'attente pour la retraite.

Quel est le « champ » des chômeurs concernés par la proposition de loi ? Trois catégories de chômeurs de moins de soixante ans totalisant quarante annuités de cotisations vieillesse sont visés : les chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage qui perçoivent l'allocation unique dégressive ; les chômeurs indemnisés au titre du régime de solidarité qui reçoivent l'allocation spéciale de solidarité ; les chômeurs bénéficiaires du RMI. A partir des données chiffrées de l'UNEDIC, on peut estimer à environ 30 000 par an le nombre des bénéficiaires en régime de croisière, deux tiers relevant du régime de l'assurance chômage et un tiers des régimes de solidarité ou du RMI.

Le public potentiel visé par la proposition de loi est formé, pour l'essentiel, des personnes nées entre 1937 et 1940, c'est-à-dire âgées en 1997 de cinquante-six ans au moins, le nombre des chômeurs nés après 1940 et totalisant quarante annuités étant faible.

En termes financiers, la nouvelle allocation proposée constitue en réalité une majoration des allocations – allocation unique dégressive, allocation spécifique de solidarité ou RMI – déjà perçues par les personnes concernées, majoration qui permettrait d'atteindre le taux de 65 % du salaire brut moyen de la dernière année de travail. Le coût total supplémentaire en régime de croisière peut être estimé à 600 millions de francs par an, dont 400 millions pour les personnes qui perçoivent l'allocation unique dégressive et 200 millions pour les titulaires de l'allocation spécifique de solidarité ou du RMI. Il s'agit donc d'un coût plutôt modéré et qui est appelé à décroître au fil des ans.

Pour apprécier l'impact financier de la mesure proposée, il faut rappeler que les dépenses d'assurance chômage ont représenté, en 1995, 90 milliards de francs, celles du régime de solidarité 13 milliards de francs et celles de l'ARPE, nettement plus coûteuses que ce que nous proposons, 9 milliards de francs sur deux ans pour 60 000 bénéficiaires.

L'allocation nouvelle serait donc financée par le Fonds paritaire pour l'emploi géré par l'UNEDIC. Les moyens de ce fonds seraient abondés, outre l'UNEDIC, par une partie de la contribution de solidarité de 1 % prélevée sur les rémunérations des fonctionnaires, les conditions du financement étant fixées par convention entre l'Etat et l'UNEDIC.

Notre proposition de loi a été déposée le 1^{er} juillet dernier, mais, du fait du calendrier parlementaire, elle n'est examinée qu'aujourd'hui, c'est-à-dire au moment même où les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC négocient, entre autres, sur des mesures semblables à celles que nous proposons. Les organisations syndicales, unanimes, ont demandé que le dispositif de l'ARPE soit étendu aux chômeurs âgés totalisant quarante annuités de

cotisations vieillesse. Le CNPF, quant à lui, a considéré, les 3 et 10 décembre derniers, que la priorité devait être donnée à la diminution des cotisations. Il ne semble pas opposé, par ailleurs, à une reconduction de l'ARPE, à condition d'en limiter le coût, par exemple en baissant le taux de l'allocation de 65 à 60 % du dernier salaire. De même, le CNPF proposerait aux chômeurs totalisant quarante annuités de maintenir leur allocation unique dégressive au taux plein, donc sans dégressivité, jusqu'à leur soixantième anniversaire, ou bien de leur attribuer une allocation égale à 60 % de leur dernier salaire. Dans l'état actuel de la négociation, qui devrait s'achever le 19 décembre prochain, il est difficile d'en dire davantage.

Loin de contrarier les orientations de cette négociation, comme certains, ici ou là, ont pu le dire, la proposition de loi, au contraire, appuie la démarche des partenaires sociaux ; elle leur envoie un signal fort sur la nécessité de remédier rapidement à une injustice sociale flagrante. Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux, nécessaire à la revitalisation du dialogue social, ne doit pas pour autant conduire à la paralysie du législateur, lequel, je tiens à le rappeler, exprime seul la volonté générale.

La proposition de loi permet, par ailleurs, de compléter utilement les dispositifs envisagés par les partenaires sociaux, en visant l'ensemble des chômeurs âgés. C'est le rôle du législateur de prévoir un traitement égal pour tous.

A l'inverse, la proposition du patronat ne bénéficierait qu'aux seuls chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage et non au titre de la solidarité ou du RMI.

Du reste, le coût estimé pour 1997 des deux propositions patronales – 139 millions de francs pour un versement au taux plein de l'allocation unique dégressive et 162 millions de francs pour l'allocation au taux de 60 % du dernier salaire brut – paraît sans rapport avec l'enjeu de la solidarité envers les chômeurs concernés, et surtout avec les 13 milliards d'excédent de l'UNEDIC pour 1996, mais aussi pour 1997 et 1998, si j'en crois les prévisions de cet organisme.

On aurait pu penser que notre proposition de loi allait rassembler un large consensus, les groupes RPR et UDF ayant chacun déposé un texte visant le même objectif. Mais, alors que la commission s'apprêtait à examiner tous ces textes, les auteurs des propositions RPR et UDF les ont retirées. De plus, la commission, refusant d'examiner les articles de notre proposition de loi, décidait, à la majorité, de ne pas présenter de conclusions sur le texte.

On est donc en droit de s'interroger sur la réalité de la volonté politique de la majorité parlementaire d'apporter une réponse rapide et tangible à la situation profondément injuste des chômeurs âgés de moins de soixante ans totalisant quarante annuités de cotisations.

Mme Muguette Jacquaint. On ne s'interroge même plus, monsieur Berson !

M. Michel Berson, rapporteur. De même, si le Gouvernement venait à déclarer notre proposition de loi non conforme à l'article 40 de la Constitution, ce qui reviendrait en fait à la rejeter, on mesurerait alors le fossé qui sépare l'intention affichée par le Gouvernement de réduire la fracture sociale et la réalité, la dure réalité d'une politique qui désespérerait encore davantage les victimes du chômage et de l'exclusion.

Madame le président, madame le ministre, mes chers collègues, rien ne s'oppose à l'adoption de notre proposition de loi juste et raisonnable, car socialement nécessaire à l'égard des chômeurs âgés, politiquement défendable à

l'égard des partenaires sociaux, constitutionnellement recevable – j'y reviendrai – et financièrement réalisable. On ne peut laisser subsister plus longtemps une iniquité aussi profonde dans une société dont le principe d'égalité de droits est un principe fondateur. En répondant à la demande pressante de ces chômeurs qui, par la durée de leurs cotisations, ont permis à la retraite de trouver son plein accomplissement, vous ne ferez, mes chers collègues, que leur rendre justice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Madame le président, madame le ministre, mes chers collègues, en 1983, nous avons voté la retraite à soixante ans. Ce fut une grande conquête sociale, saluée par tous les Français. Nous eûmes sur ces bancs un très long débat pour déterminer les critères d'accès à cette retraite. Devait-on la calculer en fonction du nombre d'années de cotisations ? ou de l'âge ? ou des deux ? La solution qui fut retenue cumulait la condition d'âge, soixante ans, et le nombre d'annuités, trente-sept et demie.

C'était un progrès considérable pour les salariés. Mais, même si vous aviez cotisé à l'assurance vieillesse plus de quarante années, vous étiez obligé d'attendre d'avoir soixante ans pour y avoir droit. Et pour ceux et celles qui avaient commencé à travailler à l'âge de quatorze ans, le temps était plus long que pour les autres.

Treize ans plus tard, la situation de cette génération de travailleurs s'est considérablement aggravée. D'abord, parce que, de 1 million de chômeurs, la France est passée à plus de 3 millions, et, surtout, parce que les chômeurs de plus de cinquante ans ont désormais si peu de chances de retrouver du travail que l'ANPE n'exige même plus d'eux qu'ils recherchent un emploi.

Aujourd'hui, les comités de chômeurs recensent à peu près 200 000 chômeurs de plus de cinquante ans qui ont cotisé pour leur retraite plus de quarante ans, mais qui n'y ont pas droit, même s'ils ne touchent plus d'indemnités de chômage. D'où un très grand sentiment d'injustice, que vous connaissez bien, mes chers collègues, puisqu'ils viennent l'exprimer dans vos permanences.

Un sentiment d'injustice aggravé encore par l'accord signé par les partenaires sociaux en septembre 1995, dont nous nous félicitons bien évidemment pour les salariés, mais qui ne permet qu'aux seuls salariés de moins de soixante ans ayant cotisé quarante ans et plus de prendre leur retraite à taux plein, en échange d'une nouvelle embauche par l'entreprise. S'ils ont été licenciés quelques semaines ou quelques jours avant la mise en œuvre de cet accord, ils ne sont plus salariés et ne peuvent plus en bénéficier.

Sentiment d'injustice, parce qu'ils sont chômeurs alors qu'ils pourraient être retraités – ce qui n'est pas le même statut – et que, en tant que chômeurs, en raison de la dégressivité des allocations ASSEDIC, ils sentent tous les jours que la société les exclut petit à petit, inexorablement. Essayez donc de vivre avec 74 francs par jour ! C'est le montant de l'allocation spécifique de solidarité, dont nous venons d'apprendre d'ailleurs que le projet de loi visant prétendument à lutter contre l'exclusion va diminuer la dotation de 3 milliards sur trois ans. Autrement dit, les exclus seront financés par les exclus.

Sentiment d'injustice encore parce que, à cet accord de l'UNEDIC, s'ajoute la reconnaissance de la retraite à cinquante-cinq ans par le Gouvernement à toute une série de professions : les routiers, les tramots, les conducteurs de bus, auxquels vont s'ajouter probablement les salariés de Renault, de Peugeot, du BTP, de France Télécom. La liste va être longue !

Ainsi, cette génération de travailleurs resterait la seule à ne pas pouvoir prendre sa retraite, alors que, bien souvent, elle a cotisé plus longtemps que ceux qui seront autorisés à la prendre ?

Madame le ministre, je ne crois pas que l'on puisse gouverner au coup par coup. Les inégalités qui résultent des mesures catégorielles – inégalités entre chômeurs et salariés, entre public et privé, entre catégories professionnelles – nourrit la revendication permanente de ceux et celles qui estiment légitimement avoir droit au même traitement et ne l'ont pas obtenu. Cela renforce leur sentiment d'injustice et d'exclusion.

J'ajoute, et cette incidente a son importance, qu'accorder la retraite aux chômeurs de moins de soixante ans ayant cotisé au moins quarante années apporterait un début de solution reconfortant à la revendication de retraite anticipée des anciens combattants d'Algérie. Nombre d'entre eux, en effet, sont dans cette situation : chômeur de plus de cinquante ans ne pouvant pas retrouver d'emploi et ayant commencé à travailler à quatorze ans.

Par ailleurs, madame le ministre, essayons, budgétairement, de voir les choses de façon positive. Transformons des dépenses négatives, c'est-à-dire rémunérer le chômage et l'exclusion, en dépenses positives : faire accéder à la retraite une génération de travailleurs qui l'a particulièrement mérité. D'autant qu'elle est la dernière de ce type, puisque l'âge de la scolarité obligatoire a augmenté et que nos enfants commencent à travailler de plus en plus tard, si tant est qu'ils trouvent un emploi.

A cette situation profondément injuste, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux doivent ensemble – je dis bien ensemble – trouver une solution. Il appartient en effet à l'Etat de faire jouer la solidarité nationale envers ceux qui, dès l'âge de quatorze ans, ont apporté leur contribution à l'assurance vieillesse.

Tel est l'objet de la proposition de loi du groupe socialiste que le rapporteur, Michel Berson, vient d'exposer. Elle est d'ailleurs fidèle, en cela, à une proposition qu'avait faite, en 1995, le candidat Lionel Jospin à l'élection présidentielle.

Mais notre position, madame le ministre, est également partagée par les groupes politiques de la majorité, puisqu'ils ont déposé eux aussi une proposition de loi allant dans le même sens, bien que les modalités en soient différentes. Il n'y a donc pas polémique sur le fond, et je m'en réjouis car le sujet est trop grave. Il y a simplement besoin d'une mesure de justice.

Les comités de chômeurs ayant cotisé plus de quarante années que j'ai rencontrés m'ont dit : « Ni les partis politiques, ni les syndicats, ni le Gouvernement ne s'intéressent à nous ! » Cela nous interpelle tous et toutes. Alors, montrons-leur qu'ils se trompent, madame le ministre. Montrons-leur que les partis politiques représentés à l'Assemblée, les partenaires sociaux et le Gouvernement s'intéressent à eux, si nous ne voulons pas faire le lit du Front national.

Si vous répondez favorablement à cette demande, nous aurons fait œuvre utile, l'œuvre de Français et de citoyens soucieux de la cohésion nationale, et en tout cas plus soucieux du mal-vivre des pauvres que de celui des riches. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme le président. La parole est à M. Alain Gest.

M. Alain Gest Madame le président, madame le ministre, mes chers collègues, les dispositions législatives et réglementaires actuelles sur les pensions de retraite combinent la prise en compte d'une durée d'assurance minimale avec un âge minimal pour la jouissance de la pension à taux plein. Elles pénalisent ainsi les assurés qui ont cotisé pendant le nombre de trimestres requis mais qui, âgés de moins de soixante ans, ne peuvent prétendre au bénéfice de la retraite.

La présente proposition de loi répond à un indéniable problème d'équité auquel le groupe de l'UDF souhaite également apporter une solution.

Curieusement – cela vient d'être rappelé – cette inéquité sociale s'est trouvée aggravée par l'accord des partenaires sociaux du 6 septembre 1995. Celui-ci, qui s'inscrit dans une logique de promotion de l'emploi – l'ARPE –, met en place une allocation de remplacement pour l'emploi destinée à favoriser l'embauche des jeunes. Ce faisant, il n'en instaure pas moins une disparité entre les personnes qui ont un emploi et peuvent bénéficier de ce dispositif et les chômeurs qui totalisent également quarante années de cotisations et s'en trouvent pourtant exclus.

Le groupe UDF est d'autant plus sensible à cette disparité que les personnes concernées sont souvent entrées très jeunes dans la vie active, ont exercé une activité pénible qui n'est pas sans conséquence sur leur espérance de vie, et se retrouvent à cinquante-six ans et plus dans la quasi-impossibilité de retrouver un emploi, en dépit de l'effet marginalement incitatif du contrat initiative emploi.

Nous partageons donc l'appréciation de M. Berson sur l'intérêt social d'une mesure comme celle qui nous est proposée aujourd'hui, mais sur son intérêt uniquement social, car elle n'a rien de commun avec l'allocation de remplacement pour l'emploi qui constitue, elle, un moyen de lutte contre le chômage des jeunes, dispositif dont nous espérons qu'il sera conforté par les partenaires sociaux.

Reste qu'en dépit de sa légitimité sociale, cette proposition suscite, de notre part, plusieurs interrogations.

Sa mise en œuvre, d'abord ne comporte-t-elle pas certains risques ? Les évolutions constatées sur le marché du travail aboutissent à une baisse régulière du taux d'activité avant l'âge de la retraite. La tendance est à l'encouragement au départ des salariés âgés. Le dispositif envisagé ne risque-t-il pas d'accélérer le processus, voire de pénaliser l'ARPE, cette mesure prise par les partenaires sociaux, et donc l'embauche des jeunes ?

Je ne suis pas certain, comme l'est M. Berson, que la « contribution Delalande » soit alors suffisante pour dissuader certains chefs d'entreprise qui préféreraient ne pas embaucher. Quant à créer une condition d'ancienneté dans l'allocation de chômage pour bénéficier de sa retraite à taux plein, cela irait à l'opposé de l'esprit d'équité du texte.

Quels seront les bénéficiaires et le coût de la loi ? Certes, on peut toujours faire un « coup politique » quand on est dans l'opposition et que l'on a la fâcheuse

habitude de ne pas mesurer les conséquences financières de ses décisions. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Jacques Filleul. De telles appréciations sont très graves !

M. Alain Gest. A l'UDF, nous souhaitons apprécier précisément toute nouvelle mesure. Mme Neiertz vient de dire qu'il s'agissait d'un problème grave,...

M. Bernard Seux. Apparemment, vous n'en mesurez pas bien la gravité !

M. Alain Gest. ... et elle a parfaitement raison. Il n'en nécessite pas moins un chiffre sérieux.

Mme Muguette Jacquaint. On va vous donner des chiffres !

M. Alain Gest. Or nous n'avons guère d'assurance sur le nombre réel des bénéficiaires et, par voie de conséquence, sur le surcoût occasionné par cette mesure. Peut-être, madame le ministre, allez-vous nous donner des compléments d'information sur ce point ?

Comment financer le dispositif ? En supposant la question de l'évaluation réglée, la proposition de loi pose un double problème.

S'agissant de sa recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution, je serais tenté de laisser le soin à la commission des finances d'en décider. Je me contenterai donc de noter que, par le protocole du 23 juillet 1993, consolidé par la convention entre l'Etat et l'UNEDIC du 13 octobre 1993, l'Etat s'est engagé à assumer le tiers du déficit du régime pendant dix ans. Certes, l'UNEDIC est actuellement excédentaire. Mais qui peut affirmer qu'il en ira de même en 1999 ? Monsieur Berson, vous avez affirmé qu'il en serait ainsi en 1996 et en 1997. En 1998, peut-être. Et ensuite ? *A fortiori* en 2002 ?

M. Michel Berson, rapporteur. Et surtout en 2015 ! *(Rires sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Alain Gest. De surcroît, l'Etat s'est engagé à rembourser l'endettement de l'UNEDIC qui, lui, subsiste. L'Etat est donc indirectement partie prenante des dispositifs adoptés par l'UNEDIC dans le cadre de l'indemnisation des chômeurs ou pour activer les dépenses de chômage.

Mme Véronique Neiertz. Il y a un excédent de 13 milliards à l'UNEDIC !

M. Alain Gest. La proposition de loi risque donc de tomber sous le coup de l'article 40.

Le second problème tient au système de financement mis en place par cette proposition de loi, système particulièrement habile, je vous l'accorde, monsieur Berson. En effet, cette proposition attribue notamment au fonds paritaire d'intervention pour l'emploi le financement d'allocation à des chômeurs qui ne relèvent pas ou plus de l'UNEDIC. Il s'agit des chômeurs percevant l'allocation de solidarité spécifique ou le RMI, deux allocations financées par l'Etat.

Les allocations servies à ces chômeurs relèvent de la solidarité nationale et constitueraient donc une charge induite pour l'UNEDIC au même titre, monsieur Berson, que vous considérez dans votre rapport que faire financer le dispositif par l'assurance-vieillesse, comme le proposaient certaines propositions de loi, entraînait une charge induite pour cette caisse. Je pose donc simplement la question : est-on véritablement dans un système qui permette de demander à l'UNEDIC de prendre en compte cette charge ?

Enfin, le moment est-il bien choisi pour cette proposition de loi ?

M. Jean-Jacques Filleul. Oui ! C'est le moment !

M. Alain Gest. C'est surtout cette question qui retient l'attention du groupe UDF. Depuis le 19 novembre dernier, les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC négocient le renouvellement pour deux ans de la convention d'assurance chômage qui arrive à expiration le 31 décembre prochain. Ils examinent en particulier la reconduction du mécanisme de « préretraites contre embauches » mis en place par l'accord du 6 septembre 1995.

Il est prévu que les partenaires sociaux examinent les divers cas des allocataires du régime d'assurance chômage ayant 160 trimestres et plus de cotisations aux régimes de base d'assurance vieillesse et qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord.

Est-il opportun à ce moment précis de légiférer ? (« Oui ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Vous pouvez le penser !

M. Maxime Gremetz. Nous le pensons !

M. Alain Gest. M. Berson considère que sa proposition de loi viendrait appuyer et compléter la démarche des partenaires sociaux, qu'elle serait un signal fort. Le signal risque d'être tellement fort qu'il pourrait étouffer la négociation !

Je sais que M. Berson peut m'opposer – il l'a fait dans son rapport – l'argument que certains de mes collègues avaient défendu en faveur de l'examen de la proposition de loi encourageant la réduction du temps de travail.

M. Michel Berson, rapporteur. Eh oui !

M. Alain Gest. Cet argument, monsieur Berson, ne tient pas,...

M. Michel Berson, rapporteur. Mais si !

M. Alain Gest. ... car la négociation des partenaires sociaux sur l'aménagement et la réduction du temps de travail n'envisageait pas de mesures financières, alors que la proposition de loi en comportait.

M. Michel Berson, rapporteur. Spécieux !

M. Alain Gest. Les deux ne se recouvraient donc pas, contrairement à la négociation et à la proposition actuelles, qui se recoupent entièrement.

Le dispositif proposé par la proposition de loi ne vient pas, en effet, « appuyer et compléter » la démarche des partenaires sociaux, selon les mots de M. le rapporteur ; il vient s'y substituer.

Puisque vous êtes, comme nous, monsieur Berson, respectueux de l'autonomie des partenaires sociaux (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste*) ,...

M. Michel Berson, rapporteur. Pas de leçons !

M. Alain Gest. ... ne serait-il pas plus judicieux d'attendre le résultat des négociations ?

L'UDF souhaite vraiment répondre à ce problème d'inégalité sociale...

M. Michel Berson, rapporteur. A vous entendre, on ne le croirait pas !

M. Alain Gest. ... qui entraîne souvent des conséquences humaines douloureuses.

Nous nous interrogeons simplement sur le moyen le plus approprié pour y parvenir. La solution à ce nouvel exemple d'inégalité des Français devant la retraite, que Mme Neiertz vient de rappeler et que nous serons inévitablement appelés à examiner de nouveau, passe sans doute dans l'immédiat par le dialogue social.

M. Maxime Gremetz. Delsey : 110 licenciements et dialogue social !

M. Alain Gest. Si celui-ci ne devait pas aboutir à une amélioration des dispositifs existants, il conviendrait alors sûrement de légiférer en conséquence. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Maxime Gremetz. On vous a vraiment désigné pour une sinistre besogne !

Mme le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Madame le président, monsieur le ministre du travail et des affaires sociales, madame le ministre délégué pour l'emploi, mes chers collègues, la multiplication des plans de licenciement, les suppressions d'emplois jettent à la rue des milliers de salariés.

Je viens d'apprendre que, dans mon département, la Seine-Saint-Denis, les délocalisations, les fermetures d'entreprises vont entraîner 9 000 suppressions d'emplois.

La progression du chômage en Picardie, monsieur Gest, est de 8,1 % !

M. Maxime Gremetz. Selon la DARES, une direction du ministère !

Mme Muguette Jacquaint. Vous dites, monsieur Gest, que la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui ne serait qu'un effet d'annonce. Vous versez une larme sur les chômeurs,...

M. Alain Gest. Vous n'êtes pas la seule à pouvoir le faire !

Mme Muguette Jacquaint. ... pour annoncer, en fin de compte, qu'il n'y a pas d'argent et qu'ils continueront à percevoir moins de 3 000 francs par mois pour vivre !

Pour vous, il s'agit d'annonce ; pour nous, il s'agit de la prise en compte de la situation des chômeurs !

Le nombre des chômeurs de longue durée est en augmentation et dépasse les 33 % du total des chômeurs. Le taux de chômage des jeunes a augmenté pour atteindre près de 25 %. Ces taux démontrent bien que votre argument ne tient pas !

Lorsqu'ils ont atteint la cinquantaine, les chômeurs n'ont aucune chance de retrouver un emploi.

La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui et qui a été présentée par M. Berson prend en compte cette situation. Il nous semble juste que les personnes qui ont atteint le nombre d'années suffisant pour prendre leur retraite puissent le faire, même si elles n'ont pas encore soixante ans. Pour notre part, nous pensons que cela devrait être possible pour toutes celles qui ont cotisé pendant trente-sept ans et demi.

Les arguments avancés en commission concernant le financement de cette proposition de loi, les mêmes que ceux qui avaient été formulés à propos de notre proposition de loi sur les anciens combattants, m'amènent à faire plusieurs observations.

Si nous pouvons nous féliciter que des propositions de loi des groupes parlementaires soient soumises à la discussion du Parlement, je ne peux que constater que les deux dernières adoptées par l'Assemblée sont d'une gravité extrême : il s'agit de la loi dite « loi Robien » sur l'aménagement du temps de travail, qui constitue un cadeau royal – un de plus – aux grandes entreprises, et de celle instituant les fonds de pension, qui remet en cause notre système de protection sociale.

Si les propositions de loi des groupes parlementaires de l'opposition ne peuvent pas être discutées pour des raisons de procédure, la méthode n'aurait-elle d'intérêt que pour faire adopter des dispositions proposées par les députés de la majorité dont le Gouvernement ne souhaite pas porter la responsabilité ?

Pour notre part, nous pensons que la situation des chômeurs, notamment des chômeurs âgés, est trop sérieuse pour se prêter à ce jeu.

Tous les groupes parlementaires – et cela vient d'être rappelé par l'UDF – dont ceux de la majorité, ont déposé des propositions de loi allant dans le même sens que celle de M. Michel Berson. Les chômeurs ne comprendraient pas que, pour des raisons de procédure, ces dispositions ne puissent être mises en œuvre.

Affirmer, comme l'ont fait les députés de la majorité lors de la réunion de la commission des affaires sociales, que de telles mesures favoriseraient l'exclusion des chômeurs âgés n'est pas un argument recevable. En effet, ils sont exclus de fait puisqu'ils sont refoulés des emplois auxquels ils peuvent prétendre.

Quand on voit que les mesures mises en œuvre se traduisent par une progression du chômage de plus de 5 % en un an, on peut s'interroger sur la valeur d'une telle réponse. Qui exclut dans ce pays ?

Si une telle mesure favorisait l'exclusion, pourquoi une proposition de loi du RPR propose-t-elle l'accès à la retraite pour les personnes ayant cotisé le nombre d'années requis ? L'UDF avait aussi déposé une proposition de loi en ce sens. Quel objectif avaient ces propositions ?

Qu'on ne dise pas non plus que la proposition de loi interfère dans des négociations en cours. Si les partenaires sociaux passent un bon accord avant l'adoption définitive de la loi, tant mieux ! Mais l'Assemblée peut sans attendre s'exprimer clairement. N'est-ce pas d'ailleurs ce qu'elle avait fait avec la loi Robien, alors que les partenaires sociaux négociaient sur le temps de travail ?

M. Georges Sarre. Très bien !

Mme Muguette Jacquaint. Toutes les études récentes montrent que les chômeurs perçoivent des revenus de misère. Je l'ai dit et je le répète : la moitié des chômeurs indemnisés touchent moins de 3 000 francs par mois. Alors que les excédents de l'UNEDIC sont évalués à 13 milliards de francs, la moitié des chômeurs ne perçoit aucune indemnité en raison des différents dispositifs mis en place. Le CNPF ne vient-il pas, de surcroît, d'exiger que les retraites anticipées ne soient possibles qu'à partir de 162 trimestres de cotisations au lieu de 160, et avec une allocation représentant 60 % du salaire au lieu de 65 % ?

Un des arguments utilisés pour justifier l'irrecevabilité de la proposition de loi est la question du financement. L'article 40 ne doit pas être utilisé abusivement pour censurer toute initiative parlementaire. La démocratie voudrait que la discussion puisse avoir lieu sur tous les articles de la proposition, surtout s'agissant d'une question aussi grave pour notre pays, et de caractère aussi humanitaire.

C'est quand même extraordinaire ! Les profits des grandes entreprises ne cessent de croître, la presse annonce chaque jour la pulvérisation de tous les records de la Bourse, le Sénat vient de réduire l'impôt de solidarité sur la fortune, et vous refuseriez de satisfaire encore les aspirations d'un petit nombre de chômeurs qui ont travaillé pendant quarante ans, de surcroît dans des conditions difficiles ?

Vous faites le choix de favoriser encore et toujours les marchés financiers !

En faisant cotiser les revenus financiers au même niveau que les salaires, la sécurité sociale verrait ses ressources accrues de 167 milliards de francs. Il serait alors possible de revenir à la retraite pour tous après trente-sept annuités et demie de cotisation.

On y parviendrait aussi en relevant l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, qui, de 50 %, était passé à 33 % sous les gouvernements socialistes, avant d'être relevé de 10 % par celui de M. Juppé.

La mesure la plus juste, qui répondrait à l'attente des chômeurs âgés, consisterait à leur permettre de prétendre à la retraite après trente-sept annuités et demie de cotisations, car ils ont commencé à travailler très jeunes.

M. Maxime Gremetz. Très juste ! Comme pour les routiers !

Mme Muguette Jacquaint. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement qui, malheureusement, ne sera pas discuté, pour que chaque assuré percevant une allocation chômage ou le revenu minimum d'insertion, et ayant cotisé pendant trente-sept annuités et demie, puisse faire valoir ses droits à la retraite avec une pension à taux plein.

Mme le président. Je vous prie de conclure.

Mme Muguette Jacquaint. J'en termine, madame le président.

Dans la même logique, nous proposons qu'une telle mesure soit appliquée aux anciens combattants.

Telles sont les remarques que je voulais faire sur cette proposition de loi, qui apporte des éléments de réponse intéressants aux chômeurs qui n'ont pas encore atteint l'âge de soixante ans.

Madame le président, je vous remercie de votre indulgence. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Georges Sarre. Très bien !

Mme le président. La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Madame le président, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, nous avons maintenant la faculté d'inscrire régulièrement à l'ordre du jour de nos travaux des textes proposés par les groupes politiques de notre assemblée. Le bilan est déjà riche : loi sur l'aménagement du temps de travail, de Gilles de Robien, ou loi sur le financement des associations caritatives, de Michel Péricard.

Aujourd'hui, nous examinons une proposition de loi de M. Berson permettant aux chômeurs de moins de soixante ans, ayant quarante annuités de cotisation d'assurance vieillesse, de bénéficier d'une allocation équivalente à 65 % du salaire brut moyen de la dernière année de travail.

Il faut dire tout d'abord que la situation des travailleurs de plus de cinquante ans est marquée par de profondes inégalités. Le rapporteur a justement pointé les

dispositifs FNE ou les préretraites « maison ». Il a pudiquement fait l'impasse sur des droits avancés à la retraite, justifiés jadis par une pénibilité aujourd'hui disparue et pérennisés grâce à la solidarité nationale. Je n'aurai pas la cruauté de rappeler le financement de nombre de régimes spéciaux. Tout cela mériterait une réflexion approfondie. Je regrette que certains conservatismes aient interrompu il y a quelques mois ce processus indispensable alors que les régimes de retraite explosent.

L'âge de la retraite n'est pas la seule inégalité. La plus lourde est bien le chômage qui frappe les salariés les plus âgés. Ce cocktail, retraite plus chômage, aboutit à exclure de l'emploi 50 % des salariés de plus de cinquante ans. La tentation est donc grande de prévoir une dispositions analogue à celle proposée aujourd'hui. D'ailleurs, antérieurement, plusieurs propositions de loi allant dans le même sens avaient été déposées par Mme Nicolas ou par M. Nicolin. Il convient donc d'analyser sans esprit polémique un dispositif apparemment consensuel.

A bien l'examiner, le dispositif recèle en fait de sérieuses difficultés. Je citerai pour mémoire la substitution opérée dans notre système de droit à la retraite d'une simple condition d'annuités à un système additionnant âge légal et nombre d'annuités. Il faut noter aussi que le vieillissement de la population impliquerait davantage un relèvement de l'âge de la retraite plutôt que son abaissement. M. le rapporteur me rétorquera que ces salariés n'ont de toute façon qu'une maigre chance d'embauche, et il n'aura pas tort.

En fait, les difficultés fondamentales sont autres. Pour contourner celles entraînées par l'article 40 de la Constitution, le texte prévoit de faire financer la mesure par le Fonds paritaire pour l'emploi créé par les partenaires sociaux il y a quelques mois, d'autant plus facilement que l'excédent de recettes prévu pour l'UNEDIC en 1996 est de 11 milliards. Ce contournement est en fait une impasse, car il n'est pas douteux que l'UNEDIC présentera à l'Etat la facture de la prise en charge des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et du RMI. La proposition alourdit donc la charge de l'Etat, et c'est à bon droit que le Gouvernement pourrait arguer de l'article 40. Sans compter – c'est le cas de le dire – que le coût total de la mesure laisse subsister des zones d'ombre sur le nombre exact de bénéficiaires, donc sur la facture présentée à l'Etat, alors que les comptes de l'UNEDIC se sont dégradés au cours des trois derniers mois et que les dépenses sont maintenant supérieures aux recettes.

Il serait, de plus, particulièrement inopportun d'interférer avec une négociations très serrée entre les partenaires sociaux sur l'utilisation des excédents de l'UNEDIC. On ne peut absolument pas comparer cette intervention avec celle opérée par la loi, dite de Robien, qui avait pour objet de donner aux partenaires les outils et les finances indispensables à la mise sur pied de l'ARPE. Là, monsieur Berson, nous mettrions la main sur une enveloppe que les partenaires sociaux ont la responsabilité de redistribuer. Nous savons d'ailleurs que la négociation envisage un dispositif d'amélioration de prise en charge pour les chômeurs et les salariés ayant acquitté quarante années de cotisations.

Dans ce cadre, la proposition de loi apparaît, pour les partenaires sociaux, comme une véritable provocation.

La principale difficulté réside bien dans le télescopage avec le dispositif ARPE. Cette mesure, vous l'avez rappelé, prévoit, dans le cadre d'un mécanisme « départ à la retraite contre embauche » une allocation représentant

65 % de leur salaire pour les employés qui laissent leur place. Il s'agit bien là d'une mesure d'activation des dépenses publiques pour l'emploi.

Le rapport de Michel Péricard a très justement stigmatisé notre système d'aides, qui n'est tourné que vers l'indemnisation des chômeurs sans perspective de réinsertion et des subventions aux entreprises sans contrepartie d'embauche.

Certains n'ont pas manqué, ce matin, d'entonner l'antienne « des cadeaux au patronat ». Et voilà que nous risquons de tuer un dispositif qui mobilise vraiment pour l'emploi et, en particulier, pour l'emploi des jeunes !

Quel intérêt auraient les employeurs à mettre en place un dispositif ARPE s'ils peuvent se débarrasser de leurs salariés âgés sans embaucher ? D'ailleurs, dans la discussion en commission et ce matin même, monsieur le rapporteur, vous avez admis qu'il faudrait assortir votre proposition de loi de garde-fous – alourdissement de la contribution Delalande, conditions minimales de durée de chômage – qui aboutiraient à vider le texte de sa substance.

Pour conclure, et puisque vous proposez un financement sur le compte de l'UNEDIC, je formulerai d'abord le souhait que la négociation entamée par les partenaires sociaux aboutisse à une substantielle amélioration de la situation des salariés les plus âgés et privés d'emploi, comme nous le souhaitons tous. Ensuite, que notre pays entame une vraie réflexion sur nos régimes de retraite pour que soit mis fin aux inégalités, à toutes les inégalités des Français devant la retraite.

Si nous adoptons aujourd'hui le dispositif que vous nous proposez, monsieur Berson, nous aggraverions l'exclusion des salariés âgés du monde du travail et nous retarderions la remise à plat d'un système de retraite profondément inégalitaire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

M. Maxime Gremetz. Incroyable !

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Madame le ministre délégué, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà une proposition de loi qui semblait de nature à recueillir un large assentiment.

Deux principes la guident, qui lui confèrent un caractère de nécessité incontestable : la justice sociale et l'égalité.

Par souci de justice sociale et, au-delà, de simple humanité, cette proposition de loi prévoit que les personnes au chômage, et quelle que soit leur situation indemnitaire, qui justifient de quarante annuités de cotisation à l'un des régimes d'assurance retraite ont droit au versement d'une préretraite en attendant le versement de leur pension à l'âge de soixante ans.

Dans l'absolu, il serait préférable qu'ils puissent bénéficier directement de leur retraite. Quel est, en effet, l'enjeu sous-jacent à cette proposition ? C'est le droit à un juste repos que la société reconnaît à tout travailleur après une vie passée à la gagner.

Nous devons en fait distinguer deux droits de nature différente.

Le premier est défini par la loi comme le droit absolu d'arrêter toute activité rémunérée dès son sixième anniversaire, pour faire valoir ses droits à pension. La loi

est ici protectrice en ce qu'elle fixe un plafond limite. Mais, si la loi définit un droit absolu, conformément d'ailleurs à des principes de valeur constitutionnelle, il n'est pas dans ses attributions de définir le montant de la pensions reversée au retraité. Malgré les apparences de la loi de financement de la sécurité sociale, notre pays reste fidèle à l'option de 1945 d'un régime de retraite de nature assurantielle, où la pension de réversion est calculée en fonction des cotisations, régime néanmoins obligatoire et général de façon à permettre la solidarité inter-générationnelle. C'est pourquoi le temps de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension est si long : trente-sept années et demie pour les fonctionnaires et, jusqu'il y a peu, pour les salariés du privé bientôt redevables de quarante annuités de cotisation.

Ainsi, le second droit relatif à la retraite, le bénéfice d'une pension, est subordonné à une durée minimale de cotisation aux régimes de retraite.

Le droit à la retraite est donc la combinaison de ces deux droits, le premier intangible, et le second étroitement dépendant des trésoreries des caisses. Mais c'est à tort que cette combinaison est étendue dans le sens le plus restrictif : être âgé de soixante ans et avoir cotisé quarante ans. Rien, sinon des considérations strictement financières, celles là mêmes qui ont poussé à l'augmentation en 1993 de la durée de cotisation, n'empêche de définir le droit à la retraite de façon moins abusivement restrictive : avoir soixante ans ou avoir cotisé quarante ans.

Plaide également en faveur de cette interprétation généreuse du droit à la retraite la simple application du principe d'égalité. Ceux qui, hier, n'ont pas eu la chance de poursuivre leurs études ont commencé très tôt à travailler, et plusieurs collègues l'ont dit, le plus souvent dans des conditions pénibles, exerçant des métiers physiques qui usent le corps d'un homme ou d'une femme.

Une première inégalité serait de les obliger à travailler plus longtemps que les autres. Une seconde inégalité en découlerait : à soixante ans, l'espérance de vie est plus courte pour un ouvrier ou un manoeuvre que pour un cadre ou une personne exerçant une profession libérale. Chacun le sait. En conséquence, l'ouvrier ou le manoeuvre perçoit moins longtemps sa pension de retraite.

A cette double inégalité, s'en ajoute une autre. Deux accords récents, l'un pour les salariés du privé en date du 6 septembre 1995, l'autre pour les fonctionnaires en date du 9 juillet 1996, prévoient que ceux de plus de cinquante-huit ans qui ont fait le plein de leurs cotisations pourront bénéficier d'une préretraite dans un cas, de leur retraite dans l'autre, pour autant que leur départ donnera lieu à embauche.

Du fait de l'obligation d'embauche comme contrepartie du départ en préretraite, les chômeurs sont exclus du dispositif. Ainsi subissent-ils une exclusion redoublée, extrêmement choquante : exclus du marché du travail, ils le sont de dispositifs qui leur permettraient de retrouver la dignité avec des revenus supérieurs à ceux dont ils disposent, que ce soit l'allocation unique dégressive plancher, l'allocation spécifique de solidarité ou le RMI.

Dissipons ici toutes illusions plus ou moins sincères : une personne qui se retrouve au chômage à cinquante-cinq ans n'a plus guère de chances de retrouver un emploi.

Je suis loin d'être le seul à considérer qu'il serait profondément juste de permettre à tout travailleur ayant cotisé quarante ans de bénéficier de sa retraite à taux plein, quel que soit son âge et quelle que soit son activité.

Une proposition de loi des députés UDF, du 5 mai 1994, arriva à la même conclusion.

Celle des députés RPR, du 29 avril 1996, bien que d'un objet plus limité, allait en ce sens.

Où est la cohérence ?

Mme Muguette Jacquaint. Ce ne sont pas des effets d'annonce, ça ?

M. Georges Sarre. Pourquoi alors, la proposition de M. Berson ne reçoit-elle pas le soutien des groupes de la majorité.

Pourquoi ne reçoit-elle pas le soutien du Gouvernement ?

Laissons de côté les arguments de mauvaise foi. Le vote de cette proposition de loi ne viendrait pas troubler le cours des négociations au sein de l'UNEDIC. Il donnerait au contraire un signal fort, conforme à une conception républicaine de l'intérêt général.

Mais justement, la majorité entend poursuivre dans la voie qu'elle s'est fixée : l'allègement du coût du travail, au besoin en réduisant les cotisations sociales. Dans cette perspective, les régimes de protection sociale, et d'abord les retraites, constituent un « handicap » pour les entreprises livrées à la mondialisation libérale, mondialisation relayée par l'Europe libérale qui se construit en ce moment. C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la création de fonds de pension.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que vous refusiez de faire preuve d'imagination et de volonté. C'est pourquoi sans doute, à l'issue de cette discussion générale, vous allez recourir à l'article 40 pour empêcher le vote de cette proposition.

J'en viens à me demander, comme le disait Mme Jacquaint, si aux ruptures d'égalité n'est pas en train de s'en ajouter une autre, insidieuse, qui chemine dans cet hémicycle, entre les propositions de loi des députés de la majorité dont certaines – pas toutes, naturellement – pourraient aller jusqu'à leur terme et celles des groupes de l'opposition, qui, comme par hasard, quand elles répondent, comme c'est le cas ici, à une nécessité de justice sociale, sont « retoquées » par le jeu de l'article 40. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Madame le ministre délégué, monsieur le ministre, mes chers collègues, je reviendrai très largement sur les propos qui viennent d'être tenus par M. Gest au nom du groupe UDF et par Mme Bachelot au nom du groupe du RPR.

Ils ont chacun réussi cette performance extraordinaire de dire qu'ils compatissaient à la souffrance des chômeurs âgés, tout en utilisant la totalité de leur temps de parole à critiquer et à s'opposer à notre proposition de loi.

M. Gest a eu cette phrase admirable : « La préoccupation de la proposition de loi est uniquement sociale. » Je me refuse, quant à moi, monsieur Gest, à opposer l'objectif d'emploi à l'objectif de justice sociale !

M. Alain Gest. Ne détournes pas le sens de mes phrases !

M. Michel Berson. Les deux objectifs sont compatibles. Ils ne doivent pas être opposés ; ils doivent être atteints simultanément.

Mme Véronique Neiertz et M. Jean-Jacques Filleul. Très bien !

M. Michel Berson. Je dois dire, monsieur le ministre, que, dans le cadre de la préparation de cette proposition de loi, le Gouvernement n'a pas été à la hauteur de notre demande. Je lui avais adressé une question écrite dès le mois, sur le chiffrage de la mesure proposée. Or je n'ai obtenu qu'une réponse très succincte, de trois ou quatre lignes, quarante-huit heures avant l'examen de la proposition de loi en commission.

M. Maxime Gremetz. On n'a même pas examiné les amendements ! On est dur pour les chômeurs et généreux pour les riches !

M. Michel Berson. Le nombre de bénéficiaires potentiels et le coût de la mesure que nous présentons dans notre proposition de loi correspondent en fait à ceux calculés par l'UNEDIC et sur lesquels, en ce moment même, les partenaires sociaux sont en train de négocier.

Par conséquent, ces chiffres sont parfaitement fiables, à une exception près : nous ne connaissons pas précisément le nombre de RMIstes qui bénéficieraient de notre proposition. Mais nous savons que le nombre en serait infime, inférieur à 5 000 par an.

Concernant le coût financier, il faut remarquer une fois de plus que décidément, au sein de la majorité, la logique financière l'emporte toujours sur la logique sociale.

M. Jean-Jacques Filleul. Exactement !

M. Michel Berson. On a parlé du risque de télescopage entre la proposition de loi discutée ce matin et la négociation entre les partenaires sociaux. On nous a dit que faire porter le coût du financement de cette mesure sur l'UNEDIC, et plus précisément le Fonds paritaire pour l'emploi, constituait en quelque sorte un contournement. Or je tiens à préciser, mes chers collègues, que, lors de la commission d'enquête parlementaire sur les aides à l'emploi, les partenaires sociaux nous ont dit qu'ils souhaitaient que l'Etat abonde ce fonds et que l'on arrive à des cofinancements, précisément pour financer ce type de mesure.

L'intervention du législateur en la matière est d'ailleurs obligatoire. L'UNEDIC n'est compétente que pour les bénéficiaires de l'assurance chômage, c'est-à-dire ceux qui touchent l'allocation unique dégressive. En revanche, les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et les bénéficiaires du RMI relèvent de fonds d'Etat. Si l'on veut que la mesure soit générale et que le dispositif concerne l'ensemble des chômeurs âgés de moins de soixante ans bénéficiaires de quarante annuités de cotisations, il est indispensable que le législateur intervienne.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Mais vous êtes en train d'expliquer pourquoi l'article 40 s'applique !

M. Jacques Barrot, *ministre du travail et des affaires sociales.* C'est clair !

Mme Véronique Neiertz. Vous avez tout à fait raison, monsieur Berson, il fallait que cela fût dit !

M. Michel Berson. Il n'y a pas d'opposition entre le débat législatif et la négociation collective.

Pour terminer, je dirai quelques mots sur l'article 40, car j'ai le sentiment qu'il en sera beaucoup question après mon intervention et que, malheureusement, notre débat sera rapidement terminé.

M. Maxime Gremetz. Non, ils ne vont pas l'utiliser ! Ce serait antidémocratique !

M. Michel Berson. C'est la raison pour laquelle, madame le président, n'ayant pas utilisé la totalité du temps du groupe socialiste, je vous demanderai de m'accorder encore quelques instants.

Le financement de la proposition de loi que je défends au nom du groupe socialiste est conforme aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution, et ce, monsieur le ministre – qui allez sans doute me répondre dans quelques instants – pour trois raisons.

Premièrement, le rapport d'information sur la recevabilité financière des amendements présenté le 25 mai 1994 par vous-même, alors que vous étiez président de la commission des finances, indique que les propositions de loi – c'en est une ! – visant à modifier partiellement l'affectation d'une recette sont recevables au regard des prescriptions de l'article 40 de la Constitution, à condition que la perte de recettes résultant de la désaffectation soit compensée.

Mme Véronique Neiertz et M. Maxime Gremetz. Elle l'est !

M. Michel Berson. Or la désaffectation partielle du « 1 % fonctionnaires » telle que nous les proposons satisfait à ce principe.

Mme Véronique Neiertz et M. Maxime Gremetz. Absolument !

M. Michel Berson. La proposition de loi prévoit en effet de compenser, à due concurrence, la perte de recettes pour le fonds de solidarité par l'institution, à son bénéfice, d'une cotisation additionnelle sur les tabacs.

C'est la première raison qui rend notre proposition conforme aux prescriptions de l'article 40.

Deuxièmement, si l'on suit la logique et les critères fixés par ce même rapport – que vous connaissez bien, monsieur le ministre, pour en être l'auteur – au sujet de l'UNEDIC, le régime de l'assurance chômage doit être considéré, compte tenu de sa situation durablement excédentaire, comme étant hors du champ d'application de l'article 40 de la Constitution.

Le rapport précise, en effet : « Puis l'amélioration de la situation financière de l'UNEDIC, due à une meilleure configuration de ses ressources et de ses charges, dont certaines furent directement attribuées à l'Etat, rendit l'intervention de ce dernier très secondaire. De ce fait, l'UNEDIC retrouva son statut initial de régime de protection à caractère privé dont la gestion paritaire échappait pour une large part à la puissance publique et, par là même, aux foudres de la recevabilité financière. »

Plus loin, on peut lire : « Depuis le protocole du 23 juillet 1993, consolidé par la conclusion de la convention entre l'Etat et l'UNEDIC du 13 octobre 1993, laquelle officialise un engagement financier massif et durable de l'Etat, qui assumera le tiers du déficit du régime pendant dix ans, ce qui représente déjà 10 milliards de francs par an jusqu'au 31 décembre 1996 (pour 1994, cette dotation a été inscrite en loi de finances aux charges communes), il devient difficile de refuser le caractère tripartite de la gestion de l'UNEDIC et de continuer à l'exclure du champ de l'article 40. »

De la lecture de ce rapport, dont il ressort clairement que l'inclusion de l'assurance chômage dans le champ de l'article 40 est liée à la situation financière de l'UNEDIC et au versement d'une contribution de l'Etat. Or, à l'heure actuelle, pour 1995, 1996, 1997, aucune subvention au régime d'assurance chômage n'est inscrite au budget de l'Etat !

Mme Véronique Neiertz. Absolument !

M. Michel Berson. La situation de l'UNEDIC est largement excédentaire de 13 milliards de francs pour 1996, et les prévisions qui ont été faites par le régime lui-même montrent que cet excédent se poursuivra en 1998 et en 1999.

Mme Véronique Neiertz. A force d'exclure les chômeurs, on fait de l'excédent !

M. Michel Berson. De fait, les différents accords conclus par les partenaires sociaux en 1992 et en 1993 visant à réformer l'assurance chômage installent l'UNEDIC dans une situation d'excédent structurel, tous les partenaires sociaux nous l'ont dit.

Mme Véronique Neiertz. En effet !

M. Michel Berson. Cette situation excédentaire maintiendra donc durablement le régime hors du champ d'application de l'article 40.

Enfin, voici la troisième et dernière raison.

Lors de la discussion de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, un amendement de Michel Hannoun et des membres du groupe RPR, visant à instituer un système d'indemnité compensatrice pour les chômeurs acceptant un emploi dont le salaire est inférieur au montant de leur allocation d'assurance chômage – système pris en charge par l'UNEDIC dans des conditions analogues à celles de la proposition de loi que je défends, et fixées par une convention passée entre l'État et l'UNEDIC – a été considéré comme recevable au regard des prescriptions de l'article 40 de la Constitution.

Nous sommes exactement dans le même cas de figure.

M. Alain Gest. Pas du tout !

Mme Véronique Neiertz. Mais si !

M. Michel Berson, rapporteur. Dans ces conditions, monsieur le ministre, pourquoi le Gouvernement ferait-il usage de l'article 40 de la Constitution pour s'opposer à l'adoption de notre proposition de loi, alors que les propositions de loi déposées, par exemple, par les députés de la majorité ne tombent jamais sous le coup de l'article 40, non plus que les amendements comme celui auquel je viens de faire allusion ?

M. Jean-Marc Salinier. Est-ce cela, la démocratie ?

M. Michel Berson, rapporteur. Y aurait-il deux poids deux mesures...

M. Bernard Seux. Oui !

M. Michel Berson, rapporteur. ... selon que les propositions de loi émanent du groupe socialiste ou des groupes de la majorité ?

Mme Véronique Neiertz. Exactement !

M. Michel Berson, rapporteur. C'est la dernière question que je voulais vous poser aujourd'hui, monsieur le ministre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

Mme le président. La discussion générale est close.

Je vais maintenant suspendre la séance pour quinze minutes.

Suspension et reprise de la séance

Mme le président. La séance est suspendue.

(La séance suspendue à dix heures vingt, est reprise à dix heures trente-cinq, sous la présidence de M. Philippe Séguin.)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. J'ai lu avec beaucoup d'attention la proposition de loi de M. Berson et j'ai écouté, ce matin, les différents orateurs.

Pour éclairer le Gouvernement, et peut-être la présidence de l'Assemblée nationale, je voudrais vous dire selon quelle méthode, si le Gouvernement venait à opposer l'article 40 de la Constitution, la commission des finances et son bureau examineraient la proposition.

Conformément à l'article 92, alinéa 2, du règlement de l'Assemblée, la décision sera prise par le bureau de la commission des finances qui, ainsi que le prévoit également le règlement, entendra M. Berson, auteur de la proposition.

Comme l'ont souligné tous les orateurs dans la discussion générale, il s'agit d'une question importante et grave, à laquelle la proposition de loi de M. Berson apporte l'une des réponses possibles : comment assurer un revenu de remplacement aux chômeurs qui, sans avoir soixante ans, ont cotisé pendant quarante ans ?

Mais cette question engage également les finances de l'UNEDIC, dans des conditions qui ne sont pas très claires puisque les chiffres avancés par les uns et les autres diffèrent sensiblement.

Par ailleurs, la question de savoir si l'article 40 est ou non opposable à des initiatives créant des charges nouvelles pour l'assurance chômage est, selon M. Berson, controversée. Des décisions allant dans un sens et dans l'autre ont été prises dans le passé, ainsi que le rappelle le rapport d'information sur l'article 40 dont vous êtes, monsieur le ministre, l'auteur.

La gravité de la question, les incertitudes sur les enjeux financiers et les variations de la jurisprudence sur l'application de l'article 40 justifient amplement que la commission dispose d'un certain délai pour examiner la recevabilité financière de la proposition de M. Berson. Si le Gouvernement demandait l'application de l'article 40, je pense donc que le bureau de la commission pourrait trancher la question au début de la semaine prochaine. Il me paraît, en tout état de cause, absolument impossible qu'une décision soit prise dans un délai permettant, le cas échéant, la reprise de la séance ce matin, car le bureau, compte tenu de la complexité de la situation, veut entendre bien sûr, le rapporteur, mais aussi le Gouvernement.

M. le président. Je me tourne vers M. Berson, avec l'autorisation du Gouvernement, parce que si ce dernier, comme je le pressens, lâche le nombre fatidique (*Souviens*), le règlement me fera obligation de suspendre immédiatement nos débats. Dès lors, si M. Berson a d'ultimes observations à présenter, c'est le moment.

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le président.

Je viens d'écouter, avec à la fois beaucoup d'attention et beaucoup d'intérêt, le propos de M. le président de la commission des finances.

Il a tout d'abord rappelé que la proposition de loi que nous venons de présenter apportait l'une des réponses possibles à la question difficile, douloureuse, des chômeurs âgés ayant cotisé pendant quarante ans pour leur retraite. On peut en imaginer d'autres, c'est vrai.

Il a également précisé que le sujet était complexe, que la réponse à la question posée – application ou non de l'article 40 – n'était pas aisée et nécessitait une étude approfondie de la commission des finances.

Bien que je ne sois pas membre de la commission des finances, je me suis moi-même penché sur le problème, et il me paraît effectivement sage que la commission se donne un certain délai de réflexion pour apporter une réponse claire, pertinente, à la question posée.

Anticipant quelque peu sur ce que j'aurais l'occasion de dire si le Gouvernement venait à demander l'application de l'article 40 et si la commission des finances m'entendait, j'ajouterai à celles que j'ai déjà développées une quatrième raison pour laquelle, à mon sens, l'article 40 ne doit pas s'appliquer.

La proposition de loi que nous présentons, loin d'accroître les charges publiques, loin de créer des charges pour l'Etat, crée en fait des recettes.

M. Jean-Jacques Filleul. Bien sûr !

M. Michel Berson. Par conséquent, on est loin du champ d'application de l'article 40 de la Constitution.

En effet, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, si nous faisons passer les bénéficiaires du RMI et de l'allocation spécifique de solidarité parmi les bénéficiaires de l'allocation d'attente pour la retraite que nous voulons créer, c'est le Fonds paritaire pour l'emploi qui financera cette mesure. L'Etat finançant le RMI et l'allocation spécifique de solidarité, il y aura une charge en moins pour lui.

Vous pourriez m'objecter que le fonds de solidarité va perdre une recette, puisque nous proposons de dériver une partie du 1 % prélevé sur les traitements des fonctionnaires au profit du Fonds paritaire pour l'emploi. Ses ressources vont donc s'amointrer. Mais nous compensons cette diminution de ressources par une taxe supplémentaire sur les tabacs. Par conséquent, il n'y a pas charge nouvelle, mais bien recette nouvelle.

M. Louis Pierna. Et une diminution du nombre des chômeurs !

M. Michel Berson, rapporteur. Effectivement, nous pourrions interrompre nos travaux et les reprendre dans quelques jours, car la session parlementaire n'est pas terminée.

M. le président. Elle se terminera au mois de juin, monsieur Berson ! (*Sourires.*)

M. Michel Berson, rapporteur. Je parlais de l'interruption momentanée, pendant quelques jours, de nos travaux ! (*Sourires.*)

Nous pourrions peut-être, monsieur le ministre, mettre à profit les quelques jours qu'il nous reste pour faire ce que – ne revenons pas sur les raisons – nous n'avons pas pu faire ensemble : une concertation, un dialogue entre le législateur et le Gouvernement pour affiner la proposition de loi que nous présentons. Elle peut, en effet, être affinée, notamment au niveau du chiffrage, car, malheureusement, je l'ai dit tout à l'heure, nous n'avons eu des informations que de l'UNEDIC, pas du Gouvernement. La proposition de loi pourrait alors être plus précise et lever quelque peu les ombres qui pourraient apparaître ici ou là.

Voilà les quelques mots que je souhaitais ajouter grâce à la bienveillance de M. le président. C'est un sujet très très délicat que nous abordons ce matin. Il serait dommageable pour la représentation nationale d'interrompre ses travaux en raison d'une application quelque peu abusive de l'article 40. Cela reviendrait à remettre en question cette novation ô combien importante qui permet que des propositions de loi soient ensuite débattues dans l'hémicycle. Si, fréquemment, le débat était interrompu après la discussion générale, mais avant l'examen des articles, qui est le point le plus important du débat parlementaire, ce serait en quelque sorte un contournement de la volonté générale.

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement, représenté par Mme Couderc et moi-même, a prêté la plus grande attention au débat sur la proposition de loi de M. Berson et plusieurs de ses collègues, étant entendu que d'autres parlementaires avaient émis des suggestions dans le même sens, et il a écouté avec soin tous les orateurs.

Je ferai une réponse en trois volets.

Sur le fond, j'essaierai de montrer pourquoi, bien que nous comprenions l'intention du Parlement, nous ne partageons pas complètement cette approche.

Sur le plan financier, monsieur Berson – et je rends hommage au travail d'un commissaire dont j'ai toujours apprécié l'assiduité et le travail personnel –, nous avons une appréhension des chiffres un peu différente.

Enfin, je dirai pourquoi le Gouvernement s'interroge sur la procédure et sur la recevabilité.

Tous les orateurs ont exprimé leur préoccupation pour tous ceux qui, à la fin d'une longue vie de travail, sont frappés par le chômage et n'arrivent pas à retrouver un emploi.

Je tiens d'abord à rappeler ce que le Gouvernement a fait pour casser dans la mentalité de notre pays l'idée qu'à partir d'un certain âge on serait dans l'incapacité de retrouver un travail. Le contrat initiative-emploi, avec une exonération définitive des charges patronales et une prime de 2 000 francs par mois, pour tout recrutement d'un chômeur de plus de cinquante ans, a été conçu dans cet esprit. Nous avons des résultats et Mme Couderc, qui suit ces problèmes de très près, pourrait le confirmer : environ 15 % des salariés recrutés en CIE ont plus de cinquante ans. Les chefs d'entreprise ne savent peut-être pas encore suffisamment que, en recrutant un salarié de plus de cinquante ans, ils peuvent bénéficier jusqu'à sa retraite de ce dispositif tout de même avantageux.

Par ailleurs, l'allocation des chômeurs de cinquante-neuf ans et trois mois indemnisés par l'UNEDIC n'est pas dégressive ; 73 000 personnes bénéficient de ce dispositif.

Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, l'ASS, perçoivent une majoration de trente-deux francs par jour s'ils sont âgés de cinquante-cinq ans ou plus et justifient de vingt ans d'activité salariée ou s'ils sont âgés de cinquante-sept ans et demi ou plus et justifient de dix ans d'activité salariée.

L'Etat a donc pris quelques initiatives, parfois un peu ignorées, qui, je crois, méritent d'être soulignées, pour mieux traiter certains chômeurs. C'est, en effet, un problème humain très douloureux dont nous débattons ce matin. C'est pour cela qu'il faut regarder les choses très à fond, sans passion.

Des réponses donc, ont été données. Pour autant, n'y a-t-il pas lieu d'aller plus loin ?

Sur le fond, il y a des objections majeures à la démarche qui nous est proposée.

D'abord, les partenaires sociaux sont en pleine négociation au sein l'UNEDIC. Ni moi, en tant que ministre du travail, ni Mme Couderc n'avons à dicter leur conduite aux partenaires sociaux, mais, quand je vois l'état de la France, mon réflexe est de dire que l'UNEDIC doit mettre toutes ses ressources dans la bataille contre le chômage, en particulier le chômage des jeunes, qui, est peut-être le mal le plus grave de la société française.

Mme Véronique Neiertz. Et les vieux, on les met à la poubelle ?

Mme Muguette Jacquaint. A cinquante ans !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Madame Neiertz, je vous ai écoutée et, même si vous n'êtes pas d'accord, je souhaite continuer ma démonstration.

C'est ce qu'a fait l'UNEDIC avec le dispositif de l'ARPE. C'est une mesure de justice envers les gens ayant travaillé très longtemps, ayant une longue carrière, mais il permet en même temps de faire entrer des jeunes dans l'entreprise. C'est pour cela qu'il connaît un réel succès et, sans dicter aux partenaires sociaux leur conduite, nous souhaitons qu'il soit reconduit et même amélioré si possible.

C'est pourquoi délibérer aujourd'hui, alors même que les partenaires sociaux doivent essayer de mobiliser le plus d'argent possible pour la lutte contre le chômage, nous paraît quelque peu prématuré.

M. Gest et Mme Bachelot ont souligné aussi que cela risquait d'inciter certains employeurs à licencier des travailleurs âgés sous prétexte qu'il y a un dispositif pour les accueillir.

M. Louis Pierna. Et si on les obligeait à embaucher à la place ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Berson, vous avez répondu que l'on pouvait majorer les pénalités pour les employeurs qui renvoient des salariés âgés. C'est vrai. Mais force est de constater, comme l'a souligné Mme Bachelot, que vous êtes obligé vous-même d'établir un dispositif de sécurité pour éviter les effets pervers du dispositif que vous proposez.

M. Michel Berson, rapporteur. Tous les dispositifs ont des effets pervers !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. En fait, et je n'ai pas l'habitude de parler la langue de bois,...

Mme Muguette Jacquaint et M. Maxime Gremetz. Nous non plus !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... ces problèmes touchent de proche en proche toute la société française et il y a dans ce pays une inégalité devant la retraite. Il faudra bien un jour aborder le problème de fond car, si l'on veut la cohésion sociale, il faut regarder de plus près la situation des différentes catégories professionnelles face à la retraite.

Mme Véronique Neiertz. C'est exactement ce que j'ai dit !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Madame Neiertz, en 1983, au lieu de faire la réforme de la retraite à soixante ans telle qu'elle a été conçue, il eût

été plus intelligent d'utiliser le rapport qu'avait fait Robert Lion, et j'étais de ceux qui ont milité en ce sens. Il avait montré qu'il y avait tout intérêt à tenir compte de la durée des cotisations pour le départ à la retraite dans le secteur privé. Cela n'a pas été fait, et c'est pourquoi nous sommes aujourd'hui dans une telle situation.

Mme Véronique Neiertz. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait vous-même ?

M. le président. Madame Neiertz, je vous en prie ! Gardons à ce débat au moins sa tenue ! Si même à trente dans l'hémicycle on ne peut plus se parler, où allons-nous !

Mme Véronique Neiertz. Mais on ne peut plus se parler !

M. le président. Je vous en prie, madame !

Continuez, monsieur le ministre !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Merci, monsieur le président !

Bref, sur le fond, tout en comprenant, et je le dis avec beaucoup de mesure et de modération, l'intention qui sous-tend la proposition de M. Berson et de ses collègues, le Gouvernement est très réservé. En effet, parmi toutes les priorités sociales auxquelles nous avons à faire face, il en est sans doute une majeure, qui est de faire entrer dans la société active des gens qui n'y sont pas, qu'ils soient jeunes ou un peu moins jeunes, et d'éviter tout mécanisme qui pousserait à un départ beaucoup trop précoce des travailleurs qui souhaitent continuer à travailler.

Deuxième point, le chiffrage.

Monsieur Berson, vous avez évalué la mesure à 600 millions en régime de croisière. D'après les chiffres de l'UNEDIC, le salaire de référence moyen des classes d'âge nées de 1937 à 1940 est de 11 000 francs par mois, ce qui entraînerait une allocation de 7 150 francs, contre 5 910 francs en moyenne pour l'allocation chômage, 3 200 francs pour l'ASS majorée et 2 090 francs pour le RMI.

Toujours selon l'UNEDIC, environ 50 000 personnes seraient concernées par le dispositif, ce qui entraînerait la première année un surcoût d'environ 1,5 milliard par rapport aux allocations actuelles, dont 450 millions pour les bénéficiaires de l'allocation chômage de l'UNEDIC.

M. Michel Berson. On ne parle pas de la même chose !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Nous n'avons donc pas tout à fait les mêmes chiffres. Mais je reconnais que le chiffrage est difficile à établir.

En admettant que le bénéfice de l'allocation ne soit ouvert qu'à partir de cinquante-huit ans, le nombre des bénéficiaires tomberait à 30 000. A ce moment-là, en effet, le coût ne serait plus que de 1 milliard, dont environ 300 millions pour les bénéficiaires de l'allocation chômage, et nous allons nous en tenir à cette hypothèse. Vous avez admis vous-même qu'il fallait bien une discussion entre le législatif et l'exécutif, ne serait-ce que sur les chiffres.

J'en viens maintenant à la procédure.

Vous augmentez, monsieur Berson, les dépenses du fonds paritaire d'intervention, c'est-à-dire de l'UNEDIC. En effet, ce fonds n'a pas d'existence juridique propre. Non sans humour, mais avec raison, vous avez démontré en me citant,...

M. Michel Berson, rapporteur. Abondamment !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... et je vous en remercie, que la jurisprudence de l'article 40 avait pu varier en ce qui concerne l'UNEDIC.

Cela dit, il devient difficile de réfuter le caractère tripartite de la gestion de l'UNEDIC et, dès lors, de continuer à l'exclure du champ de l'article 40. Plus j'avance, surtout maintenant que je vois les choses du côté de l'exécutif, plus je m'aperçois que la gestion financière de l'UNEDIC est sans doute essentiellement paritaire, mais qu'elle revêt de fait un caractère tripartite en raison de l'implication croissante des fonds publics.

Que l'UNEDIC connaisse une meilleure fortune ne change rien au fait qu'en vertu de la convention du 13 octobre 1993, l'Etat s'est engagé à la secourir, à la concurrence du tiers de son besoin de financement jusqu'en 2003, à reprendre sa dette à hauteur de 10 milliards en 1999, et à lui verser une subvention de 5 milliards en 2002.

En outre, les versements au titre de l'allocation de formation-reclassement créée par les partenaires sociaux dépassent 2,5 milliards, et, depuis l'automne 1996, l'UNEDIC prend progressivement en charge, au nom de l'Etat, l'inscription des demandeurs d'emploi. Comme il s'agit d'une mission permanente de service public, l'Etat s'est bien évidemment engagé à en assurer la continuité et le budget du ministère du travail comporte une ligne à cet effet.

Dans ces conditions, je ne vois pas comment on peut contester que l'UNEDIC est *de facto* un organisme à gestion tripartite, où l'Etat intervient.

M. Maxime Gremetz. C'est très laborieux ! Attention à la chute ! Elle va être terrible ! La guillotine pour les chômeurs !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Cela mérite peut-être une étude plus approfondie, mais je suis convaincu pour ma part que les dépenses financées par l'UNEDIC relèvent bien des procédures de l'article 40.

J'ajoute que les comptes de l'UNEDIC sont englobés dans l'article 2 du protocole sur la procédure concernant les déficits publics au niveau européen. De cela aussi, il faut tenir compte. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Maxime Gremetz. Quel aveu !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. On peut porter le jugement que l'on veut, mais nous avons signé des traités, et cela aussi fait partie du dossier.

M. Maxime Gremetz. Même pour les chômeurs : Maastricht !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. On ne voit donc pas comment ne pas s'interroger.

Monsieur le président, je ferai preuve de beaucoup de modestie, car j'ai appris dans cette maison que l'interprétation de l'article 40 était le fait de la commission des finances,...

M. Maxime Gremetz. Ah !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... qui a, depuis longtemps, créé dans ce domaine une jurisprudence. Mais le Gouvernement ne peut pas ne pas poser cette question.

J'ajoute, monsieur Berson, que l'article 2 de la proposition de loi pose également problème.

Je reconnais qu'il est ingénieux. Il tient compte du fait que l'UNEDIC ne pourrait en aucun cas prendre en charge les bénéficiaires de l'ASS et du RMI. Vous venez

de le dire : cette charge incomberait à l'Etat et au fonds de solidarité, dont les charges seraient ainsi alourdies. Au lieu d'aggraver directement les charges du fonds de solidarité ou de l'Etat, l'article 2 mettrait en place en quelque sorte un circuit détourné. Et, comme vous le savez, le fonds de solidarité qui verse l'allocation de fin de droit est un établissement public alimenté partiellement par la contribution exceptionnelle de solidarité supportée par les fonctionnaires.

L'article 2 prévoit la possibilité de déplacer par convention une partie de cette contribution pour abonder le fonds paritaire d'intervention – je reconnais que c'est très ingénieux – et de compenser cette perte de ressources pour le fonds de solidarité par la taxe additionnelle sur les tabacs qui lui serait affectée.

Mais, monsieur Berson, je ne veux pas aller au-delà.

D'abord, ce serait malvenu et discourtois par rapport à la commission des finances et à l'Assemblée nationale que le Gouvernement donne des interprétations, qui méritent un examen par les instances compétences du Parlement.

Mais il me semble tout de même, monsieur le président, qu'il faut s'interroger sur ces procédures.

C'est pourquoi je conclurai, en disant que le Gouvernement pense qu'il y a lieu d'appliquer l'article 40 (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste*)...

Mme Véronique Neiertz. Et voilà !

M. Daniel Colliard. A la trappe !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... et qu'il souhaite que l'Assemblée nationale s'interroge sur cette disposition.

M. Maxime Gremetz. C'est scandaleux !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Comprenez, mesdames, messieurs les parlementaires, que, après avoir argumenté avec soin, je ne sous-estime pas l'intérêt de ces démarches, qui sont socialement justifiées, mais qui risquent, à certains moments, d'être difficilement compatibles avec tous les chantiers sociaux que nous avons à conduire et dans lesquels nous essayons de faire face aux priorités les plus criantes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Jean-Claude Gayssot. Ce sont des paroles, tout ça ! On ne voit pas les actes !

Mme Véronique Neiertz. Et l'impôt sur la fortune, monsieur Barrot ?

M. Maxime Gremetz. Durs pour les pauvres, généreux pour les riches !

M. Michel Berson, rapporteur. C'est une sortie par une toute petite porte !

APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

3

M. le président. Mes chers collègues, je constate que le Gouvernement oppose l'article 40 à la proposition de loi.

En application des dispositions de l'article 92 du règlement, le débat est donc suspendu.

Conformément au même article 92, il appartiendra au bureau de la commission des finances – que son président convoquera dans les meilleurs délais – de se prononcer.

J'ai pris acte des déclarations qui viennent d'être faites tout à tour par M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, par M. le rapporteur et par M. le ministre du travail et des affaires sociales au nom du Gouvernement.

J'ai d'ores et déjà demandé au Gouvernement d'envisager d'aménager l'ordre du jour afin que la proposition soit inscrite à nouveau, soit, en cas de recevabilité, pour reprendre l'examen du texte, soit, en cas d'irrecevabilité, pour entendre, comme il veut bien l'envisager, les explications de M. le président de la commission des finances au nom de celle-ci et pour rapporter ses travaux.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 3046, relatif au renforcement de la lutte contre le travail clandestin :

M. Rudy Salles, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 3190) ;

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 3216).

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*