

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(11^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 11 Octobre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. GUY DUCOLONE

1. — Fonds de solidarité pour l'emploi. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5597).

M. Natiez, rapporteur de la commission des finances.

M. Moullinet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

M. Berégovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Discussion générale :

MM. Pinte,
Frelaut,
Alain Madelin,
Gérard Gouzes.

MM. le ministre, Alain Madelin.

M. Goux, président de la commission des finances.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — Ordre du jour (p. 5612).

PRÉSIDENTICE DE M. GUY DUCOLONE

vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

FONDS DE SOLIDARITE POUR L'EMPLOI

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif au fonds de solidarité pour l'emploi (n° 1122, 1140).

La parole est à M. Natiez, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean Natiez, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, mes chers collègues, les hasards de la conjoncture font que notre assemblée doit analyser et étudier le projet de loi n° 1122 relatif à un fonds de solidarité pour l'emploi alors que, voici soixante-douze heures, les partenaires sociaux au sein de l'U. N. E. D. I. C. ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur le délicat problème de l'équilibre financier de notre système d'assurance-chômage.

J'ai eu l'occasion de dire, en commission des finances, combien cette coïncidence me semblait malencontreuse. Les deux débats n'ont pu être sans interférences réciproques et, aujourd'hui encore, notre assemblée va débattre, alors que l'avenir de l'U. N. E. D. I. C. n'est pas encore fixé.

Car, de quoi s'agit-il en ce qui nous concerne? Ni plus ni moins que de créer un fonds de solidarité en vue de compléter le financement du régime d'assurance-chômage — c'est l'objet de l'article 1^{er}. Ce fonds de solidarité sera alimenté par une contribution versée par tous les salariés publics ou privés non affiliés à l'U. N. E. D. I. C. — c'est le but de l'article 2.

Il s'agit de demander à 4 millions de personnes, sur les 4 800 000 concernées, un effort de solidarité de 4 200 millions de francs en année pleine.

On le voit, ce n'est pas rien! Et cette perspective d'une rentrée supplémentaire de 4 milliards dans les caisses de l'U. N. E. D. I. C. a inévitablement pesé sur les négociations qui s'y sont déroulées, tout comme aujourd'hui la rupture de ces négociations sert de toile de fond à nos débats et les influence à coup sûr.

J'ai employé le terme de « malencontreux ». Je me demande, monsieur le ministre, si nos compatriotes ne vont pas trouver ce débat quelque peu indécent. En effet, en votant cette loi, les députés que nous sommes lançent un solennel appel à la solidarité en direction des salariés qui ont la stabilité de l'emploi. Devant le drame du chômage, qui ne peut laisser personne indifférent, nous en appelons à la solidarité, et cet appel, nous l'adressons solennellement aux fonctionnaires de notre pays.

Appel à la solidarité... et nous arrive l'écho de l'échec des négociations au sein de l'U. N. E. D. I. C.!

Appel à la fraternité républicaine... et nous constatons que ces négociations ont échoué en raison de l'attitude intransigeante de certains partenaires sociaux!

Appel à la conscience de l'intérêt collectif... et nous nous heurtons à l'égoïsme des syndicats patronaux!

Oui, monsieur le ministre, il y a quelque chose d'indécent dans ce débat. Comprenez-moi bien : le rapporteur que je suis ne vous demande pas de retirer ce texte. Le problème de l'indemnisation du chômage est si crucial que tout retard supplémentaire le rendrait plus aigu. La simple logique m'amènerait, au contraire, à dire que les justifications de cette loi sont plus fortes aujourd'hui qu'hier. Mais, au nom de la commission des finances, je me permets de vous demander avec force de prendre position par rapport à une réforme de l'ensemble du système d'assurance-chômage dans notre pays. Il n'est plus possible que les choses demeurent en l'état.

En effet, pour 1982, les dépenses de l'U. N. E. D. I. C. s'élèveraient à près de 74 milliards pour 69 milliards de recettes. Or, sur ces recettes, l'Etat, dès à présent, intervient pour plus de 31 milliards, soit près de 45 p. 100. Comme, par cette loi, c'est un effort supplémentaire qui est demandé à une catégorie de citoyens contribuable, la question me semble être posée d'une révision globale d'un système qui veut que l'Etat ne cesse d'accroître sa part dans le financement tout en étant confiné dans le rôle d'un « combleur de déficit »!

Nous sommes en droit de nous interroger sur le partage des responsabilités en matière d'assurance-chômage.

Nous sommes en droit, si la part financière de l'Etat, doit s'accroître, d'exiger un meilleur contrôle parlementaire sur l'U. N. E. D. I. C. sans remettre pour autant en cause son caractère paritaire.

Nous sommes en droit de vous dire tout cela, monsieur le ministre, aujourd'hui, trois jours après l'échec des négociations au sein de cet organisme, parce que les Français que nous représentons ne comprendraient pas que les députés restent silencieux quand, par la faute du C. N. P. F., l'avenir du système d'assurance-chômage est menacé.

Mais comment en est-on arrivé là? La situation de l'U. N. E. D. I. C. est-elle si grave qu'elle faille aujourd'hui en appeler encore à la solidarité nationale? Les responsables politiques que vous êtes, mes chers collègues, sont, je n'en doute pas, à même de répondre.

La fonction électorale que nous occupons fait que chacun d'entre nous, sur les bancs de la majorité comme sur ceux de l'opposition, rencontre le drame du chômage, quotidiennement, dans sa permanence ou sur le terrain quand s'effondre telle ou telle de nos entreprises.

Vous connaissez l'ampleur du chômage, sa croissance régulière et rapide de 1974 à 1981. Certes, ce chômage résulte d'une crise économique sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Certes, notre pays a connu l'augmentation de sa population active sans pouvoir s'appuyer sur elle pour jeter les bases d'un nouveau développement. Certes, l'aggravation régulière du coût du travail a eu pour conséquence d'accélérer la substitution du capital au travail. Certes, il s'agit là de facteurs auxquels tout Gouvernement de droite ou de gauche aurait été confronté. Mais l'ampleur du chômage est aussi le résultat objectif d'une politique menée avant le 10 mai 1981. Qu'on relise le rapport de la commission du hilan. Je prendrai simplement cette citation de la page 127 du premier tome : « Si une telle politique de l'emploi était maintenue, le volume actuel du chômage serait très largement dépassé : la situation appelle donc des réactions vigoureuses. »

Or, depuis le 10 mai 1981, les réactions ont eu lieu. Notre Gouvernement, avec notre appui, a, depuis dix-huit mois, multiplié les efforts. Et il a obtenu des résultats incontestables.

Je sais que cette affirmation suscite des sarcasmes de la part de l'opposition, et ce fut le cas en commission des finances. Je pose donc la question suivante : où en serions-nous aujourd'hui si l'ancienne majorité était toujours en place? La réponse à cette question, nous la trouvons dans l'analyse comparée de l'évolution du chômage dans les pays industrialisés depuis juin 1981. Je vous invite à vous reporter au tableau qui figure dans mon rapport écrit. Avec une variation de 14,7 p. 100 sur un an, la croissance du chômage en France a été l'une des plus lentes parmi les grands pays industrialisés, à l'exception du Japon.

M. Gérard Gouzes. C'est vrai!

M. Jean Natiez, rapporteur. La politique économique du Président Reagan a conduit les U.S.A. à connaître le chiffre record de 11 millions de chômeurs. En un an, le chômage a augmenté de plus de 50 p. 100 en R.F.A.

Qui peut discerner des différences de fond entre la politique économique de Reagan et les propositions des candidats de l'ancienne majorité? Est-ce déformer les faits que de dire que la France connaîtrait un chiffre de chômeurs encore plus élevé si la droite avait eu l'occasion de continuer à diriger le pays? Faut-il rappeler les projections élaborées par l'I.N.S.E.E. en octobre 1979?

Cela dit, force m'est de constater que nos efforts ne se marquent pour l'instant, dans les statistiques et les graphiques, que par un ralentissement de la croissance du chômage et ne se marqueront, au mieux, dans les mois qui viennent, que par une stabilisation à un niveau élevé.

Ce volume est tel que l'U. N. E. D. I. C., aujourd'hui, ne peut plus y faire face. Sur la base d'un nombre de demandeurs d'emplois inscrits en fin de mois de 2 100 000 à la fin 1982, le déficit envisageable pour 1982 atteindrait environ 5 milliards de francs. On peut même tenter de préciser les réserves en fin de mois. De 966 millions de francs en septembre, celles-ci deviendraient négatives en octobre, pour 149 millions de francs, négatives en novembre, pour plus de 2 milliards de francs et négatives en décembre pour 6,7 milliards de francs.

Vous le voyez, mes chers collègues, le problème du financement du déficit de l'U. N. E. D. I. C. se pose bien dans le très court terme et le Gouvernement a eu raison de proclamer l'urgence.

Pour 1983, si nous retenons comme hypothèses une stabilisation des demandeurs à 2 100 000, une évolution des salaires de 8 p. 100 et la réactualisation des aides de l'Etat, les dépenses s'élèveraient à plus de 92 milliards de francs et les recettes atteindraient 63 milliards de francs. Il s'agirait au total d'un déficit voisin de 30 milliards de francs qui viendrait s'ajouter au découvert de décembre, soit près de 37 milliards de francs au total.

Devant une telle situation qui peut devenir catastrophique sur le plan humain, la collectivité ne saurait rester indifférente. Nous ne pouvons plus nous satisfaire d'une solidarité interprofessionnelle qui reposerait en fait sur une fraction de la population active doublement frappée par le biais de la cotisation et de l'impôt. Il s'agit aujourd'hui d'un véritable problème de solidarité nationale. Et, en attendant la traduction de cette prise de conscience au niveau des structures, les professionnels qui disposent d'une sécurité plus grande, soit par leur statut — fonctionnaires, agents publics, etc. — soit par la détention d'un capital — professions libérales, commerçants, etc. — doivent prendre leur part dans cet effort collectif.

Ces catégories de Français et de Françaises ne sauraient rester indifférentes aux données du chômage actuel. Car le chômage est avant tout un phénomène inégalitaire. Il frappe d'abord ceux qui occupent des emplois précaires. Il frappe surtout les jeunes et les femmes.

Etre jeune en France — et, malgré nos efforts, c'est encore le cas dans la France d'aujourd'hui — équivaut à un chômage fréquent, très fréquent même s'il s'agit d'une jeune femme. Quel fonctionnaire, quel député même, peut rester insensible au fait qu'un jeune sur deux, au sortir d'un système scolaire à la réforme duquel nous nous attaquons, a comme première expérience de sa vie d'homme ou de femme de pointer à l'A.N.P.E. ? Les chiffres sont tels que je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de Français à ne pas avoir vécu ou côtoyé le chômage dans leur entourage familial ou relationnel.

Aussi suis-je persuadé que cet effort de solidarité demandé aujourd'hui sera compris par les salariés concernés par ce projet de loi. Encore faut-il réaffirmer que si les fonctionnaires ont aujourd'hui la stabilité de l'emploi, cette réalité, arrachée par des décennies d'action syndicale, ne saurait faire d'eux des « nantis ». Encore faut-il s'engager à leur donner des garanties quant à la bonne utilisation de la contribution exceptionnelle qui leur est demandée. Encore faut-il qu'ils n'aient pas le sentiment d'être les seuls à supporter les conséquences de l'appel à la solidarité nationale.

L'exposé des motifs du projet qui vous est soumis souligne que pour les catégories socio-professionnelles non salariées, la participation à l'effort de solidarité sera affectée à leurs propres régimes de protection sociale.

Ce sont donc essentiellement les agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs, ainsi que les salariés visés à l'article L. 351-17 du code du travail qui sont concernés par ce texte. Je pense que cette formulation est plus précise que l'expression « tous les salariés publics ou privés ». Aussi vous proposerai-je un amendement rédactionnel qui va dans ce sens.

Le projet tend à créer un fonds de solidarité pour l'emploi. Votre commission estime que ce titre est relativement maladroit. Il existe déjà un fonds national pour l'emploi et, qui plus est, un fonds de solidarité nationale. Est-il nécessaire de semer la confusion dans les esprits ? C'est pourquoi je vous soumettrai un amendement tendant à créer un fonds de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. Les choses seront plus claires et la finalité de la contribution sera nettement définie.

L'article 1^{er} crée un fonds de solidarité, c'est-à-dire un établissement public national. Il nous est apparu nécessaire de préciser l'organisation de cet établissement public. La loi devrait prévoir le mode de désignation du président du conseil d'administration. Le précédent du fonds spécial pour les grands travaux peut servir d'exemple. Nous avons retenu cette formule dans un troisième amendement.

L'article 2 crée une contribution de solidarité. Il s'agit d'un impôt et non d'une cotisation. Par voie de conséquence, aucune prestation n'apparaît en contrepartie. Nous reviendrons sur cet aspect avec le titre II. Ici se pose le problème de la corrélation entre l'exposé des motifs, d'une part, et la suite des articles, d'autre part. En effet, l'exposé des motifs, qui lie l'effort de solidarité à l'effort national de lutte contre le chômage, souligne le caractère temporaire et exceptionnel de la contribution. La suite des articles, au contraire, semble lui donner un caractère définitif. Nous avons pensé, en commission, que l'intention exprimée dans l'exposé des motifs devait figurer dans la loi. Toutefois, nous avons eu le souci de ne pas exercer une pression abusive sur les négociations internes à l'U.N.E.D.I.C. C'est pourquoi la commission des finances s'est contentée, dans un premier temps, d'ajouter, par amendement, le qualificatif « exceptionnelle », sans plus de précision, à l'expression « contribution de solidarité ».

Aujourd'hui, alors que nous connaissons les résultats de cette négociation, je pense pouvoir me faire l'interprète des commissaires en disant qu'il est nécessaire d'aller plus loin dans l'affirmation du caractère exceptionnel de la contribution.

Trois voies pourraient être retenues : lier la durée de cette contribution ainsi fixée dans le projet de loi n° 1122 à une approche législative de la refonte globale du système d'assurance-chômage ; fixer un butoir dans le temps ; ou bien, enfin, lier la durée à une réduction significative du nombre de chômeurs. Au vu des intentions exprimées par le Gouvernement, notre assemblée pourra plus facilement se déterminer.

Le même article 2 définit l'assiette de la contribution. Il s'agit d'une assiette spécifique qui n'est ni celle retenue en matière de cotisations sociales, ni celle prise en compte pour l'impôt sur le revenu. La nouvelle assiette prend en compte la rémunération brute totale, y compris les éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, donc y

compris les primes de toute nature. Par ailleurs, la contribution est prélevée dans la limite du salaire plafond des cotisations à l'U. N. E. D. I. C., soit 28 320 francs, équivalant à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Il s'agit donc d'harmoniser ainsi la situation entre le secteur public et le secteur privé.

Pour que le poids de cette contribution ne pèse pas sur les intéressés d'une façon exagérée et pour respecter les engagements du Premier ministre relatifs aux bas salaires de la fonction publique, l'article 4 propose un seuil d'exonération égal au S. M. I. C. majoré de 30 p. 100. La rédaction de cet article telle qu'elle est proposée pose deux problèmes.

Tout d'abord, le choix du S. M. I. C. pour fixer le seuil n'a paru judicieux ni à la commission ni à son rapporteur. En effet, la réglementation du S. M. I. C. prévoit des valeurs horaires, mensuelles ou annuelles. De plus, les paramètres d'évolution du S. M. I. C. ne sont pas les mêmes que ceux qui déterminent les évolutions des salaires dans la fonction publique. Nous avons donc pensé qu'il était plus judicieux de se référer à l'indice nouveau majoré 248 de la fonction publique.

Le second problème réside dans le fait que le plancher en dessous duquel la contribution n'est pas due comporte, comme toutes les règles de ce type, un effet de seuil, et ce d'autant plus que les critères de définition de la « population cotisante » sont moins larges que ceux qui définissent l'assiette retenue à l'article 2. Il en découle que les effets de seuil risquent d'être plus sensibles en raison de cette réalité que constitue le maquis inextricable des primes. Nous sommes persuadés, monsieur le ministre, qu'avec tous vos collègues concernés par le texte de loi vous aurez à cœur d'éliminer tous les facteurs d'injustice dans la gestion de ce système. Cela sera facile, sans aucun doute, lorsque sera réglée de façon cohérente la politique des primes dans la fonction publique.

J'en ai pratiquement terminé avec le titre I^{er}. Il me reste à demander au Gouvernement des précisions concernant la déductibilité fiscale prévue à l'article 6. A quel moment cette déductibilité est-elle envisagée ? Intervient-elle, comme le voudrait la nature fiscale de la contribution, sur le revenu net imposable et après les déductions prévues par la législation en vigueur ?

Quant au titre II, la commission des finances tient à affirmer qu'il doit être déconnecté du titre I^{er}. Dans notre esprit, la contribution prévue au titre I^{er} doit avoir un caractère exceptionnel. Par contre, l'extension des garanties prévues au titre II a un caractère définitif.

Le titre II concerne avant tout les personnels des collectivités locales et introduit des améliorations aux modalités d'indemnisation et à la couverture sociale du chômage de ces catégories.

Dans la législation actuelle, les agents titulaires des collectivités locales n'ont droit à aucune allocation de chômage, qu'ils soient révoqués pour motif disciplinaire, licenciés pour motif économique ou licenciés pour insuffisance professionnelle. Seules des indemnités peuvent leur être versées, et uniquement dans les deux derniers cas. Quant aux agents non titulaires, en cas de licenciement, ils peuvent percevoir un revenu de remplacement constitué par l'une des prestations prévues à l'article L. 351-5 du code du travail, à savoir l'allocation de base, l'allocation en cas de licenciement économique ou l'allocation de garantie de ressources.

La loi que nous sommes appelés à voter couvrira désormais tous les agents des collectivités locales, titulaires ou non titulaires, et substituera la notion de perte involontaire d'emploi à celle de licenciement. Désormais, les agents titulaires seront couverts en cas de licenciement pour motif économique et pour insuffisance professionnelle et même en cas de révocation pour motif disciplinaire.

Certes, le nombre des agents licenciés pour raison économique ou insuffisance professionnelle est, selon la connaissance que nous pouvons en avoir à travers les dossiers examinés par le bureau du contentieux, extrêmement réduit. Il n'en demeure pas moins que ces charges nouvelles pèseront, conformément au deuxième alinéa inchangé de l'article L. 351-16 du code du travail, sur la « collectivité ou l'organisme employeur ».

Mesdames, messieurs les députés, au terme de ses travaux, la commission des finances, saisie au fond, a adopté le projet de loi après l'avoir amendé dans le sens que je vous ai indiqué. Je vous demande, en son nom, de procéder à un vote identique.

Monsieur le ministre, il n'est jamais agréable à un député de voter une contribution, surtout quand celle-ci pèse sur une seule catégorie de la population. L'ampleur du drame du chômage est telle et sa gravité si pressante que je ne doute pas que ceux qui bénéficient aujourd'hui de la stabilité de l'emploi et d'un plan de carrière souvent sécurisant n'acceptent cette mesure. Mais je souhaite vivement qu'au nom du Gouvernement, vous puissiez les rassurer, leur affirmer que l'ensemble de la population participera à l'effort de solidarité nationale et les convaincre de votre volonté de faire plier les égoïsmes, fussent-ils ceux

des plus riches ! Les salariés du secteur public, dans leur grande masse, ne sont en rien des « nantis ». Pour ce qui nous concerne, soyez sûr qu'en volant ce texte nous ne les considérons pas comme tels. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, le projet de loi relatif au fonds de solidarité pour l'emploi, qui a été soumis pour avis à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a pour objet premier de remédier aux difficultés financières de l'U.N.E.D.I.C., lesquelles viennent de nous être exposées en détail par M. Natiez, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, saisie au fond.

Même si le nombre des demandeurs d'emploi connaît depuis plusieurs mois une évolution moins défavorable que par le passé, les mécanismes mis en place par la loi du 16 janvier 1979 ne permettent plus d'assurer l'équilibre financier de l'U.N.E.D.I.C. et obligent les pouvoirs publics à recourir à un nouvel effort de solidarité, tout en améliorant la protection de certains salariés jusqu'à présent mal protégés ou pas protégés du tout.

Voyons d'abord en quoi consiste ce nouvel effort de solidarité. Les difficultés financières de l'U.N.E.D.I.C. ont conduit le Gouvernement à demander au Parlement d'autoriser un prélèvement de solidarité sur un certain nombre de personnes bénéficiant de la garantie de l'emploi. Désormais, tous les « salariés publics et privés, quel que soit leur statut, qui ne sont pas affiliés au régime prévu à l'article L. 351-2 du code du travail » devront verser une contribution de solidarité.

Cette contribution concerne tous les salariés, mais les seuls salariés. Le Gouvernement a renoncé à la faire peser sur les bénéficiaires de la garantie de ressources, qui vont être soumis à une cotisation au titre de la sécurité sociale, ainsi que sur les non-salariés. Ce sont donc les agents civils et militaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ceux des collectivités locales et autres établissements publics administratifs de la métropole et des départements d'outre-mer, ainsi que ceux des entreprises visées à l'article L. 351-17 du code du travail qui devront l'acquitter.

Des « butoirs » sont cependant mis en place pour que le poids de cette contribution ne pèse pas sur les intéressés d'une façon exagérée :

Elle est limitée à 1 p. 100 de la rémunération mensuelle brute totale dans la limite du salaire plafond des cotisations à l'U.N.E.D.I.C.

Elle n'est pas due par les salariés qui perçoivent une rémunération inférieure à un seuil correspondant au S.M.I.C. majoré de 30 p. 100. Sur ce point, des difficultés sont à attendre, lorsque le versement de primes fera passer, certains mois, la rémunération des salariés au-dessus de ce seuil. Je m'associe donc aux questions qu'a posées le rapporteur de la commission des finances à ce sujet.

Le système retenu exonère 10,5 p. 100 de la masse salariale totale des agents concernés. Il devrait rapporter 4,2 milliards de francs.

Le mécanisme mis en place par le projet de loi conduit néanmoins votre rapporteur pour avis à poser quelques questions.

L'exposé des motifs annonce qu'il s'agit d'une contribution exceptionnelle et temporaire, mais aucun des termes du dispositif ne reprend ce point. Il semblerait pourtant opportun qu'un « butoir » dans le temps soit mis en place et nous espérons que le Gouvernement nous apportera des précisions à cet égard, comme l'a demandé M. Natiez.

Par ailleurs, le dispositif a été instauré et prévu avant que ne soit connu le résultat des négociations entre les organisations syndicales et le patronat sur la réforme du régime de l'indemnisation du chômage : Or ces négociations ont abouti à une impasse vendredi dernier. Le Gouvernement est maintenant saisi du problème, monsieur le ministre, et je m'associe là encore aux questions posées par M. Natiez.

Plusieurs catégories socioprofessionnelles ne sont pas appelées à fournir cet effort de solidarité qualifié de « national ». Ce sont les exploitants agricoles, les commerçants, les artisans, les membres des professions libérales et les détenteurs du capital. Il ne serait pas bon que les salariés du secteur public en ressentent quelque amertume.

Enfin, l'U.N.E.D.I.C. reste gérée de façon paritaire par les partenaires sociaux, alors même que s'accroît la part du financement provenant de fonds publics ou de cotisations versées par des gens qui ne sont pas couverts normalement

par cet organisme. Il est donc permis de se demander si le moment n'est pas venu de réfléchir à une réforme globale de l'ensemble du mécanisme d'indemnisation, qui a été mis en place à une époque où le chômage ne constituait pas le fléau qu'il est devenu.

Face à ces interrogations, le Gouvernement, dans un premier temps, n'a pas voulu que l'effort demandé aux salariés du secteur public reste sans contrepartie. C'est pourquoi — et cette fois-ci de façon définitive — le projet de loi propose d'améliorer les mécanismes d'indemnisation de certains salariés qui sont désormais soumis à la contribution de solidarité et qui, jusqu'à présent, n'étaient qu'imparfaitement protégés contre la perte de leur emploi.

En quoi leur protection est-elle améliorée ?

Les actuels articles L. 351-16 et L. 351-17 du code du travail traitent de la protection contre le chômage de certains agents public non titulaires ou de certains personnels des entreprises nationales. Actuellement, ces personnels ne sont pas nécessairement astreints au paiement d'une cotisation au régime de l'U.N.E.D.I.C. et ne bénéficient pas toujours d'une protection aussi étendue que celle qu'offre ce régime.

Le projet de loi améliore dans son titre II la protection établie par ces deux articles, et ce de façon définitive.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 351-16 organise la protection des agents civils non fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ainsi que celle des agents non titulaires des collectivités locales et des autres établissements publics administratifs, en prévoyant qu'en cas de licenciement, ils auront droit à une indemnisation analogue à celle du régime U.N.E.D.I.C.

Le projet améliore ce mécanisme sur trois points :

L'indemnisation sera due « en cas de perte involontaire d'emploi » et non plus dans les seuls cas de licenciement.

Le texte actuel ne couvre que les agents civils de l'Etat. Les nouvelles dispositions permettront de prendre en compte les militaires servant sous contrat si l'armée met fin à leur contrat ou refuse de le renouveler.

Enfin, le nouveau texte permettra d'assurer une protection contre la perte d'emploi non plus aux seuls agents non titulaires, mais également aux agents titulaires des collectivités locales et des établissements publics qui ne relèvent pas de la tutelle de l'Etat. En effet, il est actuellement possible de licencier pour suppression d'emploi certains de ces personnels, par exemple ceux des hôpitaux ou des communes.

Les dispositions de l'article L. 351-17 sont également améliorées. Ce texte concerne les salariés des entreprises, sociétés et organismes définis à l'article L. 164-1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 — c'est-à-dire les entreprises nationales à caractère industriel et commercial, les sociétés d'économie mixte ou autres et les entreprises dans lesquelles l'Etat et les entreprises nationales détiennent plus de 30 p. 100 du capital social — les salariés des établissements publics industriels et commerciaux, des collectivités locales et des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités détiennent une participation majoritaire, et les salariés non statutaires des services à caractère industriel et commercial des chambres de commerce et d'industrie, ainsi que les salariés statutaires des chambres d'agriculture et de leurs services d'utilité agricole.

Actuellement, ces organismes ont la faculté d'adhérer au régime U.N.E.D.I.C., de signer avec lui une convention de gestion ou de pratiquer l'auto-assurance. Dans cette hypothèse, les salariés n'ont droit à indemnisation que dans le seul cas de licenciement.

Le projet de loi qui nous est soumis élargit cette protection en prévoyant qu'elle jouera en cas de perte involontaire d'emploi, ce qui constitue également un alignement sur le droit commun.

Après avoir examiné pour avis ce projet de loi le mardi 5 octobre, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a émis un avis favorable à son adoption. M'associant à la déclaration finale du rapporteur de la commission des finances, je souhaite, pour conclure, que le Gouvernement nous présente dans les meilleurs délais des propositions en vue d'assurer l'expression concrète de la solidarité de tous les citoyens français à l'égard des malades et des victimes du chômage. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Pierre Boregoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Mesdames et messieurs les députés, je viens d'entendre deux excellents rapports, qui expliquent et justifient le projet de loi que je vous soumetts au nom du Gouvernement. Ce texte a pour but de développer la solidarité des salariés qui jouissent de la sécurité de l'emploi à l'égard de ceux qui, dans l'industrie, le commerce ou l'agriculture, sont touchés par le chômage.

La création d'une contribution exceptionnelle égale à 1 p. 100 de la rémunération des personnes assujetties est indispensable au financement de l'assurance chômage. Elle met en évidence la volonté du Gouvernement de concourir à l'équilibre financier du système paritaire qui a institué celle-ci, au moment même où la défaillance de l'une des parties prenantes met en péril l'ensemble du système et risque de porter atteinte à la crédibilité de la politique contractuelle.

Avant de présenter les principes du projet, il me semble important de rappeler l'origine de la situation actuelle.

Le mode d'indemnisation du chômage que nous connaissons a été conçu, il y a près de vingt-cinq ans, dans un cadre paritaire. Les organisations syndicales et patronales ont alors conclu un accord instituant des cotisations dont le produit devait compenser la perte de ressources des salariés privés de travail, afin de compléter l'aide publique de l'Etat.

Depuis la création de ce régime paritaire, le contexte économique a radicalement changé. Les 93 000 chômeurs de l'époque ont passé à 400 000 en 1973, avant le premier choc pétrolier. Les chiffres ont quintuplé depuis cette date pour atteindre deux millions de demandeurs d'emploi en octobre 1982. Cette évolution ne s'explique pas seulement par la crise de l'économie mondiale. Elle résulte aussi de la faiblesse des actions engagées et des erreurs des gouvernements de l'époque, lesquels ont eu le grand tort de préférer le laisser-aller à une politique volontariste de l'emploi, qui passe par la renaissance industrielle de la France.

Dans le même temps, l'Etat s'est engagé à apporter son concours financier au système paritaire. L'effort qu'il accomplissait sous la forme d'une aide publique s'est transformé en une subvention générale à un régime complet d'assurance chômage en 1979. Cette situation a été concrétisée par la loi du 16 janvier de la même année.

Aujourd'hui, l'ampleur du chômage qui nous est légué rend le régime lourdement déficitaire, de l'ordre de 25 à 30 milliards de francs en 1983 pour 95 milliards de dépenses et 1 500 000 chômeurs indemnisés.

Les conséquences sociales et financières du chômage sont douloureuses, vous le savez tous. Il faut avoir été à la recherche d'un emploi pour comprendre à quel point le chômage est une atteinte à la dignité de l'homme; il faut avoir attendu pendant des semaines une lettre d'embauche pour mesurer l'angoisse du travailleur qui s'inscrit dans une agence pour l'emploi. Le devoir de la société et le devoir du Gouvernement sont de refuser la fatalité du chômage.

M. Jean Natlez, rapporteur, M. Louis Moullnet, rapporteur pour avis, et M. Christian Goux, président de la commission des finances. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. En attendant que l'effort considérable de restructuration industrielle commencé en 1981 porte ses fruits, c'est la collectivité tout entière qui doit exprimer sa solidarité afin d'apporter au travailleur privé d'emploi et à sa famille l'aide matérielle qui leur est indispensable.

Pour assurer l'équilibre du régime d'assurance chômage, les partenaires sociaux, gestionnaires de ce régime, ont engagé des discussions. Trois voies étaient ouvertes : recherche d'économies sur les prestations, cotisations nouvelles, enfin, concours exceptionnel et temporaire de la collectivité, sous la forme d'une contribution des salariés bénéficiant de la sécurité de l'emploi en faveur du régime d'assurance chômage.

Je voudrais, à cet égard, mesdames et messieurs les députés, appeler votre attention sur deux points.

D'abord, l'importance des concours de l'Etat au régime de l'U. N. E. D. I. C. L'Etat finance normalement, en vertu de la convention d'origine et de la loi, près de 30 p. 100 des dépenses du régime. Dès à présent, c'est une trentaine de milliards qui sont inscrits au projet de loi de finances pour 1983 en faveur de l'U. N. E. D. I. C.

Mais, en sus de ce concours conventionnel, l'Etat a accordé des concours exceptionnels très importants : une première contribution de solidarité de 6 milliards de francs, par une augmentation des impôts dus par les titulaires de hauts revenus; une garantie d'un emprunt de 6 milliards contracté par l'U. N. E. D. I. C.; enfin, l'octroi d'avances de trésorerie à l'U. N. E. D. I. C. pour éviter la cessation de paiements de l'organisme. C'est dire qu'en 1982 les concours de l'Etat ont été proches de 45 p. 100 du total des ressources de l'U. N. E. D. I. C.

C'est une somme considérable, si l'on se rappelle que l'Etat — et ceci aussi fait partie de l'héritage que nous a légué le gouvernement précédent — n'a aucun pouvoir de gestion ou d'orientation de l'U. N. E. D. I. C., qui est un régime paritaire.

M. Christian Goux, président de la commission des finances. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Ensuite, le Gouvernement a tenu à respecter scrupuleusement, à la fois, ses engagements et l'autonomie du régime paritaire : il a respecté ses engagements financiers, je vous l'ai dit. Il a surtout respecté l'autonomie du régime paritaire puisqu'il a laissé les partenaires sociaux négocier en toute indépendance.

Souhaitant même que le risque d'une cessation de paiement ne pèse pas sur les négociations, il a demandé aux banques d'autoriser des avances de trésorerie. Les partenaires ont ainsi disposé de quelques semaines supplémentaires pour les discussions.

Le Gouvernement a, de plus, affiché dès le départ l'effort complémentaire qu'il consentirait en faveur du financement de l'U. N. E. D. I. C. : c'est l'objet de la contribution de solidarité dont je demande aujourd'hui la création à l'Assemblée, mais dont le principe a été décidé et annoncé dès avant les vacances par le conseil des ministres.

Les partenaires pouvaient donc négocier en toute connaissance de cause : en sus de sa contribution budgétaire, l'Etat était prêt à apporter une contribution de solidarité de 4,5 milliards de francs destinée à compléter les efforts des partenaires sociaux.

Les négociations n'ont, à l'heure actuelle, pas abouti, vous le savez. Je me garderai, pour l'instant, de faire des commentaires ou de porter des jugements. J'observe simplement que si les syndicats ont accepté des efforts qui témoignent d'un réalisme certain, en ce qui concerne tant les économies que les cotisations, le patronat, pour sa part, a refusé tout effort supplémentaire. Vos deux rapporteurs ont souligné la situation ainsi créée et je ne doute pas que les Français apprécieront comme il se doit le comportement du patronat qui porte une responsabilité évidente dans l'échec des négociations.

Je recevrai dans les prochains jours les organisations syndicales pour déterminer dans quelles conditions l'U. N. E. D. I. C. peut continuer à fonctionner. Il va de soi que je tiendrai le plus grand compte des opinions qui auront été exprimées dans cette assemblée.

Deux problèmes se posent, celui du financement et celui de structures de l'organisme d'indemnisation. Le Gouvernement, vous le savez, est attaché à la politique contractuelle. Mais quand les partenaires sociaux se retournent vers l'Etat pour lui demander de prendre des responsabilités qu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer, il va de soi qu'il ne peut ignorer ni la structure ni les modalités de fonctionnement de l'organisme paritaire d'indemnisation.

En demandant à l'ensemble des salariés bénéficiaires de la sécurité de l'emploi de participer à un effort national de solidarité, l'Etat continue donc à prendre ses responsabilités.

Si la contribution que je vous propose d'instituer concerne principalement le secteur public, c'est parce que nous avons demandé par ailleurs aux autres catégories socioprofessionnelles une participation affectée en priorité à leur propre régime de protection sociale.

Les agriculteurs vont supporter, vous le savez, une forte augmentation de leurs cotisations au titre du B. A. P. S. A. en 1983 : près de 16 p. 100. Les autres non-salariés ont déjà supporté l'augmentation du taux de la T. V. A., sans pouvoir la répercuter sur les prix en raison du blocage.

Par ailleurs, ils verront l'assiette de leurs cotisations harmonisée avec celle des salariés à partir de 1983, si le Parlement veut bien accepter le projet de loi que nous lui soumettrons à cette fin.

Cette harmonisation se fera progressivement, après concertation avec les organisations professionnelles quant aux modalités d'application, qui en détermineront l'importance des étapes et le calendrier. Elle constituera un effort important de ces catégories en faveur du maintien de l'équilibre financier de leur propre régime de protection sociale. C'est donc un effort de clarté en même temps qu'un effort de solidarité.

Ce que je soumets à votre examen aujourd'hui, c'est le principe d'une solidarité entre ceux qui connaissent la garantie de l'emploi et qui ne supportent pas de charges accrues dans leur régime social et ceux qui vivent une situation difficile du fait des risques inhérents à la fragilité de leur statut juridique de salarié dans le secteur privé.

L'effort qui est demandé aux agents du secteur public est provisoire, je le confirme à MM. les rapporteurs. Il est lié à la conjoncture économique. La politique menée par le Gouvernement en faveur de l'emploi, politique qui commande toutes nos décisions économiques et sociales, doit aboutir à la décade du chômage.

Un dernier point enfin, mais qui est très important : jamais l'Etat n'aurait institué ce prélèvement sur les rémunérations des fonctionnaires et agents publics sans s'assurer que leur protection au regard du chômage soit totale.

Notre volonté de justice explique le titre II du projet. Les garanties accordées en cas de perte d'emploi aux agents de statut public ont été sensiblement étendues.

Désormais, les personnels militaires sous contrats de plus de trois ans pourront être indemnisés comme les autres agents non fonctionnaires de l'Etat en cas de perte d'emploi. Les agents titulaires des collectivités locales et des établissements publics pourront l'être aussi, comme les non-titulaires.

Pour tous, enfin, comme pour les salariés des établissements industriels et commerciaux et ceux des sociétés d'économie mixte, la notion de perte involontaire de l'emploi a été substituée à celle de licenciement.

Toutes ces mesures coûteront à l'Etat et aux collectivités publiques près de 600 millions de francs.

De même, nous voulons que la contribution de solidarité épargne les plus démunis. Le projet de loi prévoit l'exonération de tous ceux dont les traitements sont inférieurs au S. M. I. C. majoré de 30 p. 100. Votre commission des finances proposera, par voie d'amendement, de retenir une autre référence. Je donne dès maintenant mon accord, dans la mesure où le principe est conservé et où il ne s'agit que de simplifier.

Voici, résumés en quelques phrases, les principes qui ont conduit le Gouvernement à vous présenter ce projet de loi. Je sais que les fonctionnaires et agents du secteur public comprendront l'effort temporaire qui leur est demandé. C'est un effort de solidarité ouvrière, c'est un effort de justice. Il fait appel au sens de la responsabilité d'agents attachés au service public, et je suis certain que nous serons entendus.

On a dit, ici et là, que cette mesure ne serait pas populaire. Qu'en sait-on ? C'est mal connaître l'opinion française que de croire qu'elle n'est pas capable de comprendre le langage de la vérité et de la responsabilité que nous lui tenons.

Mesdames, messieurs, le chômage nous concerne tous. C'est un problème de société qui déborde largement nos frontières et l'on ne peut pas en sourire, y compris sur les bancs de l'opposition.

Les tristes records du chômage qui sont battus dans les autres pays d'Europe et en Amérique, où la situation s'aggrave plus vite qu'en France, permettent de mesurer l'ampleur de la crise qui frappe tous les pays, y compris ceux dont la prospérité paraissait assise sur des bases solides.

C'est pourquoi nous devons nous interroger, au-delà de l'indispensable effort de solidarité, sur l'avenir des économies modernes. C'est une question essentielle : ou bien nos pays sauront retrouver un rythme de croissance convenable, appuyé sur un nouveau modèle de développement, ou bien ils s'enfonceront, de plus en plus, dans une crise sauvage où les égoïsmes se multiplieront.

Le Gouvernement de la France a choisi résolument la première voie, celle du retour à la croissance appuyée sur un autre modèle de développement, sur une autre forme de répartition du pouvoir, sur une autre expression de la puissance publique. Car pour nous, il ne suffit pas d'indemniser les chômeurs, il faut en diminuer le nombre.

M. Christian Goux, président de la commission des finances.
Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Tel est le sens de la politique économique et sociale dans laquelle nous sommes engagés depuis le mois de mai 1981. Quand j'observe ce qui se passe en dehors de nos frontières, je constate qu'il n'y a pas d'autre voie pour sortir la France de la crise dans laquelle trop d'erreurs l'ont maintenue. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pinte.

M. Etienne Pinte. Mesdames, messieurs, Paul Valéry a noté quelque part que « les hommes se distinguent par ce qu'ils montrent, et se ressemblent par ce qu'ils cachent ».

Pendant des années, monsieur le ministre, depuis le début de cette crise économique mondiale dont vos amis n'ont ni effrontément l'existence et qui leur sert à présent de sempiternel alibi, vous n'avez cessé d'afficher vos différences et de prendre vos distances vis-à-vis d'hommes de bonne volonté, qui s'attaquaient avec courage aux problèmes quotidiens du chômage et de son indemnisation.

Après notre succès, disiez-vous, rien n'ira comme avant. La relance de la consommation populaire, le partage du travail, la création d'emplois publics, les nationalisations industrielles et bancaires, le contrôle des travailleurs sur l'entreprise, l'abaissement de l'âge de la retraite, la diminution du temps de travail, tous ces instruments d'une politique cohérente vont renvoyer bien vite le spectre du chômage dans l'oubli.

Après seize mois de cette politique, le spectre est toujours là, agitant ces chaînes. Mais rassurez-vous, monsieur le ministre, je n'instruirai pas le même procès que vos amis. Ce n'est pas le moment de dire en quoi votre action a pu saper la confiance de nos entrepreneurs, favoriser leur concurrents étrangers, détruire jusqu'à l'espoir d'une reprise de l'embauche en raison des hésitations, des changements d'orientations continus, des imprévoyances, quelquefois même des irresponsabilités, du Gouvernement. Rappelez-vous votre prédécesseur : « Je ne veux pas être le ministre des comptes ! » proclamait-elle.

Non ! le dossier que le projet dont nous discutons aujourd'hui nous permet d'ouvrir n'est pas celui-là. Il est plus immédiat et tout aussi difficile. On n'a pas le droit de le traiter par préterition ou d'un point de vue trop éloigné. Le rôle de l'opposition, qui conteste globalement les choix de la majorité, ne consiste assurément pas à nier la gravité d'une situation de cette nature et, en quelque sorte, à s'en laver les mains.

Oui, c'est vrai, et là nous vous rejoignons, il y a un problème, que vous dissimuliez soigneusement naguère et que nous acceptons loyalement de considérer aujourd'hui. C'est celui du financement de l'indemnisation du chômage, financement qu'il convient d'assurer sans imposer aux entreprises un fardeau supplémentaire trop lourd.

Le déficit est là : 37 milliards au minimum d'ici à la fin de l'année 1983. Il faut donc ou bien réduire les prestations, ou bien dégager des recettes supplémentaires appropriées. Trop de destinées humaines — vous l'avez dit, monsieur le ministre, et nous sommes d'accord avec vous — sont en cause et le premier terme de l'alternative, c'est-à-dire la diminution des prestations, n'a pas notre faveur.

Est-ce à dire que nous sommes contraints d'accepter votre texte, passant sur ses insuffisances techniques, la méconnaissance des vrais problèmes dont il témoigne et l'impassé vers laquelle il nous conduit ? Je réponds non, et j'explique pourquoi.

D'abord, la méthode que vous avez choisie relève de l'improvisation et la formule retenue n'est pas, à nos yeux, techniquement satisfaisante.

Vous nous demandez, monsieur le ministre, d'accepter l'institution d'un prélèvement sur la rémunération des agents du secteur public en vue de réduire de 4 à 5 milliards le déficit de l'assurance chômage. Seulement, voilà, vous ne nous êtes pas donné les moyens de savoir ce que sera ce déficit et qui le comblera. Je rejoins là l'argumentation de notre collègue M. Naliez, rapporteur de la commission des finances.

Tout laisse par ailleurs à penser que l'Unedic va se voir déchargée de tout ou partie du financement de la garantie de ressources qui devrait s'éteindre à petit feu à partir du 1^{er} avril prochain, date de l'application de l'ordonnance sur l'abaissement de l'âge de la retraite. Quand, comment, à quelle hauteur ? On n'en sait rien, et on ne peut dire quand on le saura. La puissance publique apporte donc une mise dans une partie dont on ne connaît pas l'enjeu. Bizarre improvisation !

Qui aurait pu penser, lors de la discussion du projet de loi d'habilitation, qu'on s'en trouverait là aujourd'hui ? Souvenez-vous, mes chers collègues, c'était en décembre dernier : un débat de ratification des ordonnances, quasiment annoncé dans l'exposé des motifs du projet d'habilitation, était souhaité de tous, y compris du rapporteur, M. Belorgey, qui souhaitait le Gouvernement « de ne pas réduire la procédure de dépôt des projets de ratification à une simple formalité et de prévoir un véritable débat de ratification ». Celui-ci, aura-t-il jamais lieu ? On peut en douter ! En tout cas, si, respectant les droits du Parlement, on l'avait déjà organisé, nous y verrions assurément plus clair aujourd'hui.

En fait, on n'y voit pas plus clair aujourd'hui qu'au printemps dernier, à l'époque où le ministre du travail, interrogé sur le déficit de l'Unedic se bornait à répondre que la meilleure façon de renflouer cet organisme était de créer des emplois.

C'est vrai. Mais le Premier ministre se montrait plus conscient de la spécificité du problème : « Nous ne pouvons », disait-il, « laisser se poursuivre une situation dans laquelle on annonce un jour un déficit de X milliards et un autre jour un déficit accru. Cela doit cesser ; il nous faut des chiffres certains, de façon que le Gouvernement puisse, le moment venu, prendre les dispositions qui s'imposent, dans le respect de ses propres prévisions budgétaires et sans faire courir de dangers à la monnaie et, finalement, à l'économie du pays. » Et, dans la foulée, les partenaires sociaux se voyaient invités à présenter au Gouvernement leurs propositions.

Commençait alors au mois de mai une interminable partie de colin-maillard, achevée il y a deux jours à peine dans l'échec le plus total, où chacun des joueurs, les yeux bandés, s'efforçait de découvrir les intentions des autres. Mais pour les partenaires sociaux, sommés de conclure, quelle curieuse situation que celle d'avoir à définir un programme de recettes et d'économies sans connaître l'ampleur de leurs besoins de financement ; lesquels dépendent bien évidemment de la façon dont l'Etat entend sortir du système des garanties de ressources et du blocage des prix.

Si ce scénario tragi-comique — plein de cette mâle gaieté qu'on prête à Molière — sent nettement l'improvisation, que dire de la formule retenue ? Il s'agit d'instituer un prélèvement de 1 p. 100 sur la rémunération brute totale des fonctionnaires de l'Etat, des agents des collectivités locales, des employés des hôpitaux et des salariés des entreprises publiques. Ce prélèvement obligatoire et sans contrepartie répond à la définition même du prélèvement fiscal. C'est donc un impôt. Les dispositions ayant trait aux règles de recouvrement et aux pénalités encourues en cas de non-paiement sont très explicites à cet égard puisqu'elles sont les mêmes que pour le recouvrement des contributions directes. Un impôt sur le revenu ? Non. Un impôt sur la rémunération brute totale, c'est-à-dire une assiette qui englobe d'autres prélèvements obligatoires telles que les cotisations sociales. C'est donc de ce point de vue un impôt sur l'impôt, dont les agents du fisc seront, plus que les autres contribuables, à même d'apprécier les caractéristiques techniques. Passons...

Le produit de cet impôt sur la rémunération brute totale est versé à un fonds de solidarité constitué en établissement public national. Une fois de plus — et cela commence à devenir une habitude — est créé un impôt qui va échapper à notre droit budgétaire. Son attributaire est une personne morale distincte de l'Etat et de ce fait l'impôt n'aura pas à figurer au budget. Il ne relèvera pas des moyens de contrôle que prévoit, notamment au bénéfice du Parlement, l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Pourquoi ce tour de passe-passe ? Ne pouvait-on laisser l'impôt dans le budget ? Ou êtes-vous, grands principes budgétaires d'unité et d'universalité, piliers oubliés de la sincérité de nos comptes et des droits du Parlement ?

Et si l'on voulait éviter de faire renaître la fausse querelle de la vignette et du fonds national de solidarité, ne pouvait-on utiliser l'une des formules d'affectation intrabudgétaire, celle du compte d'affectation spéciale par exemple ? Le produit de l'impôt serait inscrit à ce compte, un crédit d'un même montant partant en direction de l'U. N. E. D. I. C., sans intermédiaire inutile.

Du fait de son caractère social, le prélèvement ne pourra même pas être inscrit à l'état des taxes parafiscales, sur lesquelles le Parlement conserve un modeste, mais réel, droit de contrôle.

Cette procédure laisse donc planer un doute : ou bien la contribution est un impôt et le projet est alors inconstitutionnel ; ou bien la contribution est une cotisation, et alors les fonctionnaires cotisant à l'assurance chômage doivent être associés à la gestion du fonds de solidarité et à celle de l'U. N. E. D. I. C. — j'y reviendrai tout à l'heure.

Et cet établissement public, pour quoi faire ? Pour créer des emplois ? Des emplois inutiles et donc coûteux puisque ce nouvel organisme recevra des fonds perdus par on ne sait qui, apparemment sans son intervention, par voie de précompte, et il devra les aiguiller vers l'U. N. E. D. I. C., qui en sera le véritable distributeur.

Vraiment, y a-t-il lieu de placer au milieu des relais de l'indemnisation du chômage un organisme « boîte aux lettres », sinon sans emploi, du moins sans travail ? Qu'est-ce que cela cache ? Cela voudrait-il peut-être déjà dire que cet organisme sera également chargé de gérer le régime, qui se substituera à celui de la garantie de ressources ? Mais alors il faut être franc et le dire. Et ne peut-on se demander si l'établissement reverra bien à l'U. N. E. D. I. C. toutes les sommes qu'il aura reçues ? On peut dès à présent en douter puisque déjà, monsieur le ministre, vous laissez percevoir vos intentions futures quant à

l'affectation de tout ou partie du produit de cette contribution au régime général de la sécurité sociale, si tant est qu'un jour ce fonds n'ait plus à financer l'U. N. E. D. I. C.

Insuffisant techniquement, comme je viens de le démontrer, le texte que le Gouvernement nous présente élude les vrais problèmes.

Pour parer au déficit de l'U. N. E. D. I. C. de l'année 1981 et du premier semestre 1982, le Gouvernement avait institué une majoration exceptionnelle de 10 p. 100 de l'impôt sur le revenu au titre de l'année 1981. Cette disposition figurait à l'article 14 de la loi de finances pour 1982 et devait apporter 6 milliards de francs cette année à l'U. N. E. D. I. C.

Aux termes du projet de loi de finances pour 1983, cette majoration exceptionnelle se trouve pérennisée, non plus au taux de 10 p. 100, mais au taux de 7 p. 100, au nom des profits et pertes de la solidarité, mais n'est pas versée à l'U. N. E. D. I. C., alors qu'on cherche 37 milliards de francs pour éponger le déficit prévisionnel. On croit rêver ! Pour financer l'U. N. E. D. I. C., on invente alors cette année une autre ressource : la contribution de solidarité des fonctionnaires. Une ressource chasse l'autre. On joue aux poupées russes.

De cette contribution, on sait que le ministre communiste de la fonction publique ne voulait point, et pour cause, puisqu'il s'appuyait à juste titre sur une lettre du candidat François Mitterrand en date du 12 février 1981, c'est-à-dire pendant la campagne électorale des élections présidentielles, qui écrivait : « Une telle option... » — la contribution des fonctionnaires — « ... n'est pas simplement antisociale, elle est également coûteuse et inefficace. » M. Anicet Le Pors — que je m'étonne de ne pas voir à vos côtés, monsieur le ministre, dans le cadre de la solidarité ministérielle, puisque, enfin, ce projet de loi crée une contribution de solidarité sur les rémunérations des fonctionnaires, dont il a la charge — a cédé devant le retourne-ment de veste de François Mitterrand, Président de la République.

Mais, dans l'esprit de M. Le Pors, il ne s'agit là que d'une contribution « temporaire ». L'exposé des motifs du projet de loi accrédite cette thèse. De votre côté, monsieur le ministre, contrairement à votre prédécesseur, vous vous plaisez à compter — et nous vous en félicitons — et vous ne cachez pas que cette contribution constitue en réalité une cotisation à caractère permanent, qui pourrait être ultérieurement affectée à d'autres fonctions de protection sociale, telle l'assurance maladie ou vieillesse. De fait, le dispositif proposé n'a rien d'éphémère ! Pauvre M. Le Pors : il croit toujours avoir bien compris, mais il tombe de désillusions en désillusions et avale couleuvre sur couleuvre. Jusqu'à quand ?

Le problème de fond, quant à lui, est délibérément escamoté. La réalité, c'est que les relations financières entre l'Etat et l'U. N. E. D. I. C., telles qu'elles ont été fixées en 1979, s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte dont les données ont totalement changé et de proportion et de nature — et je rejoins là totalement l'analyse de notre rapporteur au fond, M. Natief — : d'un côté, l'augmentation du nombre des chômeurs, le doublement du nombre des bénéficiaires de la garantie de ressources ; de l'autre, aujourd'hui, des entreprises exsangues, des salariés en perte de pouvoir d'achat, qui ne peuvent plus supporter à eux seuls les deux tiers des dépenses actuelles du régime de l'U. N. E. D. I. C. ; par ailleurs, un déficit qui se creuse dans des proportions alarmantes sous l'effet, notamment, du développement de charges indues :

Conçue comme un régime d'assurance, l'U. N. E. D. I. C. assume aujourd'hui des charges qui n'ont pas, ou plus, cette nature. Il en est ainsi de l'indemnisation des primo-demandeurs d'emploi, qui ne sont pas cotisants au régime, et des dépenses de préretraites, par suite de départs volontaires — qui ne sont nullement compensées par un allègement des prestations de chômage et qui n'ont pas le caractère du chômage.

A cet égard, monsieur le ministre, il est symptomatique de noter l'incohérence de la démarche gouvernementale, qui, d'emblée, avait voulu la suppression de la garantie de ressources et s'est ingénisée ensuite à permettre jusqu'en 1993 à ceux qui démissionnent dans le cadre des contrats de solidarité d'en bénéficier.

Pour l'heure, il s'ensuit des inégalités extrêmement choquantes : d'un côté, des salariés licenciés pour cause économique peu ou plus indemnisés ; de l'autre, des salariés volontairement démissionnaires auxquels on promet pendant six, huit, même dix années, le maintien de 70 p. 100 de leur salaire brut, là où d'autres seront prochainement contraints à une maigre retraite.

Au demeurant, on sait ce que vaut aujourd'hui cette promesse : le maintien des avantages acquis porterait sur le droit effectif à une garantie de ressources, mais dont le taux, lui, n'a rien de garanti.

Le fait est qu'il faut maintenant choisir. Si le régime U. N. E. D. I. C. doit rester basé sur le principe de l'assurance, alors il faut procéder à une sérieuse remise en ordre des responsabilités de l'Etat et des partenaires sociaux et à une redistribution correspondante des charges. A l'inverse, ce que l'on demande aujourd'hui aux fonctionnaires, c'est de contribuer à un déficit dont on ne sait par définition rien de la source ni du montant.

Ce que l'on sait en revanche, c'est que les 7 ou 8 milliards escomptés de cette contribution, n'en rapporteront pas 5 et qu'en l'état il en faudra sans doute deux fois plus pour boucler l'année 1982 et six fois plus pour boucler celle de 1983.

En réalité, l'Etat se constitue, par le biais du fonds de solidarité pour l'emploi, une cagnotte sur laquelle il pourra tout aussi bien financer la prise en charge des dépenses incluses ou chichement monnayer une participation à l'U. N. E. D. I. C. C'est un bien piètre expédient.

J'ai parlé d'une partie de colin-maillard. Il faudrait aussi parler de mistigri. Aucun des partenaires ne se veut responsable. L'Etat ne veut pas s'engager trop et en appelle aux grands principes de la vie contractuelle. L'U. N. E. D. I. C., elle, tout en veillant jalousement à son autonomie, en appelle à l'Etat pour qu'il bouche tout ou partie du trou. En son sein, les salariés réclament l'effort du patronal, et le patronat souhaite des sacrifices des salariés.

Personne ne se sent responsable et tout le monde, malheureusement, compte sur l'autre. Beau spectacle ! Il faudrait en terminer un jour, et une fois pour toutes, monsieur le ministre, avec ces discussions de marchand de tapis.

Les menaces, les échéances, les injonctions ne sont pas exactement l'expression de la concertation et du dialogue qui sont le ferment ordinaire d'une politique contractuelle digne de ce nom, mais, depuis que la loi de 1950 sur la liberté de négocier a été suspendue, il ne faut plus s'étonner de rien.

C'est pourtant l'attitude que le Gouvernement ne cesse d'afficher vis-à-vis de l'U. N. E. D. I. C. Il ne s'agit pas de dire : « Débrouillez-vous ! Nous ferons le reste ! » Le Gouvernement s'honorerait au contraire de faire de l'U. N. E. D. I. C. un partenaire privilégié de la politique de l'emploi, au lieu de « l'embarquer » sur des penes aussi abruptes que constituent, au bout du compte, les contrats de solidarité ou la pseudo-avancée sociale de la retraite à soixante ans. Deux exemples à hauts risques : des dépenses dont on ne sait qui les supportera ; des inégalités choquantes de situations ; des promesses non tenues à terme et des espérances sociales déçues.

Autre exemple patent : au nombre des objectifs assignés à la politique économique et financière pour 1983, le Gouvernement affirme que la réforme des prestations de chômage doit — certes, à juste titre — porter, en particulier, sur la situation préoccupante des chômeurs de longue durée. Encore faudrait-il mettre l'U. N. E. D. I. C. en état de servir cet objectif, ce qui supposerait d'annoncer clairement les charges indues que l'Etat pourrait reprendre à son compte et de procéder autrement que par un colmatage financier opéré à coup de rustines.

M. Georges Le Bail. L'Etat providence !

M. Etienne Pinte. Oui, la politique contractuelle est bafouée, biseauté même. Elle est aujourd'hui un paravent à l'abri duquel le Gouvernement se garde de l'impopularité. Elle permet de faire endosser aux partenaires sociaux la responsabilité d'économies qui se traduiront par une diminution du niveau des prestations de chômage, donc du pouvoir d'achat et du niveau de vie des travailleurs.

Le Gouvernement veut faire supporter aux partenaires sociaux les insuffisances des mécanismes d'indemnisation du chômage et la remise en cause de certains droits acquis. L'U. N. E. D. I. C. est devenue en quelque sorte un système tampon. Et ce n'est pas en agitant aujourd'hui la carotte de quelques milliards prélevés sur le traitement des serviteurs de l'Etat que l'on déblocquera une situation rendue aussi malsaine.

N'est-il pas symptomatique de cette désinvolture de relever in fine du communiqué officiel du Conseil des ministres du 29 septembre 1982 annonçant l'adoption du projet de loi instituant la contribution de solidarité « exceptionnelle » des « salariés » du secteur public : « Il appartient désormais aux partenaires sociaux de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer l'équilibre et la continuité du régime dont ils ont la charge » ? On a envie d'ajouter : « pour solde de tout compte ».

Il est dit que l'ensemble des « salariés » du secteur public, quel que soit leur statut, doivent la contribution de solidarité. Sans remettre en cause le principe de la contribution de solidarité des fonctionnaires, on peut faire observer que ceux-ci

« paient » déjà la sécurité de l'emploi, les traitements de la fonction publique se révélant inférieurs à ceux pratiqués dans le secteur public.

M. Jean Natiez, rapporteur. A qui la faute ?

M. Etienne Pinte. Par contre, les agents non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics vont apporter leur contribution à un régime d'assurance dont ils ne peuvent percevoir les prestations. Pourtant, ils ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi, tant s'en faut, et, contrairement aux salariés relevant de l'U. N. E. D. I. C., ils ne bénéficient pas de l'équivalent de la garantie de ressources/licencement ou de ce qui lui servira sans doute de relais pour ceux qui ne pourront bénéficier dès soixante ans de la retraite. L'Etat, lorsqu'il est son propre assureur, se révèle plus économe de ses deniers qu'il ne l'est de ceux des partenaires sociaux ! Curieuse anomalie !

Autrement dit, on fait contribuer des personnels à un régime d'assurance qui se révèle plus avantageux que celui auquel ils sont pour leur part soumis. C'est ce qui s'appelle la sublimation de la solidarité !

Enfin, il est amusant de noter à la fin de l'exposé des motifs du projet de loi : « En bref, avec la contribution de solidarité, l'ensemble des Français apportera son appui à la lutte pour l'emploi » ! C'est faux, et vous le savez bien, puisque vous avez tergiversé pour savoir s'il fallait ou non solliciter une contribution des non-salariés. Dans un premier temps, ils étaient inclus dans votre projet comme les fonctionnaires à compter du 1^{er} novembre. Dans un second temps, leur participation était reportée au 1^{er} janvier. Dans un troisième temps, vous annoncez que les non-salariés ne cotiseront pas — car, entre-temps, vous leur avez demandé un effort supplémentaire en matière de sécurité sociale — mais vous nous annoncez que vous allez imposer les préretraités. Dans un quatrième temps, enfin, vous supprimez la contribution des préretraités, car vous vous êtes sans doute aperçus, un peu tard, que vous leur demandiez dans le même moment une cotisation assurance maladie semblable à celle versée par les salariés et que — vous le reconnaissez implicitement vous-même — trop c'est trop.

M. Roger Rouquette. Originale, cette formule !

M. Etienne Pinte. En réalité, les rafistolages auxquels vous êtes réduits sont la sanction de votre politique et de vos illusions.

Nous proposer 4 à 5 milliards de recettes nouvelles sous forme d'une contribution qui ne serait ni une cotisation, ni tout à fait un impôt, alors qu'il faut trouver près de 40 milliards d'ici à la fin de l'année prochaine, après avoir fait voter un impôt exceptionnel en 1981 et autorisé l'U. N. E. D. I. C. à emprunter 6 milliards pour tenir le coup en 1982, c'est ce que j'appelle des expédients. Il aurait été plus correct, plus convenable, plus logique, d'attendre la fin des négociations entre les partenaires sociaux pour aborder globalement le problème du financement de l'indemnisation de chômage — et je rejoins là totalement M. Natiez, qui a lui-même évoqué tout à l'heure cet argument.

Un grand débat nous aurait permis de redéfinir les objectifs et, par conséquent, le partage des responsabilités entre solidarité interprofessionnelle et solidarité nationale.

Un grand débat nous aurait permis de remettre tout à plat, de disséquer le système de protection actuel contre le chômage, d'analyser l'enchevêtrement des financements et des prestations.

Un grand débat nous aurait permis de redéployer les efforts respectifs des salariés, des entreprises et de l'Etat.

Nous aurions pu alors nous poser la question, dans ce contexte général, de savoir s'il était normal que de nouvelles catégories sociales contribuent à l'assurance chômage sans être associées à la gestion de l'U. N. E. D. I. C.

Allons plus loin, dans le sens que vous avez indiqué tout à l'heure : nous devons nous poser la question de savoir s'il est normal que l'Etat, qui contribue déjà pour plus de 30 p. 100 à l'assurance chômage, ne cogère pas, avec les partenaires sociaux, l'U. N. E. D. I. C.

Le temps est donc venu où, en raison de l'aggravation du chômage, il importe de changer de dimension et de passer de la solidarité interprofessionnelle à la solidarité nationale.

Vous avez refusé ce grand débat que nous attendions, monsieur le ministre — et c'est dommage —, espérant que vos responsabilités en la matière seraient assumées dans le cadre de la politique contractuelle par les partenaires sociaux. Malheureusement, celle-ci a abouti à un échec.

Alors, pour parer au plus pressé, c'est-à-dire au déficit à court terme d'ici à la fin de l'année 1982, on se contente d'un replâtrage et on remet à plus tard la solution des problèmes structurels.

C'est ce que vous faites pour le déficit de la sécurité sociale, pour lequel vous nous avez déjà soumis deux projets. C'est également ce que vous faites pour l'assurance chômage puisque, soit dans le cadre de la loi de finances, soit dans le cadre d'un projet de loi spécifique modifiant la loi du 16 janvier 1979, vous allez devoir revenir à ce sujet devant le Parlement après l'échec de vendredi dernier.

En vérité, monsieur le ministre, ce que nous vous reprochons, ce n'est pas de ne pas parvenir à maîtriser les difficultés.

M. Gérard Gouzes. Vous dites n'importe quoi et son contraire !

M. Etienne Pinte. Ce que les Français vous reprochent, c'est d'en être arrivés là après leur avoir fait croire que vous parviendriez à régler le problème. Vous avez en quelque sorte joué aux apprentis sorciers. Vous avez tenu certaines promesses, c'est vrai, mais sans indiquer aux Français le prix qu'ils devraient les payer. Vous avez également renié très souvent vos promesses, et cela aussi il ne faut pas l'oublier.

Permettez-moi donc de vous rafraîchir la mémoire. Le candidat Mitterrand avait dit : « Deux millions de chômeurs, jamais ! » Or vos services prévoient une aggravation du chômage d'ici à la fin de l'année et articulent le chiffre de 2 200 000 chômeurs. Le candidat Mitterrand avait rejeté le principe d'une cotisation-chômage sur les fonctionnaires. Il est revenu sur cette promesse aujourd'hui.

Le Premier ministre, quant à lui, avait promis le 15 avril dernier que les entreprises ne supporteraient pas de nouvelles charges sociales d'ici au 1^{er} juillet 1983.

M. Jean Nitez, rapporteur, et M. Gérard Gouzes. En ce qui concerne la sécurité sociale !

M. Etienne Pinte. Or l'application des lois Auroux et le financement des élections aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale vont accroître les charges sociales des entreprises.

Et ce n'est pas fini car M. Mauroy, ayant l'intention d'augmenter la contribution des entreprises pour l'indemnisation du chômage, vient de déclarer que, pour lui, les cotisations chômage n'entraient pas dans la définition des charges sociales, celles-ci se limitant aux charges relatives à la sécurité sociale. Or, pour le Président de la République, il semble bien que les cotisations chômage doivent être comprises dans les charges sociales : il l'a proclamé à Figeac et il a raison.

On peut donc se demander qui va trancher ce conflit d'interprétation. Je vous propose, monsieur le ministre, de saisir le médiateur qui sera, j'en suis sûr, ravi de vous rendre service et de se faire l'exégète de la casuistique de M. le Premier ministre.

Mais trêve de plaisanteries !

M. Gérard Gouzes. Oui !

M. Etienne Pinte. Devant tant de contradictions, on est tout naturellement conduit à se poser la question : mensonge ou inconscience ? Toute cette affaire est révélatrice et significative des conséquences et des incohérences de votre politique.

Quand on songe à ce que doit être le sentiment des fonctionnaires, qui sont très nombreux à vous avoir fait confiance, on se dit que cette affaire résume le dilemme dans lequel vous vous êtes enfermés : ou bien mener la politique que vous avez annoncée et conduire notre pays à la faillite, ou bien confirmer le changement d'orientation dont ce texte est l'illustration et, dans ce cas, renier une partie de vos promesses. C'est ce que les fonctionnaires ressentiront en constatant que non seulement leur pouvoir d'achat baissera, cette année, de 5 à 6 p. 100 en raison du blocage des salaires, mais qu'en plus on leur impose une cotisation chômage.

En conclusion...

M. le président. Très brève, car vous avez dépassé votre temps de parole !

M. Etienne Pinte. ... je vous pose cette question, monsieur le ministre : pourquoi ce débat parcellaire et tronqué ?

Ne disposiez-vous pas d'autres moyens que de venir nous présenter une petite pièce seulement du vaste puzzle qui devra être assemblé pour faire comprendre aux partenaires sociaux, soit que l'Etat ne s'engagera pas plus loin sur le plan financier, soit qu'il pourrait faire un effort supplémentaire, mais à deux conditions : des économies et un droit de regard dans la gestion

de l'assurance-chômage ? Vous nous donnez le sentiment que nous ne sommes pas dignes d'étudier ce grave problème dans son ensemble.

Dans ces conditions, nous n'assumerons pas les conséquences politiques de vos voix et, puisque ce projet symbolise votre politique en matière d'assurance-chômage, nous ne prendrons pas part au vote. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La parole est à M. Frelaut.

M. Dominique Frelaut. Pendant que nous discutons du projet de création du fonds de solidarité pour l'emploi, afin d'apporter une contribution supplémentaire de 4,5 milliards de francs au régime d'indemnisation du chômage, la négociation entre les organisations syndicales et patronales pour trouver une solution au grave déficit de 33 milliards de francs que connaît le régime des assurances pour 1982 et 1983 a échoué. Ce fait majeur ne peut pas échapper au débat d'aujourd'hui.

Etant donné la gravité du chômage, toute la collectivité nationale est concernée par la solidarité et celle-ci doit s'exprimer de façon progressive en direction de ceux dont les ressources sont les plus élevées. Cependant, il n'en est pas moins vrai que, pour nous, la crise traversée par l'U. N. E. D. I. C. tient pour une large part au refus du patronat de prendre ses responsabilités et de tenir ses engagements contractuels.

Il est responsable de la rupture des négociations intervenue vendredi dernier, en raison de son intransigeance à refuser toute augmentation des cotisations, qui n'ont pas été modifiées depuis l'accord de mars 1979, époque à laquelle on dénombrait déjà 1 300 000 chômeurs. C'est d'ailleurs à ce moment que furent prévus la plupart des mécanismes d'indemnisation en vigueur aujourd'hui ainsi que les modalités de financement.

Il faut savoir que la participation patronale aux dépenses totales de l'U. N. E. D. I. C. — j'appelle votre attention sur ce point, monsieur le ministre — a diminué en valeur relative depuis la signature de l'accord de 1979. En 1980 cette participation était de 57 p. 100 et en 1981 de 41,5 p. 100 ; elle est tombée à 34,5 p. 100 en 1982. Et si les choses restaient en l'état, ce qui ne saurait être, cette participation tomberait à 31 p. 100 environ.

Par ailleurs, le patronat a largement utilisé le système de la garantie de ressources ou prétraite, ainsi que les conventions F. N. E., pour « dégraisser » considérablement les effectifs des entreprises. On peut affirmer qu'il a cherché à tirer profit de ces mesures sociales positives pour diminuer ses charges et augmenter la productivité en économisant uniquement sur le travail, tout en faisant preuve dans le même temps de malthusianisme économique.

Ainsi, le patronat, qui exerce des pressions pour obtenir une diminution des charges sociales des entreprises, a réduit sensiblement sa contribution relative aux dépenses d'indemnisation du régime. Ce problème étant au centre des débats, il est bon de préciser que, selon les statistiques de la Dresdner Bank, les coûts salariaux des entreprises françaises se situent dans la moyenne des pays d'Europe et des pays occidentaux après ceux de la République fédérale d'Allemagne, du Benelux, des pays scandinaves et des Etats-Unis.

Le projet de loi qui nous est présenté témoigne bien du poids de l'héritage qui a été laissé à la majorité de gauche lorsqu'elle a accédé aux affaires du pays.

M. Jean Nitez, rapporteur. M. Pinte le nie !

M. Dominique Frelaut. Faut-il rappeler que, sous le précédent septennat, c'est-à-dire sous le régime de la droite, le chômage a été multiplié par quatre et que, depuis 1974, c'est plus d'un million d'emplois industriels qui ont été supprimés ?

Faut-il rappeler aussi la casse des usines, la désindustrialisation de la région parisienne et le bradage de secteurs clés de l'industrie française comme la sidérurgie, le charbon, le textile, la machine-outil et bien d'autres encore ? Tout cela rend nécessaires de nouveaux investissements.

A ce triste bilan, à ce lourd héritage, il faut aussi ajouter les pratiques internationales comme les exportations de capitaux — 77 milliards de francs en 1981 — et les spéculations financières, notamment contre le franc.

Depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, de réels efforts ont été engagés pour s'attaquer efficacement au chômage et redresser l'économie française. La nouvelle politique, qui repose notamment sur une relance de la consommation populaire, a permis de freiner la progression du chômage.

A la fin du précédent septennat, le rythme de progression annuelle du chômage était de 22 p. 100. Aujourd'hui, il est tombé à 11,8 p. 100, ce qui reste, bien sûr, encore trop élevé, puisque quelque deux millions d'hommes et de femmes se trouvent privés d'emploi.

Drame humain pour les familles, véritable fléau social, le chômage représente un coût économique considérable qui pèse lourdement sur la collectivité nationale. Effectivement, si on tient compte des dépenses du régime U. N. E. D. I. C mais aussi du manque à gagner pour la sécurité sociale, des pertes de recettes fiscales et des interventions en faveur de l'emploi, le coût global du chômage pour une année se situe aux alentours de 150 milliards de francs.

Vu l'ampleur du problème et compte tenu du fait que la nouvelle politique économique ne pouvait produire immédiatement tous ses effets, les régimes de protection sociale sont confrontés à des déficits importants.

Les syndicats ont fait des propositions réalistes, susceptibles d'apporter une solution et de permettre au régime U. N. E. D. I. C. de continuer à assurer le versement des allocations aux travailleurs privés d'emploi.

Le plan auquel se sont ralliés tous les syndicats prévoit sept milliards d'économie sur les allocations chômage. Par ailleurs, les syndicats proposent que la cotisation des employeurs et des salariés soit majorée de 1 p. 100, ce qui permettrait de rapporter dix milliards de francs dont six milliards seraient supportés par les entreprises et quatre milliards par les salariés; en effet, au-dessus de 3 p. 100, la répartition est de 60-40 p. 100 alors qu'en dessous de 3 p. 100 elle est de 80-20 p. 100.

Ainsi, compte tenu de la contribution de solidarité des fonctionnaires dont nous discutons aujourd'hui, il apparaît que ce plan fait supporter principalement l'effort par les salariés et les chômeurs, ce qui témoigne bien de la volonté des syndicats d'aboutir à un accord et de préserver le paritarisme, qui est une originalité de la nation française.

D'autre part, compte tenu de la convention financière de mars 1979, il reste à préciser quelle sera exactement la subvention réévaluée de l'Etat au régime U. N. E. D. I. C. Il faudra de toute façon aborder ce problème lors de la discussion budgétaire.

Qui, un effort de solidarité doit être fait. Sait-on que 56,5 p. 100 seulement des demandeurs d'emploi inscrits à l'A. N. P. E. perçoivent une indemnité chômage et que 842 500 n'en perçoivent aucune? Sait-on également que 85 p. 100 des chômeurs secourus touchent une indemnité égale ou inférieure au S. M. I. C. ?

Vous le voyez, au-delà des chiffres, il y a le drame de milliers de familles, d'hommes et de femmes contraints à l'inactivité, qui font des sacrifices sur la nourriture, les vêtements, les fournitures scolaires, le chauffage. Ils ne veulent pas tendre la main, car ils ont les poings trop serrés, mais ils ont mis beaucoup d'espoir dans la réalisation des objectifs de la gauche.

C'est pourquoi cette espérance est une invitation à poursuivre avec plus de vigueur encore la politique nouvelle, afin d'assurer le redressement du pays. A n'en pas douter, c'est du renouveau économique que viendra la fin de la politique de déficit et qu'apparaîtra la guérison des régimes de protection sociale, de l'U. N. E. D. I. C. aussi bien que de la sécurité sociale.

Le rôle des pouvoirs publics est double. Il faut à la fois boucher les trous laissés par l'ancienne majorité et mener une politique active en direction de l'emploi. Il est clair que, bien que nécessaire au titre de la solidarité, la contribution demandée aux agents de l'Etat et des collectivités locales et aux salariés du secteur public est bien loin de résoudre le problème du déficit de l'U. N. E. D. I. C. dont, on vient de le voir, l'ampleur est considérable.

C'est effectivement d'une politique volontariste en faveur de la production et de l'emploi que viendra la solution des problèmes. Concrètement, cela signifie qu'il faut assurer l'augmentation du pouvoir d'achat des petits et moyens salaires et son maintien dans l'ensemble et, d'autre part, réduire les inégalités sociales afin de soutenir l'activité économique, développer la production nationale et reconquérir le marché intérieur.

Quant aux contrats de solidarité, il faut surtout développer ceux qui sont conclus en vue d'une réduction du temps de travail. Je me demande aussi s'il ne serait pas opportun de mettre un frein aux conventions F. N. E. et de les accorder seulement aux entreprises réellement en difficulté. Il faut

trait y substituer progressivement les contrats de solidarité, qui ont l'avantage de libérer des emplois qui sont tous compensés, nombre pour nombre, par des embauches nouvelles.

De ce point de vue, la demande de Michelin de bénéficier d'une convention F. N. E. portant sur 3 000 salariés sans compensation d'embauche mérite la plus grande réflexion car nous pensons qu'elle ne va pas dans le sens du développement de l'emploi.

De même, les parlementaires communistes, s'ils ne sont pas opposés à l'octroi d'aides aux entreprises, considèrent qu'elles ne devraient être accordées qu'en contrepartie de garanties et d'engagements précis de création d'emplois, d'investissements nouveaux, d'économie d'importations et de reconquête du marché intérieur, d'où la nécessité de la démocratie au sein de l'entreprise et d'une part plus grande prise par les travailleurs dans la gestion et l'utilisation des capitaux de l'entreprise.

L'outil de travail, nous le savons, a subi des dommages considérables. Il doit être modernisé et l'investissement relancé. Il faut d'ailleurs reconnaître que, pour la première fois depuis bien des années, les emplois industriels ont légèrement progressé, de près de 5 000, durant les six derniers mois.

M. Jean Natiez, rapporteur. C'est vrai !

M. Dominique Frelaut. Dans le même temps, des dispositions doivent être prises pour résister aux pressions extérieures, notamment par une lutte contre les taux d'intérêt élevés qui gonflent considérablement les frais financiers des entreprises. Cela serait possible en déconnectant les taux d'intérêt étrangers de ceux qui sont pratiqués à l'intérieur de nos frontières et en taxant les sorties de capitaux.

A notre avis, c'est dans la prise en compte de ces orientations et dans leur application que se trouvent la solution au chômage et son financement. Tel est le problème qui nous est posé aujourd'hui à l'occasion de l'examen par notre assemblée de ce projet de loi.

Vous connaissez, monsieur le ministre, les réserves du groupe communiste à l'égard de ce texte qui instaure une contribution exceptionnelle assise sur les seuls salariés du secteur public. Ceux-ci ne sont pas, en effet, les « nantis » dont ont parlé M. Barre et l'ancienne majorité, M. Chirac compris.

Par ailleurs, il faut savoir que le régime de protection sociale des fonctionnaires dans son ensemble est excédentaire de plus de neuf milliards de francs et que cet excédent est utilisé pour combler les déficits d'autres régimes.

Mais parce que nous pensons que, malgré les pressions de la droite et du patronat, le cap à gauche peut être maintenu, et parce que nous savons pouvoir compter sur l'indispensable intervention des travailleurs pour la réalisation des objectifs et des engagements du Gouvernement, nous voterons ce projet de loi.

Pour terminer, je voudrais, monsieur le ministre, vous indiquer l'appréciation que porte le groupe communiste sur différents aspects de ce texte.

Tout d'abord, nous enregistrons avec satisfaction la volonté du Gouvernement d'épargner les plus démunis. C'est ainsi qu'il est proposé que les personnes dont les ressources sont inférieures au S. M. I. C. augmenté de 30 p. 100 soient exonérées du paiement de la contribution. En commission, nous avons déposé des amendements permettant d'étendre cette exonération à toutes les personnes percevant un salaire équivalent à deux fois le S. M. I. C. Nous regrettons qu'ils n'aient pas été retenus. A défaut, nous pensons que devrait être fixé un taux progressif de contribution.

D'autre part, nous considérons que l'impôt exceptionnel, qui avait été voté l'an dernier au titre de la solidarité et versé au régime d'indemnisation pour 1982, aurait dû être maintenu dans son affectation pour 1983. Par ailleurs, s'il était juste d'éviter le ressaut que nous avons constaté l'an dernier pour les moyennes rémunérations, il nous semble qu'il n'y a pas lieu de diminuer le taux pour les revenus les plus élevés, et nous évoquerions à nouveau ce point lors de la discussion du projet de loi de finances.

Enfin, s'il est bon d'avoir fait référence, dans l'exposé des motifs, au caractère temporaire du fonds de solidarité, nous pensons qu'il convient de préciser les modalités de sa suppression. C'est la raison pour laquelle le groupe communiste a été amené à déposer un amendement précisant que l'application de la loi prendra fin un an après sa date de promulgation.

Le débat montre bien, malgré les difficultés de la crise qui s'est accentuée et le lourd héritage qui nous a été légué, qu'il faut plus que jamais s'attaquer aux maux que sont l'inflation et le chômage.

M. le président. La parole est à M. Alain Madelin

M. Alain Madelin. Voici donc — mais je ne sais trop comment l'appeler — cette taxe, cet impôt, cette cotisation, cette vignette sur l'emploi des fonctionnaires.

En tout cas, le groupe Union pour la démocratie française ne vous suivra pas...

M. Jean Natiez, rapporteur. On n'y tient pas !

M. Alain Madelin. ... pour des raisons qui tiennent au contexte dans lequel vous demandez cet effort, mais aussi pour des raisons de fond.

En ce qui concerne le contexte, il est vrai que l'échec des négociations en cours sur le financement de l'assurance-chômage, dans le cadre du régime paritaire institué en 1958, fait que nous sommes aujourd'hui en train de parler de l'accessoire, en oubliant le principal. Nous essayons d'édifier un système qui procurera des ressources correspondant à peu près à 15 p. 100 du déficit qu'il s'agit de combler, mais en oubliant les 85 p. 100 restants.

Cette discussion nous paraît donc mal venue, dans la mesure où nous restons dans le brouillard le plus complet quant à l'avenir de notre système d'assurance-chômage.

En outre, nous avons vu, depuis un an, trop d'hésitations et pas assez de concertation entourer ce projet, alors que le rapport économique et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 1983 précise que le Gouvernement « proposera, après concertation, les conditions d'une réelle solidarité ». Cette concertation n'a pas eu lieu.

De surcroît, le brouillard le plus complet plane sur l'ensemble du projet. Nous ne savons pas quelle autre contribution pourrait éventuellement venir ultérieurement alimenter le fonds de solidarité pour l'emploi. M. Natiez, tout à l'heure, a parlé de refonte globale, mais que faut-il entendre par ce terme ? Cette refonte globale est-elle à l'étude au sein de votre ministère ou rue de Solferino ? Par ailleurs, on a souligné que cette contribution aurait un caractère exceptionnel et temporaire, mais pourquoi ne pas l'inscrire clairement dans le texte en précisant bien la durée et le temps ou le seuil du chômage indemnisé au-dessus duquel un tel système peut entrer en vigueur ?

Une autre raison de notre opposition tient au fait que ce projet vient en discussion au moment où le chômage s'aggrave.

M. Jean Natiez, rapporteur. Il ne s'aggrave pas !

M. Alain Madelin. Depuis dix-huit mois, vous avez pratiqué une politique anti-emploi, en introduisant des rigidités là où la souplesse était nécessaire, en imposant des charges nouvelles là où il aurait fallu procéder à des allègements. Résultat : vous avez aggravé le chômage !

M. Gérard Gouzes. Y a qu'à !

M. Alain Madelin. Prenons l'exemple des allocations versées par l'U. N. E. D. I. C. Fin décembre 1981, le nombre de personnes indemnisées était légèrement supérieur à un million. Samedi, le président de l'U. N. E. D. I. C. écrivait qu'au train où vont les choses, le cap des deux millions de personnes indemnisées serait franchi à la fin de l'année.

M. Dominique Frelaut. Vous confondez avec la garantie de ressources !

M. Alain Madelin. Autrement dit, en moins de deux ans, vous aurez augmenté d'un million le nombre de personnes indemnisées, c'est-à-dire que, concrètement, vous aurez doublé ce nombre.

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. C'est plutôt un progrès !

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. Soyez sérieux, vérifiez les chiffres, monsieur Madelin !

M. Dominique Frelaut. Monsieur Madelin, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Alain Madelin. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Frelaut, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Dominique Frelaut. Monsieur Madelin, je crains que vous ne fassiez une confusion. J'ai indiqué que, sur deux millions de chômeurs, 1 101 403 étaient indemnisés. A ce chiffre de 1 101 403 chômeurs indemnisés s'ajoutent 400 000 autres travailleurs qui bénéficient de la garantie de ressources, mais qui, en aucun cas, ne peuvent être considérés comme des chômeurs puisque ce sont des retraités.

M. Alain Madelin. Toujours est-il, monsieur Frelaut, que le résultat est là. Sous une forme ou sous une autre, nous allons franchir, comme l'écrivait le président de l'U. N. E. D. I. C., le cap des deux millions de personnes indemnisées.

J'ajoute que, sur ce point, vous avez trompé les Français. En effet, M. François Mitterrand ne déclarait-il pas pendant la campagne électorale : « Je serai en mesure de recruter soit sur le plan public, soit sur le plan privé, un million de jeunes dans l'année qui vient ». Or, au lieu de ce million de jeunes recrutés, nous avons un million de chômeurs supplémentaires à indemniser.

Il faudrait reprendre aussi toutes les propositions socialistes. J'ai sous les yeux la proposition de loi relative à la protection sociale déposée par M. Mauroy et les membres du groupe socialiste. Ce texte proposait un système renforcé de l'indemnisation du chômage, en augmentant le montant des indemnités d'une part, et en ne limitant plus la durée de l'indemnisation, d'autre part. Ces promesses sont, elles aussi, restées lettre morte. En réalité, nous assistons à une régression en matière d'indemnisation du chômage, alors que l'on nous promettait une avancée.

Par ailleurs, ce projet de loi vient s'inscrire dans une situation économique et sociale qui se caractérise par une baisse du pouvoir d'achat et une régression sociale. Au cours des sept dernières années, le pouvoir d'achat des Français avait augmenté d'environ 25 p. 100, et, pour les bas salaires, deux fois plus vite que pour les autres. Maintenant, nos sommes entrées, comme l'a dit M. Delors en inaugurant récemment la foire de Marseille, dans une période de baisse du pouvoir d'achat, baisse particulièrement sensible pour les fonctionnaires puisqu'elle atteindra, pour eux, 5 à 6 p. 100 d'ici à la fin de l'année.

Le total des déficits cumulés en deux ans de socialisme — déficit budgétaire, déficit de la protection sociale, déficit du commerce extérieur, déficit des entreprises nationalisées — atteint 600 milliards de francs !

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. Et un raton laveur !

M. Alain Madelin. Je suis surpris de constater que ces déficits prêtent à rire sur les bancs des socialistes. Mais que signifient-ils ? Qu'une famille de trois enfants devra payer une somme d'environ 50 000 francs — cinq millions de centimes ! — sous une forme ou sous une autre...

M. Jean Natiez, rapporteur. Démagogie !

M. Alain Madelin. ... c'est-à-dire soit sous forme de vignettes, soit sous forme de taxes ou d'impôts...

M. Dominique Frelaut. Catastrophisme !

M. Alain Madelin. ... soit sous forme de cotisations nouvelles. Cette somme, on la paiera peut-être plus tard, parce que l'on se sera endetté, on la paiera peut-être sous une autre forme, parce que l'inflation aura servi de camouflage, mais la réalité est là : ces déficits cumulés représentent depuis deux ans, pour une famille de trois enfants, une somme de 50 000 francs qu'elle devra payer.

Mais revenons-en, monsieur le ministre, à cette contribution que vous nous proposez. Il est exact que la solution préconisée a été envisagée avant le 10 mai et qu'elle rencontre, ici et là, les sympathies d'une opinion un peu jalouse de la sécurité de l'emploi dont bénéficient les fonctionnaires. Mais, en tout état de cause, une telle contribution ne peut être admise que si elle a le caractère d'une ressource provisoire instaurée dans le cadre d'une autre politique et si elle intervient dans une situation différente de celle que je viens de décrire.

En effet, dans la situation actuelle, cet effort sera gâché. Que va-t-il rapporter ? 4,5 milliards de francs, dit-on, c'est-à-dire à peu près l'équivalent des sommes perdues en une journée pour soutenir le franc, victime de votre mauvaise politique économique et sociale.

M. Jean Natiez, rapporteur. Démagogie !

M. Alain Madelin. J'en viens aux raisons de fond pour lesquelles nous nous opposons au projet.

Monsieur le ministre, je suis bien convaincu que, dans les années quatre-vingts, aucun gouvernement, quel qu'il soit, ne peut échapper à la nécessité de redéfinir sa politique sociale, au-delà de l'Etat-providence...

M. Gérard Gouzes. Tiens ! Tiens !

M. Alain Madelin. ... et de faire appel à de nouvelles solidarités.

Sur ce point, je ne pratique pas d'opposition systématique. J'ai soutenu, ici même, les propositions socialistes lorsqu'elles tendaient à développer l'esprit mutualiste qui, selon moi, doit animer nos différentes institutions sociales.

M. Georges Le Bail. Tout cela est contradictoire !

M. Alain Madelin. Examinons de plus près les principes qui animent le dispositif que vous nous proposez.

D'abord, cette cotisation me paraît injustifiée. En effet, il est évident que les fonctionnaires ne risquent pas de perdre leur emploi et qu'ils ne peuvent donc, en contrepartie, prétendre à une prestation. Or, notre système de protection contre le chômage est, dans ses principes mêmes, un système d'assurance mutuelle et il doit le rester.

La voie choisie me paraît dangereuse dans la mesure où l'on invente une cotisation qui est « déconnectée » de la notion de risque. Résultat : vous accédez un peu plus l'idée selon laquelle les protections sociales ne sont pas des assurances mutuelles, mais qu'elles seraient un dû de l'Etat. Nous faisons là un pas supplémentaire dans le sens du renforcement de l'Etat-providence, de l'étatisme et de la responsabilisation. M. Christian Goux ne proposait-il pas récemment de « modifier la répartition entre impôts et cotisations sociales dans le sens de l'impôt... Dans l'idéal, la meilleure solution serait un transfert maximal vers l'impôt sur le revenu. » Autrement dit, l'idéal socialiste est un système dans lequel la protection sociale serait le fait et le dû de l'Etat. C'en serait fini de l'esprit de responsabilité propre à l'assurance mutuelle. Les Français se transformeraient un peu plus en pupilles d'un Etat tutélaire.

Il y a quelque temps, M. Pierre Rosanvallon, qui aborde les problèmes de l'Etat-providence d'une façon moderne, écrivait dans *Libération* : « Le socialisme français a-t-il un train de retard ? » Et il observait, comme moi-même, que « les socialistes se lancent à corps perdu dans un renforcement spectaculaire de l'Etat-providence. »

Certes, l'augmentation du chômage oblige à renflouer les caisses de l'assurance chômage en faisant appel à la solidarité nationale. C'est évident, mais la forme importe aussi. Cette solidarité nationale ne saurait être l'empilage de taxations spécifiques de différentes catégories sociales. Si solidarité nationale il doit y avoir, elle doit s'exercer par le biais du budget de la nation et dans l'équité fiscale.

S'il est vrai que certaines catégories — des fonctionnaires, pourquoi pas ? — bénéficient d'avantages, ces derniers doivent évidemment avoir une contrepartie financière. Mais s'il faut exercer une contrepartie financière à la garantie d'emploi des fonctionnaires, ce ne doit être qu'après un réexamen de l'ensemble des rémunérations, afin de tenir compte des avantages, privilèges et sujétions de chaque catégorie et pas seulement de ceux des fonctionnaires.

De plus, monsieur le ministre, la méthode retenue me paraît inefficace car je crains fort que, tôt ou tard, la contribution demandée aux fonctionnaires ne soit compensée par une hausse de leurs rémunérations, ce qui entraînera une répercussion sur l'ensemble des contribuables.

A toutes ces raisons, monsieur le ministre, j'en ajouterai une dernière pour expliquer notre opposition à votre projet : vous avez trompé les fonctionnaires. J'en veux pour preuve la lettre que François Mitterrand a adressé durant la campagne électorale à ceux qui évoquaient l'éventualité d'une contribution des fonctionnaires pour financer les dépenses d'assurance-chômage : « Sous couvert d'appel à la solidarité, la droite renouvelle ses attaques contre les nantis qui seraient les fonctionnaires. Cette attitude vise à présenter les fonctionnaires comme les responsables des difficultés sociales actuelles afin de masquer la responsabilité écrasante du pouvoir. Par ailleurs, ce projet de mise à contribution des fonctionnaires révèle et confirme la stratégie économique et sociale de la droite pour les mois et les années à venir. En proposant cette nouvelle source de financement des dépenses de chômage, le pouvoir montre, en effet, qu'il se prépare, en cas de reconduction électorale en mai prochain, à renforcer sa politique de récession. Aussi, bien loin d'instaurer une plus grande solidarité entre les Français, il constitue un piège dès lors qu'il tend à faire apparaître la garantie de l'emploi comme un privilège. »

Je crains, monsieur le ministre, que le fait d'évoquer la solidarité nationale ne soit pas de nature à la créer. En réalité, vous êtes en train de faire apparaître les fonctionnaires comme des privilégiés et ceux qui sont à la recherche d'un emploi comme des assistés de l'Etat vivant aux crochets de différentes taxations. Voilà pourquoi le groupe U. D. F. ne votera pas ce projet. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes.

M. Gérard Gouzes. Monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis juin 1981, on enregistre une nette décélération de la croissance des demandeurs d'emplois. Le rythme est passé de 36 000

par mois au cours des quatre premiers mois de l'année 1981 à 20 000 par mois durant le premier semestre de l'année 1982, en données corrigées des variations saisonnières. Ce sont des chiffres significatifs qu'il fallait tout de même rappeler dans ce débat pour faire taire l'opposition, qui se plaignait dans une vision catastrophique de la situation.

Certes, ce débat est difficile. Il l'est pour la majorité, mais il l'est aussi pour l'opposition. Difficile pour la majorité, qui a besoin — et nous en avons — de courage. Difficile pour l'opposition, dont les orateurs — et les exposés de M. Madelin et de M. Pinte ont été très révélateurs — nous reprochent de bafouer la politique contractuelle, tout en demandant à l'Etat de prendre ses responsabilités ; ils désirent que les problèmes de l'U.N.E.D.I.C. soient réglés, mais ils refusent toute augmentation des charges des entreprises et ne soutiennent pas pour autant notre projet. Bref, l'opposition est incohérente. Elle critique tous azimuts, et par là même démontre son malaise et sa gêne dans ce débat.

M. Etienne Pinte. Pas du tout !

M. Gérard Gouzes. Elle nous reproche tout, et le contraire de tout.

Mme Paulette Nevoux. Elle n'a pas de programme !

M. Gérard Gouzes. Mensonge ou incompétence ? Ce qui est sûr, c'est que son refus de prendre part au vote témoigne de son malaise, de sa gêne, de son manque de courage, de rigueur et même d'honnêteté intellectuelle. Bref, l'opposition n'a ni politique de rechange à nous proposer, ni programme à opposer au nôtre. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Alain Madelin. C'est trop facile.

M. Gérard Gouzes. Je rappellerai quelques chiffres intéressants qu'il convient de connaître : 85,46 p. 100 des chômeurs indemnisés perçoivent seulement le S. M. I. C. ; seuls 276 chômeurs bénéficient d'une indemnisation mensuelle supérieure à 11 000 francs ; enfin, la moyenne mensuelle des sommes perçues par les chômeurs est inférieure à 1 600 francs ! Sans ces chiffres, ce débat n'aurait pas été complet.

M. Jean Natlex, rapporteur. Très juste !

M. Gérard Gouzes. Mais revenons sur l'échec des négociations entre les partenaires sociaux, cette fameuse partie de colin-maillard dont parlait tout à l'heure M. Pinte et où, si certains avaient peut-être les yeux bandés, d'autres les avaient bien ouverts.

On ne peut pas dire en effet que le patronat ait écouté son bon cœur. On ne peut pas dire qu'il ait accompli un bel effort de propositions réalistes et concrètes. Son plan de redressement financier de l'U.N.E.D.I.C. est simple — d'aucuns pourraient dire simpliste, et cela pourrait prêter à sourire s'il ne s'agissait de l'avenir et de la survie à la fois d'une institution paritaire et de près de deux millions de chômeurs dont les syndicats patronaux semblent fort peu se préoccuper.

Ce plan du patronat mérite d'être examiné attentivement. Au moment d'autoriser l'Etat à demander une contribution de solidarité aux fonctionnaires, les élus que nous sommes veulent comprendre pourquoi les négociations de vendredi dernier se sont soldées par ce que l'on doit bien appeler un échec.

La solution préconisée par le patronat pour le redressement financier de l'U. N. E. D. I. C. est toute simple. Il manquera environ 36 milliards de francs. Où les trouver ? Chez les autres ! Ce sont 20 milliards d'économies qu'il faut réaliser, mais sur le compte de qui, je vous le demande ? Tout simplement sur le compte — il serait plus juste de dire : sur le dos — des chômeurs. Ainsi, 40,7 p. 100 des allocataires en fin de droits âgés de plus de cinquante ans ne seraient plus indemnisés...

M. Alain Madelin. Qu'en est-il de votre plan ?

M. Gérard Gouzes. ... 46,3 p. 100 des allocataires âgés de moins de cinquante ans ne seraient plus indemnisés, 33,1 p. 100 des allocataires âgés de plus de cinquante ans et 31,6 p. 100 âgés de moins de cinquante ans perdraient le bénéfice de l'allocation de base.

Au total, grâce à cette première mesure sollicitée par le patronat, 275 000 chômeurs seraient purement et simplement exclus de l'U. N. E. D. I. C. Comment ceux-ci pourraient-ils survivre ? Le bon cœur du patronat ne va pas jusqu'à la dire ! Je n'ai pas non plus, en écoutant M. Madelin ou M. Pinte entendu de solution, car assurément ils n'en ont pas.

M. Alain Madelin. Quelle est la vôtre ?

M. Etienne Pinte. Il n'en a aucune !

M. Gérard Gouzes. Les mesures proposées par le patronat sont simples : réduction de l'allocation forfaitaire de 32,46 francs à 30 francs ; réduction de l'allocation de base ; réduction de la durée d'indemnisation. Réduction, réduction, réduction !

M. Alain Madelin. Et le Gouvernement, que va-t-il faire ?

M. Gérard Gouzes. Il manque encore quelques milliards : le patronat propose qu'une contribution de solidarité de 4 milliards soit demandée aux fonctionnaires. Mais la droite serait-elle d'accord ? Il est vrai qu'une telle mesure ne coûterait rien au patronat. Nous verrons, mesdames, messieurs, quel sera votre vote. Mais, que je sache, vous n'avez pas l'intention de voter le projet de loi...

M. Etienne Pinte. C'est sûr !

M. Gérard Gouzes. ...par manque de courage !

M. Etienne Pinte. Pas du tout !

M. Gérard Gouzes. Qui paiera les milliards qui manquent ? Les mêmes personnes qui nous reprochent ici de toujours tout demander à l'Etat, de transformer notre pays en un pays d'assistés, affirment que ce sera à l'Etat de payer.

Nous voilà presque bouleversés par tant de générosité du patronat, tant d'humilité aussi, car ce ne peut être que pudeur si celui-ci ne parle pas de sa propre contribution. A combien se chiffrerait-elle ? J'ai eu beau chercher, j'ai eu beau lire, j'ai dû me rendre à l'évidence : si le patronat ne parle pas de sa contribution, c'est simplement parce qu'ils refusent toute contribution.

M. Alain Madelin. Et les promesses de M. Mitterrand !

M. Etienne Pinte. Rappelez-vous le discours de Figeac !

M. Gérard Gouzes. Le patronat pense que les charges des entreprises sont trop importantes. Il est vrai que certaines entreprises ont de lourdes charges. Mais il y a toujours un arbre qui cache la forêt, et il en est des entreprises comme des arbres.

L'effort du patronat ? Il est nul. Est-ce un oubli ? Que non ! C'est une attitude constante depuis 1979, où le C.N.P.F. affirmait : « Aucune majoration des contributions, aucun effort de solidarité ! »

En refusant de contribuer au nécessaire effort de redressement, le patronat, dont la responsabilité dans l'évolution du chômage n'est même plus à démontrer, a choisi de faire échouer la négociation entre les partenaires sociaux, remettant ainsi en question la politique contractuelle et le caractère paritaire de l'institution. En niant l'effort réallat accompli par l'ensemble des organisations syndicales, qui étaient allées jusqu'au bout des mesures possibles d'économies, en exigeant que la totalité des efforts nécessaires repose sur les chômeurs, les salariés et l'Etat, le C.N.P.F. a dévoilé son vrai visage.

Comme le dit M. Chotard lui-même : « Il ne s'agit pas de partager des sacrifices mais de sauver des entreprises. » Comme s'il était possible de sauver les entreprises, l'économie et les avantages sociaux sans les sacrifices de ceux qui ont profité du système depuis si longtemps !

Que devons-nous faire aujourd'hui ? Devons-nous agir de même ? Devons-nous refuser de voir les réalités ? Devons-nous ne pas faire face à nos responsabilités ? Eh bien, non ! C'est pourquoi, en raison des difficultés financières de l'U.N.E.D.I.C., nous adopterons le projet de loi qui nous est soumis en insistant toutefois, monsieur le ministre, sur trois points que nous considérons comme majeurs.

Tout d'abord, la contribution de solidarité — d'autres l'ont dit avant moi — doit être une mesure exceptionnelle et temporaire. A cet égard, je vous demanderai quelques précisions.

Ensuite, elle n'implique pas que nous considérons les fonctionnaires comme des privilégiés ou des nantis. Il est temps de dénoncer ici l'aspect néfaste de cette opposition permanente faite entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Diviser pour mieux régner, tel était le jeu de M. Barre. Ce ne doit plus être le nôtre.

Enfin, le problème de l'U.N.E.D.I.C. devra prochainement être reconsidéré dans sa globalité. Là aussi, monsieur le ministre, je vous demanderai de nous fournir quelques précisions, car c'est une question fondamentale.

C'est sur ces bases que nous devons apporter les solutions nécessaires à un problème qui découle directement — je n'y insiste pas — de l'héritage que nous a laissé la droite en mai 1981. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur le président, je vous remercie d'avoir bien voulu m'autoriser à reprendre la parole dès à présent car je ne pourrai, compte tenu d'engagements antérieurs, assister à la totalité du débat. C'est M. Autain, secrétaire d'Etat, qui suivra la suite de la discussion.

M. Etienne Pinte. C'est une habitude !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. J'ai écouté les orateurs avec beaucoup d'intérêt. Leurs interventions appellent de nécessaires mises au point.

Je suis convaincu que les fonctionnaires seront surpris de la mansuétude nouvelle exprimée par M. Madelin et par M. Pinte. Un tel discours est assez inhabituel pour que nous l'observions. Ce n'est d'ailleurs pas la seule contradiction qui m'est apparue lorsque j'ai entendu les orateurs de l'opposition, lesquels nous ont demandé de sauvegarder la politique contractuelle, de refuser toute concertation et, en même temps, de développer, voire d'accroître la toute-puissance de l'Etat sur le système...

M. Alain Madelin et M. Etienne Pinte. Pas du tout !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. ...tout en récusant la notion d'Etat-providence.

M. Gérard Gouzes. Exact !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Si l'on peut s'y reconnaître après ce discours, c'est que l'on a effectivement beaucoup d'habileté.

M. Etienne Pinte. Vous n'avez décidément rien compris !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Quant à moi, je n'ai pas ce genre d'habileté ! (Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie ! Laissez parler M. le ministre.

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Je vous ai écouté, messieurs, avec attention et même avec intérêt. Je ne formulerais qu'un regret, rétrospectif, celui que vous n'avez pas tenu aux gouvernements précédents le discours que vous venez de tenir, notamment à celui de M. Barre, lorsqu'a été inventée la garantie de ressources et lorsqu'a été votée la loi de 1979.

Il est bien évident qu'à partir du moment où un gouvernement eut la légèreté de prévoir l'octroi de prestations sans prévoir les mesures de financement destinées à en assurer la couverture, nous entrons dans le débat dans lequel nous sommes aujourd'hui.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Nous sommes dans un système paritaire — vous l'avez tous reconnu — résultant d'un accord entre les partenaires sociaux, mais ce système prévoit que l'Etat doit assurer une couverture devant tenir compte de l'évolution des salaires et de celle du nombre des journées indemnisées, sur la base de la règle de trois qui veut que l'Etat voie sa contribution évoluer en fonction de deux paramètres dont il n'a pas directement la responsabilité.

De toute façon, personne ne peut ignorer — et, d'ailleurs, vous l'avez mentionné à propos de l'examen du projet de loi de finances — que l'Etat a assuré en 1982, par le biais de la convention qui l'implique, plus de 31 p. 100 du financement du système de l'U.N.E.D.I.C. Par suite de circonstances exceptionnelles, la contribution de l'Etat a été portée à plus de 45 p. 100. Dès 1982, l'Etat a donc été obligé d'apporter une contribution supplémentaire à cause de la défaillance des partenaires sociaux. En disant cela, je ne suis pas correct à l'égard d'au moins une des parties prenantes, le patronat, qui n'a pas voulu assumer ses responsabilités.

Je n'affirme pas qu'il est facile d'augmenter les charges des entreprises mais, lorsque l'on prend des engagements contractuels, il faut aller jusqu'au bout ou bien accepter une remise

en cause du système. A cet égard, plusieurs orateurs de la majorité ont été jusqu'au bout de leur logique et M. Pinte a également fait allusion à ce point. Aujourd'hui, les circonstances exigent une révision complète du système.

Comme vient de le rappeler M. Gérard Gouzes, le nombre de chômeurs a diminué entre octobre 1981 et août 1982, mois pour lequel nous disposons des derniers chiffres connus. Nous avons dépassé en effet les deux millions en octobre 1981; nous comptons, en août 1982, 1 943 874 chômeurs.

M. René Haby. Comparez donc ce qui est comparable !

M. Alain Madelin. Et les chômeurs indemnisés ?

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. J'en viendrai tout à l'heure à l'indemnisation.

Nous traversons effectivement une crise, que nous avons analysée et dont nous avons indiqué qu'elle serait longue et durable. Nous avons même ajouté qu'il s'agissait de la crise d'un système — le système capitaliste. Nous sommes encore dans ce système, même si nous essayons progressivement d'en modifier les données.

En République fédérale d'Allemagne — et cela a eu des retombées politiques — le chômage a augmenté en douze mois de 51 p. 100 ; il a augmenté aux Pays-Bas de 43 p. 100 et, aux Etats-Unis, d'après les chiffres de juin dernier, de 30 p. 100. Vous savez que, dans ce dernier pays, la situation s'est encore fortement aggravée. En France, de mai 1981 à aujourd'hui, le chômage n'a augmenté que de 14 p. 100. Cela signifie que, dans une conjoncture économique difficile, nous avons fait mieux que d'autres, parce que nous nous sommes attaqués aux racines du mal.

Permettez-moi d'ajouter, avec beaucoup de sérieux, que si nous n'avions pas trouvé l'appareil de production dans l'état où vous nous l'avez laissé, nous n'en serions pas là. La crise de la sidérurgie, qui en est responsable ? La crise de l'industrie textile, qui en est responsable ? La crise de l'industrie du cuir, qui en est responsable ? La crise de l'industrie agro-alimentaire, alors que la France a la capacité de produire, mais qu'elle ne fabrique pas comme elle devrait le faire, qui en est responsable ? La crise de l'industrie du bois, qui fait que l'on exporte du bois et que l'on importe des meubles, qui en est responsable sinon ceux qui ont eu la responsabilité de la gestion de notre politique industrielle pendant des années ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Alain Madelin. On ne peut pas dire que vous avez fait merveille dans la sidérurgie !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Qui est responsable, mesdames, messieurs, du fait que notre marché intérieur est trop ouvert à la concurrence internationale ? Des années durant, vous avez pratiqué dans le domaine industriel une politique de créneaux, choisissant les secteurs qui vous paraissaient rentables et abandonnant des pans entiers de notre industrie, en particulier des petites et moyennes entreprises. Vous avez, par conséquent, ouvert notre marché intérieur à la concurrence internationale.

M. Alain Madelin. Nous exportons proportionnellement deux fois plus que les Japonais !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Le Gouvernement affirme qu'il ne s'agit pas de lever des barrières artificielles mais de rendre l'ensemble de nos entreprises compétitives. Nous prétendons que, pour gagner la bataille du commerce extérieur, il faut d'abord considérer que le principal marché mondial est le marché intérieur de la France !

Nous nous en sommes d'ailleurs préoccupés depuis un an en aidant notre industrie textile, notre industrie du cuir. Nous continuerons pour que nos produits puissent aborder, chez nous, la compétition internationale dans de bonnes conditions. (Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Cela ne marchait pas bien à votre époque ! Il nous faut un peu de temps pour réparer les dégâts que vous avez commis !

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Soyez certains que nous nous y employons et qu'aucune de vos incartades ne nous découragera.

On ne peut nous reprocher de procéder, quant au problème du financement du chômage, à une « bizarre improvisation ». Nous avons toujours évoqué trois sources pour ce financement, l'Etat assurant d'ores et déjà sa contribution, en vertu

d'une convention confirmée par une loi qui n'est pas de notre fait. Mais nous parlons aussi de la nécessité d'organiser des économies sur les prestations. A ce sujet, après les orateurs de la majorité, j'observerai de nouveau que les organisations syndicales ouvrières ont assumé leurs responsabilités. Elles ont accompli leur devoir de solidarité à l'égard de la nation en acceptant d'envisager un certain nombre d'économies, ainsi que d'éventuelles augmentations des cotisations, qui constituent la deuxième source de financement. Enfin — troisième source de financement —, nous préconisons une contribution de solidarité de l'ensemble des catégories socio-professionnelles.

Finalement, le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis, mesdames, messieurs, ne concerne que les fonctionnaires et les agents du secteur public. Pourquoi ? Parce que nous avons déjà réclamé un effort de solidarité aux autres catégories, qu'il s'agisse des agriculteurs, des commerçants et artisans ou des membres des professions libérales, ceux-ci affectant à leur propre régime de protection sociale ce que nous devions leur demander pour le financement de l'assurance chômage.

Je souhaite que nous en finissions avec ces financements « croisés » et que nous arrivions enfin à affecter à chaque régime la contribution de ceux qui lui sont assujettis.

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Si nous nous adressons aux fonctionnaires pour une contribution temporaire exceptionnelle — je le dis à l'intention de M. Frelaut et de M. Gérard Gouzes —, nous devons fixer dans la loi la date de l'interruption de cette contribution. Ce faisant, nous faisons appel à un sentiment que vous ne pouvez pas connaître, mesdames, messieurs de l'opposition : c'est celui de la solidarité ouvrière.

Il est dans notre nature, dans notre histoire, dans notre tradition de demander à ceux qui ont aujourd'hui la sécurité de l'emploi de faire un geste provisoire à l'égard de ceux qui ne l'ont pas. Il fallait un gouvernement tel que celui qui est actuellement constitué, avec toutes ses composantes, pour qu'un langage de responsabilité et de justice puisse être tenu.

M. Alain Madelin. Même dans une telle période ?

M. le président. Monsieur Madelin, puis-je vous demander de laisser M. le ministre s'exprimer ?

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. M. Madelin ne m'empêche pas de parler, monsieur le président. La preuve en est que je poursuis, sans m'arrêter aux interruptions.

M. le président. Mais ces interruptions sont désagréables pour ceux qui vous écoutent, monsieur le ministre.

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur Pinte, vous avez, dans votre discours, posé un certain nombre de problèmes. Il est vrai, monsieur Pinte, que le Gouvernement reviendra devant vous, à l'Assemblée nationale, pour l'enlèvement du budget social de la notion, du système d'indemnisation du chômage et lui dire qu'il est temps de mettre un peu d'ordre dans tout cela.

Nous sommes les héritiers d'un système qui a été bâti, pierre après pierre, mais bien souvent sans fil conducteur apparent. Je prends l'engagement de revenir devant vous, mesdames, messieurs, vous parler de tout cela.

J'aurais préféré, monsieur Pinte, que vous disiez franchement, si vous étiez pour ou contre le projet de loi. Ne pas prendre part au vote n'est pas une position très claire, mais je vous en laisse naturellement la responsabilité.

En revanche, j'ai écouté M. Alain Madelin avec un peu moins d'intérêt. Il a fait état d'un déficit de 600 milliards de francs. Où a-t-il vu cela ? Voilà un chiffre que l'on lance et que l'on va essayer de faire croire aux Français. Mais ils ne le croiront pas ! Je pense à ceux qui spéculent contre le franc. Enoncer un tel chiffre comme vous l'avez fait est inadmissible. Jamais, dans le passé, la gauche n'a parlé du franc, alors qu'il pouvait connaître telle ou telle menace, dans les termes qui sont aujourd'hui les vôtres (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Alain Madelin. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Volontiers !

M. le président. La parole est à M. Alain Madelin, avec l'autorisation de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Alain Madelin. Monsieur le ministre, j'ai simplement indiqué que le franc était victime de votre mauvaise politique économique et sociale. J'ai fait le total de tous les déficits : le déficit budgétaire — 110 milliards l'an dernier, 150 milliards cette année — les déficits sociaux — environ 80 milliards — le déficit des entreprises nationalisées, le déficit de notre commerce extérieur.

M. Dominique Frelaut. Quel amalgame !

M. Alain Madelin. N'importe qui peut faire le total.

M. Louis Moulinet, rapporteur pour avis. C'est ajouter des carottes à des poireaux !

M. Alain Madelin. Le total de ces différents trous creusés par la politique économique et sociale du Gouvernement depuis un an se situe entre 500 et 600 milliards de francs.

Telle est la démonstration que je voulais vous apporter. *(Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur Madelin, vous ne savez pas compter. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que je remarque cette carence chez ceux qui nous ont conduits là où nous sommes. Outre le fait que si vous additionniez les différents chiffres en cause, vous n'atteindriez pas ce total, je crois que vous ne devriez pas procéder à un tel amalgame. Il n'est pas sérieux en effet d'additionner le déficit budgétaire — financé, depuis toujours, dans les conditions que chacun connaît — avec le déficit du commerce extérieur, avec le déficit de la sécurité sociale et avec le déficit de l'assurance-chômage.

M. Alain Madelin. C'est le total qui compte !

M. Charles Metzinger. C'est de l'incompétence !

M. Gérard Gouzes. C'est de la provocation !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Par ailleurs, contrairement à ce qui est arrivé dans le passé, il n'y aura de déficit de la sécurité sociale ni en 1982 ni en 1983.

Nous avons abordé l'examen de ces problèmes d'une autre façon que vous.

En ce qui concerne la sécurité sociale, vous aviez pris l'habitude, de 1974 à 1981, d'augmenter régulièrement les cotisations payées tant par les salariés que par les entreprises, cela prouve que nous sommes un petit peu plus sérieux que vous.

M. Christian Goux, président de la commission des finances. C'est bien vrai !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. De toute façon, les chiffres que vous avancez ne sont pas exacts. Les besoins de financement de 1983 — et ce problème sera réglé — sont inférieurs à 25 milliards.

Pour le déficit de l'assurance-chômage, on a parlé de 30 à 33 milliards cumulés sur les deux années 1982 et 1983. J'ai constaté, à ce propos, que certains avaient l'habitude de lancer des chiffres fantaisistes. Or, je puis d'ores et déjà vous indiquer que le déficit pour 1982 sera inférieur de 4 milliards aux chiffres avancés ici ou là ; il en ira de même pour 1983.

Le franc, je le répète, a connu des difficultés. Nous refusons certes la facilité, mais je crois bon de souligner qu'il serait de l'intérêt de tous — telle est en tout cas la conception que je me fais du débat entre les Français où qu'ils se situent politiquement — de ne rien dire et de ne rien faire qui puisse porter atteinte à la crédibilité de notre monnaie. C'est ainsi que nous nous comportons lorsque nous étions dans l'opposition et je regrette que vous n'ayez pas la même idée que nous de l'intérêt national. Mais ce n'est pas la première fois que l'on observe cela dans l'histoire de notre pays. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. Alain Madelin. Relisez François Mitterrand !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Par ailleurs, vous avez eu raison de souligner que le problème de l'U.N.E.D.I.C. est difficile ; il ne faut cependant pas oublier que ce n'est pas nous qui lui avons donné naissance ! Vous avez même parlé d'une partie de coll-mallard ; mais prenez-vous-en plutôt à ceux qui nous ont précédés.

Vous avez également estimé qu'il n'était pas normal que l'Etat n'intervienne pas dans cette organisation. Or, je souhaite à la fois préserver la politique contractuelle et faire en sorte que l'Etat puisse assumer ses responsabilités. Mais qui les avait fuies ? Je ne sais pas si M. Barre était un marchand de tapis — je ne prendrai pas la responsabilité de lui attribuer ce qualificatif — mais il convient de rappeler qu'il a été à l'origine de la loi de 1979.

Nous avons besoin de temps et d'une large concertation pour expliquer à nos partenaires dans quelle impasse vous aviez enfermé la protection sociale. Faites-nous confiance. Nous y voyons parfaitement clair ; nous n'avons pas de bandeau sur les yeux. D'ailleurs, en cas de difficultés, les partenaires sociaux se tournent toujours vers le Gouvernement. Je connais même le responsable d'une grande organisation syndicale qui s'est adressé au ministre que je suis pour lui demander de bien vouloir présider une réunion en vue de trouver une solution. Il doit avoir de nos capacités à résoudre les problèmes une idée bien meilleure que celle que vous avez exprimée.

Je répondrai maintenant plus directement aux orateurs de la majorité.

Oui, monsieur Frelaut, le problème de la contribution exceptionnelle par l'impôt sur le revenu devra être examinée dans le cadre du débat budgétaire.

Vous avez également eu raison de souligner que la politique des contrats de solidarité devait être poursuivie en mettant l'accent sur la réduction de la durée du travail. Je suis d'ailleurs d'accord avec vous pour estimer que cette politique des contrats de solidarité est préférable à celle des conventions car il est bon qu'à un emploi succède un emploi.

C'est enfin à juste titre que vous avez souhaité que tout avantage accordé à une entreprise ait pour contrepartie la réalisation d'investissements et la création d'emplois, car l'un ne doit pas aller sans l'autre.

J'ai déjà répondu à M. Gérard Gouzes, que je remercie pour ses propositions visant à instaurer une date limite. Je répète que nous devons revoir tout notre système de protection dans le cadre du budget social.

Oui, mesdames et messieurs les députés, l'idée de solidarité doit prévaloir sans que la réduction des inégalités soit perdue de vue. Nos systèmes sociaux sont trop compliqués ; on ne sait plus très bien qui paye et pourquoi. J'ai même parfois, en y regardant de près, le sentiment que ce sont toujours les mêmes qui fournissent les efforts les plus importants.

En terminant, je répondrai brièvement à quelques-unes des questions qui ont été posées.

Le statut est un statut fiscal. La contribution qui sera versée au titre de la future loi sera déduite du montant brut de la rémunération pour la détermination du revenu imposable. Cette disposition est nécessaire ; elle aura pour effet d'éviter une double imposition des personnels concernés.

Tout a été dit à propos de l'élargissement des droits à l'indemnisation au profit des militaires engagés depuis plus de trois ans, des personnels titulaires des collectivités locales et des établissements publics administratifs locaux.

Nous sommes tout à fait d'accord — nous l'avons déjà indiqué — pour substituer à la notion de licenciement celle de perte involontaire d'emploi. Cela signifie que la protection s'étendra aux démissionnaires pour motif légitime.

J'en viens maintenant au fond. Pourquoi avoir choisi un établissement public national ? Nous avons écarté la solution du recouvrement direct par les Assedic pour plusieurs raisons. D'abord, sur le plan technique, les Assedic ne connaissent pas les employeurs du secteur public. Ensuite, sur le plan juridique, la contribution de solidarité étant un impôt, il n'était pas possible que les Assedic procèdent à son recouvrement. Enfin, sur le plan de l'opportunité, le Gouvernement, qui exerce ses responsabilités, souhaite garder la maîtrise du recouvrement et du calendrier de versement de cette contribution à l'U.N.E.D.I.C.

La création d'un fonds permet plus de souplesse. Nous aurions pu faire intervenir le F.N.E. mais cette formule n'aurait pas permis d'affecter la contribution de solidarité. Or je ne souhaitais pas, monsieur le président de la commission des finances, que cette contribution tombe dans la masse des recettes de l'Etat. Les remarques présentées par M. Frelaut, par M. Gouzes et par M. le rapporteur montrent bien en effet que lorsqu'une somme tombe dans la masse des recettes de l'Etat, il est parfois difficile d'en obtenir l'affectation souhaitée.

Le fonds public national prendra la forme d'un établissement public à caractère administratif et il disposera de la personnalité juridique. Il pourra même, en sus de la collecte de cette contribution, emprunter. Il aura une organisation très souple et il n'y aura pas de personnel rémunéré, car c'est la Caisse

des dépôts et consignations qui assurera la gestion du fonds dans des conditions définies par une convention passée entre la Caisse des dépôts et le fonds que nous créons. Nous y serons présents pour suivre l'évolution de la dépense et je pense que ce système est le meilleur que nous puissions mettre en place.

Telle sont, mesdames et messieurs les députés, les observations que je tenais à vous présenter. Je prie une nouvelle fois l'Assemblée de m'excuser de ne pas pouvoir entendre les autres orateurs.

Chacun doit bien comprendre que la contribution de solidarité — de solidarité ouvrière ainsi que je l'ai indiqué tout à l'heure — intervient à un moment où chacun des partenaires sociaux — comme la nation tout entière — peut constater que les engagements pris par le Gouvernement seront tenus, tout au moins si le Parlement veut bien nous suivre. Dès cette semaine, je recevrai les organisations syndicales et je rencontrerai les représentants du patronat. Aux uns et aux autres — si vous voulez bien nous suivre — je pourrai dire que l'Assemblée nationale a confirmé les engagements du Gouvernement et qu'il faut maintenant que chacune des parties prenantes assume ses responsabilités. Du côté des organisations ouvrières, cela a été fait. Il importe donc que les entreprises prennent également les responsabilités qui leur incombent.

Le Gouvernement suit ce dossier avec le maximum d'attention. Il constitue une pièce parmi d'autres, non pas d'un puzzle, mais d'une politique économique dont les premiers résultats sont déjà, sensibles.

Sur le plan de la lutte contre l'inflation, les derniers indices des prix relevés montrent que nous marquons des points. Alors que dès avant 1981, nous vivions à un rythme d'inflation de 14 p. 100, nous sommes déjà revenus à un rythme de 11 p. 100 et nous ne dépasserons pas les 10 p. 100 cette année.

En ce qui concerne le chômage, ce n'est pas encore la grande dégruc mais c'est déjà un niveau de stabilité que nous pouvons opposer à ce qui se passe ailleurs. La nation fait confiance à la politique du Gouvernement, et vous pourrez prochainement en observer les conséquences.

Nous nous opposons à la politique de facilité qui prévalait hier en en appelant à l'effort. Nous pouvons d'autant plus aisément nous permettre un tel appel que notre politique est fondée sur les concepts de solidarité et de justice que nous demandons à tous les Français de respecter.

Notre attitude est courageuse et ceux qui ont un peu plus que d'autres — je pense notamment aux bénéficiaires de hauts revenus et aux entreprises qui réalisent des résultats positifs — doivent comprendre qu'un effort de solidarité s'impose face à ce phénomène de société que constitue le chômage et qui frappe toutes les nations occidentales.

Pour la première fois depuis bien longtemps, le Gouvernement s'y attaque résolument et il s'attache à lui apporter des solutions parce que c'est un devoir pour lui-même, un devoir pour la collectivité et un moyen de répondre à l'angoisse et à la détresse de centaines et de centaines de milliers de travailleurs et de leur famille. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président : La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Christian Goux, président de la commission des finances. Monsieur le président, la commission des finances se réunira à quatorze heures trente pour examiner, en application de l'article 88 du règlement, les amendements qui ont été déposés.

M. le président. Les membres de la commission vous auront entendu.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 1122 relatif au fond de solidarité pour l'emploi (rapport n° 1140 de M. Jean Natiez, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique : Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée, à douze heures trente cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
LOUIS JEAN.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)