

N° 456

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1982.

AVIS

FAIT

Au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TER-
MES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION *après déclara-*
tion d'urgence sur les prix et les revenus.

Par M. André RABINEAU,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, René Touzet, Georges Treille, Jean Varlet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 962, 966 et in-8° 193.

Sénat : 441, 445, 447 (1981-1982).

Politique économique et sociale. — *Bâtiment et travaux publics - Baux - Dividendes - Entreprises - Inflation - Loyers - Politique contractuelle - Prix - Revenus - Salaires - Sécurité Sociale - S.M.I.C. - Sociétés civiles et commerciales - Tarifs - Travailleurs indépendants (rémunérations).*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION GÉNÉRALE	3
I. — Le blocage des salaires : la faillite de la politique économique menée depuis un an	4
A. — Les volte-face de la politique économique	4
B. — La remise en cause de la politique contractuelle	4
C. — La remise en cause de la politique de maintien du pouvoir d'achat	5
II. — Les insuffisances et les incertitudes du dispositif	7
A. — Le droit commun : un blocage de l'ensemble des rémunérations	7
B. — L'attention particulière accordée aux personnes rémunérées au niveau du SMIC	9
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	11

Mesdames, Messieurs,

Si votre commission des Affaires sociales a souhaité exprimer son avis sur le projet de loi relatif aux prix et aux revenus, c'est qu'au-delà des considérations économiques, excellemment développées par les rapporteurs de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Finances, ou des considérations juridiques, très scrupuleusement exposées par le rapporteur de la commission des Lois, ce texte comporte, notamment dans son article 4, des implications sociales préoccupantes. Il tire les conséquences de la faillite gouvernementale en définissant trois orientations nouvelles tout aussi condamnables sur le plan social :

— d'abord, le gouvernement modifie radicalement l'orientation de sa politique économique, en empruntant une voie qui, sans permettre de lutter efficacement contre l'inflation, menace très gravement l'emploi ;

— ensuite, le projet de loi constitue une violation de la liberté de négocier et condamne, à terme, la politique contractuelle ;

— enfin, le blocage des salaires auquel il procède, entraînera une importante dégradation du pouvoir d'achat des Français, aggravée encore par l'accroissement probable des prélèvements obligatoires.

Outre ces considérations d'ensemble, le dispositif qui vous est proposé est critiquable :

— les termes de l'article 4 laissent trop souvent le lecteur en proie à de difficiles problèmes d'interprétation ;

— la volonté de protéger le pouvoir d'achat des bas salaires ne semble pas devoir être satisfaite par les seules mesures applicables aux titulaires du salaire minimal (SMIC) ;

— la prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations patronales dues par les entreprises employant des personnes rémunérées au SMIC conduit à prélever, sur les fonds destinés à agir sur l'emploi, les sommes nécessaires au financement d'une politique conjoncturelle incertaine.

Telles sont les différentes observations que votre commission entend développer dans le présent avis. Qu'il lui soit permis d'indiquer au préalable que, respectant strictement les compétences qui sont les siennes, elle n'en partage pas moins les considérations économiques et juridiques développées par les trois autres rapporteurs, qui justifieront qu'en dernière analyse elle vous demandera de suivre les conclusions présentées par la commission des Affaires économiques et du Plan.

I. — LE BLOCAGE DES SALAIRES : LA FAILLITE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE MENÉE DEPUIS UN AN

A. — Les volte-face de la politique économique

Oubliant les dangers d'une telle orientation, négligeant les avertissements de la majorité sénatoriale, le nouveau gouvernement a voulu, dès le mois de mai 1981, assurer la reprise de l'activité par la relance de la consommation.

Le blocage des salaires marque donc un arrêt brutal de cette politique et ne manquera pas de peser lourdement sur la consommation des ménages, et, par conséquent, sur les débouchés de nos entreprises.

Une telle démarche ne peut que menacer gravement la situation de l'emploi, à quelques semaines d'une rentrée qui livrera son lot annuel de jeunes chômeurs.

En somme, alors même que le blocage des prix, mesure inefficace, n'exercera qu'une action artificielle sur l'évolution des prix sans lutter effectivement contre l'inflation, le blocage des salaires accroîtra encore le nombre des chômeurs et les charges de notre système d'indemnisation, pourtant au bord de l'asphyxie.

B. — La remise en cause de la politique contractuelle

Votre commission ne peut que s'associer aux réactions unanimes des organisations syndicales pour condamner l'atteinte à la liberté de négocier que constitue le blocage législatif des salaires.

Depuis 1950, la politique salariale n'a jamais cessé de reposer sur la négociation sociale et on ne saurait omettre de rappeler à cette occasion que toutes les tentatives des précédents gouvernements pour mettre en œuvre une politique concertée des revenus ont été condamnées, au nom de la démocratie sociale, par l'actuelle majorité présidentielle.

On pourrait sourire, si le sujet n'était si grave, en constatant que le même gouvernement qui a soumis au Parlement une réforme prétendument ambitieuse de la négociation collective, porte au droit actuel une grave atteinte.

Votre commission tient à attirer votre attention sur un point essentiel : la liberté de négocier n'est pas seulement remise en cause par la seule suspension provisoire des accords conclus. En effet, le gouvernement entend agir durablement sur la négociation salariale en imposant aux partenaires sociaux de nouvelles règles du jeu.

Les dispositions du paragraphe V de l'article 4 sont, sur ce point, parfaitement éclairantes. Dans le cadre du plan de dix-huit mois qu'il a défini, le gouvernement souhaite se donner les moyens de modifier profondément les modalités de détermination des rémunérations.

Comment ne pas s'inquiéter, dès lors, des menaces que fait peser une telle démarche sur la paix sociale de notre pays, au moment où la crise à laquelle nous sommes confrontés exige l'effort de chacun et la solidarité de toute la nation ?

L'adoption prochaine et probable du projet de loi présenté par M. Auroux, ministre du Travail, associée à la politique gouvernementale qui nous est promise, risque donc d'étouffer la politique contractuelle, sous le double effet de la tutelle publique et de la surenchère syndicale.

C. — La remise en cause de la politique de maintien du pouvoir d'achat

Touchés par un blocage généralisé, les Français vont enregistrer, pendant quatre mois, une baisse sensible de leur pouvoir d'achat.

D'abord, le blocage des prix ne permettra pas, à l'évidence, de ramener l'évolution des prix au niveau 0. L'inefficacité des contrôles, mais le fait également que certains prix ne soient pas touchés par le blocage, conduisent le gouvernement lui-même à envisager une hausse sensible des prix.

Mais surtout, cette dégradation du pouvoir d'achat s'accompagnera de graves distorsions entre les salariés.

S'appliquant aveuglément en juin 1982, les dispositions de l'article 4 interdisent, par exemple, aux fonctionnaires de bénéficier de l'augmentation des traitements attendue au 1^{er} juillet 1982. Or, cette revalorisation ne concernait, pour l'essentiel, que la seule compensation de la hausse des prix intervenue depuis la précédente augmentation, c'est-à-dire depuis le mois de mars dernier. C'est donc un retard de sept mois que devront subir les agents publics.

En outre, ce sont souvent des produits de première nécessité qui sont écartés du dispositif de blocage des prix, atteignant ainsi le panier de la ménagère, et au premier chef, les revenus des français les plus défavorisés.

Cette perte du pouvoir d'achat ne pourra être compensée après la fin de la période de blocage. En effet, l'article 4 prévoit qu'en aucun cas, un rappel de rémunération ne pourra être accordé au titre de cette période.

Enfin, d'autres menaces pèsent sur le pouvoir d'achat des familles, qui résultent de la situation critique des comptes publics et sociaux :

— la nécessité de maintenir, sinon de réduire, le déficit budgétaire entraînera à coup sûr un alourdissement de la pression fiscale ;

— le déficit attendu de la sécurité sociale conduira soit à un relèvement du taux des cotisations, soit à une limitation de l'augmentation des prestations ;

— le financement du système d'indemnisation du chômage exigera un relèvement du taux de participation des cotisants et le prélèvement d'une contribution de solidarité sur les revenus de catégories sociales nouvelles (fonctionnaires, professions indépendantes).

En somme, l'année 1982 se soldera par une très sensible dégradation du pouvoir d'achat des Français, aggravée par une distorsion inégalitaire de l'échelle des revenus.

II. — LES INSUFFISANCES ET LES INCERTITUDES DU DISPOSITIF

A. — Le droit commun : un blocage de l'ensemble des rémunérations

1. — *Le champ d'application du blocage*

Le premier paragraphe de l'article 4 conduit, pour une période allant du 1^{er} juin au 31 octobre 1982, au blocage de la rémunération brute de tous les salariés, qu'ils appartiennent au secteur privé ou au secteur public et quel que soit leur statut juridique. Par un souci de précision respectable, le deuxième alinéa de ce paragraphe vise expressément les fonctionnaires, civils et militaires, titulaires ou non, employés par toutes les collectivités publiques.

Il convient de souligner que la mesure s'applique aux salariés quel que soit leur lieu d'emploi. Cela signifie en particulier que les salariés travaillant à l'étranger, pour le compte d'une entreprise installée en France, sont également touchés par le blocage. S'il est possible d'admettre une telle extension, qui permet de bloquer l'ensemble des coûts salariaux, il est permis de s'inquiéter de ses effets sur des personnes installées dans des pays où la situation économique peut être très différente.

Le troisième paragraphe, quant à lui, précise la notion de rémunération brute. Celle-ci doit s'entendre comme la somme du salaire et des accessoires de celui-ci, qu'ils soient ou non soumis à cotisation sociale. Il s'agit en particulier des primes et des indemnités, mais aussi de tous les avantages versés aux salariés, à l'exception des remboursements des frais professionnels qu'ils ont réellement exposés.

Toutes les hausses, collectives ou individuelles, sont proscrites pendant les périodes considérées, à l'exception de deux types d'augmentation :

— celles qui résultent d'une promotion comportant changement effectif et durable de qualification ou de poste ;

— celles qui découlent de l'application de règles ou de clauses d'ancienneté établies par une convention ou par accord signé avant le 11 juin ou qui résultent d'une décision portée à la connaissance des intéressés avant la même date.

Selon M. Jean Anciant, rapporteur de la commission des Finances à l'Assemblée nationale, l'article 4 permettrait l'application intégrale, pendant la période de blocage, de règles d'ancienneté qui « organisent les rémunérations sur la longue période ».

Mais, si l'on s'en tient à la lettre de l'article, l'application de telles règles au-delà du 11 juin n'apparaît pas possible, même si la modification apportée à la rédaction de la fin du paragraphe V permet, semble-t-il, d'opérer un rattrapage en fin de période de blocage. Il convient donc que, sur ce point, le Gouvernement apporte au Sénat les apaisements nécessaires.

Enfin, l'article 4 précise que les augmentations afférentes à la rémunération du mois de juin 1982 et qui résultent soit d'une convention ou d'un accord signé avant le 11 juin, soit d'une décision portée à la connaissance des intéressés avant cette date, peuvent être également accordées.

2. — *La « sortie » du blocage*

Suspendant l'ensemble des stipulations législatives, réglementaires ou contractuelles contraires à son dispositif, l'article 4 invite cependant, dès maintenant, les partenaires sociaux à engager des négociations propres à définir les accords salariaux applicables à l'issue de la période de blocage.

Le paragraphe V limite toutefois la liberté des négociateurs en excluant tout rattrapage, sous forme collective ou individuelle, en compensation des pertes de pouvoir d'achat éprouvées pendant la période précitée.

Quant au paragraphe VI, il introduit une apparente souplesse au rigoureux mécanisme de l'article 4, en permettant d'avancer au 30 septembre 1982 l'application de son dispositif dans les branches, les entreprises, les collectivités ou à certaines catégories de travailleurs, qui,

compte tenu de leur niveau de rémunération, auront conclu un accord répondant à certains conditions, relatives notamment aux modalités de détermination des rémunérations et au contenu des accords de régulation des prix.

Votre rapporteur insiste sur le caractère apparent d'une souplesse qui laisse présager l'intention très ferme du Gouvernement de mettre en place une police des prix et des salaires contraire à la liberté de négociation.

Telles sont donc les dispositions contenues dans l'article 4 qui ajoute, dans son paragraphe VII un surprenant régime de sanctions sur lequel votre rapporteur laisse à votre commission des Lois le soin de formuler les objections qu'il soulève.

B. — L'attention particulière accordée aux personnes rémunérées au niveau du S.M.I.C.

L'article 4 écarte de son champ d'application les augmentations du salaire minimum de croissance susceptibles d'intervenir en application des articles L. 141-3 et L. 141-4 du Code du Travail. L'article L. 141-3 prévoit l'indexation du S.M.I.C. sur l'évolution de l'indice national des prix à la consommation, qui est appliquée à chaque fois que cet indice s'élève de plus de 2 %. L'article L. 141-4 tend, quant à lui, à revaloriser le salaire minimum en fonction du développement économique de la nation, au 1^{er} juillet de chaque année.

Selon ces règles, le S.M.I.C. actuellement fixé au taux horaire de 19,03 F, s'élèvera à 19,64 F au 1^{er} juillet prochain.

L'exception prévue par l'article 4 est bien insuffisante, qui, s'appliquant aux seuls titulaires du S.M.I.C. impose aux bas et moyens salaires un blocage aussi rigoureux qu'aux revenus les plus élevés, alors même que les salariés concernés subissent le plus durement les atteintes au pouvoir d'achat. En effet, il convient d'ajouter au blocage des salaires le relèvement immédiat du plafond de la sécurité sociale, la perspective d'une élévation sensible du taux de leurs cotisations sociales, ainsi que les augmentations subies par les prix de certains produits courants, particulièrement importants dans le budget de ces ménages.

* *
*

En somme, opposée au principe du blocage des salaires, inquiète des imperfections du dispositif qui lui est soumis, votre commission des Affaires sociales ne peut que vous demander d'adopter la question préalable déposée par la commission des Affaires économiques et du Plan, dont elle partage l'ensemble des conclusions.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le mercredi 7 juillet 1982, sous la présidence de M. Robert Schwint, Président, l'avis présenté en son nom par M. André Rabineau sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, sur les prix et revenus.

Le rapporteur pour avis a d'abord rappelé que la saisine de la commission des Affaires sociales résultait des implications sociales préoccupantes du projet de loi, notamment de ses dispositions contenues dans l'article 4 relatif au blocage des salaires. Il a indiqué que la modification radicale de la politique économique entreprise par le gouvernement contribuerait à étouffer définitivement les effets de la relance sur la consommation, compromettant ainsi gravement la situation de l'emploi à la veille d'une rentrée qui sera difficile.

Il a regretté ensuite que le blocage des salaires constitue pour la première fois depuis 1950, une violation de la liberté de négocier et condamne à terme la politique contractuelle. Il a enfin démontré que le blocage des salaires aboutirait à une dégradation importante du pouvoir d'achat des Français qu'aggraverait encore l'augmentation probable des prélèvements obligatoires, fiscaux ou sociaux.

Le rapporteur pour avis a alors analysé l'article 4 en soulignant les imperfections de sa rédaction et en indiquant notamment que le maintien du pouvoir d'achat des seuls titulaires du SMIC laissait à l'écart les bas et moyens salaires qui subiront donc de ce fait le plus durement, le choc de la politique engagée par le gouvernement.

Enfin, le rapporteur pour avis a regretté que le financement des exonérations de cotisations de sécurité sociale prévu par l'article 6, soit assuré par un prélèvement sur les fonds destinés à agir sur l'emploi.

M. Jean Chérioux, manifestant son accord avec le rapporteur, a voulu souligner une seconde fois la grave et historique exception que constituait ce projet à la liberté de négociation. Il a rappelé que toutes les politiques d'austérité engagées en France au cours des trente dernières années, n'avaient jamais utilisé un procédé aussi drastique. Il a estimé enfin qu'il ne serait pas possible de sortir effectivement du blocage à l'issue de la période des quatre mois visée par le projet de loi, et qu'ainsi la France était engagée dans un processus irréversible dont les effets s'avèreraient rapidement désastreux.

Le Président Robert Schwint est alors intervenu pour constater avec les autres commissaires qu'effectivement c'était bien la première fois qu'un gouvernement avait recours au blocage des salaires. Il a voulu souligner à ce titre, le courage d'un gouvernement qui, soucieux de réussir son entreprise politique, n'hésitait pas à utiliser les armes nécessaires.

Il a rappelé que le gouvernement avait trouvé en mai 1981 une économie française malade et qu'il a tenté dans un premier temps d'appliquer une thérapeutique homéopathique, engageant essentiellement son action dans la lutte contre le chômage. Il fallait, selon le président, pour qu'une telle politique réussisse, une reprise de l'investissement productif qui ne s'est finalement pas produite. Il convient donc désormais, face à la crise internationale qui s'aggrave, d'utiliser « une médecine de cheval ». C'est là l'objet de la démarche du gouvernement que le Président a dit approuver totalement.

Enfin, M. Robert Schwint a considéré que la société française devait désormais savoir qu'afin de préserver sa place dans le monde et son développement futur, il était indispensable que les catégories les plus privilégiées acceptent des sacrifices afin de permettre une meilleure répartition du revenu national et de sauvegarder les intérêts essentiels des catégories les plus défavorisées.

M. Jean Chérioux a alors répondu au président en constatant que de tels propos auraient dû être tenus depuis le 10 mai dernier.

Le rapporteur a indiqué que la réaction assez ferme que manifestait son avis, résultait selon lui, de la nécessité de protéger le pouvoir d'achat des Français titulaires des plus bas ou des moyens revenus.

La Commission a alors adopté à la majorité les conclusions de son rapporteur pour avis en décidant de se rallier à la question préalable déposée par la commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond.