

N° 32

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée générale (7^e législ.) : 1122 et in-8° 245.

Sénat : 31 (1982-1983).

Chômage : indemnisation. — *Agents non fonctionnaires de l'Etat - Assurance chômage - Collectivités locales - Contribution de solidarité - Emploi - Fonctionnaires et agents publics - Fonds de solidarité pour l'emploi - Personnel - Salariés - Code du travail.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — QU'EST-CE QUE L'UNEDIC ?	5
A. — Rappel historique	5
1° Un régime contractuel	5
2° La réforme du régime d'indemnisation en 1979	6
B. — Les différents types d'allocations servies	6
C. — Les règles de financement du régime d'assurance chômage	10
1° Les contributions des employeurs et des salariés	10
2° La subvention de l'Etat	10
DEUXIÈME PARTIE. — LA CRISE DE L'INSTITUTION	14
A. — L'existence d'un déficit	14
1° Les causes du déficit	14
2° La mesure du déficit	19
B. — Les remèdes	21
1° L'augmentation des cotisations	21
2° Les économies en matière de prestations	22
3° La majoration de la contribution de l'Etat	22
C. — L'institution d'une contribution de solidarité : analyse du projet de loi	22
1° Le fonctionnement du fonds de solidarité pour l'emploi	24
2° L'extension en faveur de certains agents publics de garanties accordées en cas de perte d'emploi	24
TROISIÈME PARTIE. — INTITULÉ DU TEXTE ET EXAMEN DES ARTICLES ..	29
A. — Modification de l'intitulé du texte	27
B. — Examen des articles	27
EXAMEN EN COMMISSION	45
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	47

Mesdames, Messieurs

Les relations contractuelles établies entre les partenaires sociaux ont permis, en dehors de toute intervention législative, la réalisation de l'importante avancée sociale qu'a constituée la création d'un régime d'indemnisation du chômage. Ce régime s'est montré apte à répondre aux besoins pendant de nombreuses années.

Mais l'aggravation du chômage, non seulement en nombre mais aussi en durée et en qualité, a alourdi les charges de l'indemnisation dans des proportions telles que les modalités de financement actuelles ne permettent plus d'y faire face.

C'est dans ce contexte que, corrélativement à l'effort d'économie et de relèvement des cotisations demandés aux gestionnaires du régime, le gouvernement propose d'instituer un fonds de solidarité pour l'emploi, alimenté par une contribution à la charge des salariés dotés de la garantie de l'emploi.

Après un rappel des principales caractéristiques de l'institution, le présent rapport tentera d'analyser les différentes composantes de la crise qu'elle connaît présentement, avant de procéder à un examen des dispositions du projet de loi qui vous est soumis.

PREMIÈRE PARTIE

QU'EST-CE QUE L'UNEDIC ?

Avant d'examiner les graves difficultés financières auxquelles se trouve confrontée l'institution, il paraît nécessaire de rappeler brièvement ses origines et ses règles de fonctionnement.

A. - Rappel historique

Jusqu'en 1959, les interventions en faveur des travailleurs sans emploi revêtaient la forme de secours, puis d'assistance.

1. - *Un régime contractuel*

Le régime d'assurance-chômage, tel que nous le connaissons, a été créé le 31 décembre 1958 par une convention signée entre le C.N.P.F. et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.) d'une part, les principales organisations syndicales représentatives (C.G.T., C.F.D.T., F.O., C.F.T.C., C.G.C.) d'autre part.

Afin de gérer « le régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce » ainsi établi, les parties signataires ont constitué une association dénommée « Union nationale et interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (U.N.E.D.I.C.).

En outre, des « associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce » (A.S.S.E.D.I.C.), agréées par l'UNEDIC, ont été mises en place dans le cadre interprofessionnel local.

Depuis cette date, le régime a connu plusieurs modifications importantes tendant, les unes, à étendre son champ d'application, les autres, à améliorer l'indemnisation des bénéficiaires :

— une ordonnance du 13 juillet 1967 l'a rendu obligatoire pour tous les employeurs et salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce et

des services, et non plus, seulement pour ceux relevant des branches d'activité représentées au C.N.P.F. ;

— le 1^{er} juillet 1974, **les salariés du secteur agricole** ont été intégrés dans son champ d'application ;

— quant aux entreprises occupant du personnel à l'étranger, une caisse des expatriés a été créée pour leur permettre d'adhérer au régime ;

— **au niveau de l'indemnisation**, de nouvelles prestations furent instituées :

+ **la garantie de ressources** en faveur des travailleurs âgés, licenciés économiques ou non (1972), étendue aux salariés démissionnaires par l'accord interprofessionnel du 13 juin 1977 (dispositif reconduit à deux reprises, jusqu'au 31 mars 1981, puis jusqu'au 31 mars 1983) ;

+ les indemnités de formation et **l'allocation supplémentaire d'attente** (1974) en faveur des personnes licenciées pour motif économique.

2. - *La réforme du régime d'indemnisation en 1979*

La création de ces deux types de prestations a rapidement révélé les difficultés que ne pouvait manquer d'entraîner un double système d'indemnisation assuré à la fois par l'Etat à travers l'aide publique versée à toute personne privée d'emploi et le régime interprofessionnel d'assurance-chômage : formalités complexes et inégalités dans les aides apportées aux chômeurs.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue **la réforme de 1979**. Le dispositif a été mis en place en plusieurs étapes :

— la loi du 16 janvier 1979 a défini le cadre du nouveau système d'indemnisation unifié (article L 351-1 à L 351-16 du code du travail) et prévu les règles de participation de l'Etat au financement du régime ;

— l'accord interprofessionnel du 16 mars 1979, conclu entre le C.N.P.F., la C.G.P.M.E. et les organisations syndicales représentatives, a précisé le contenu de la réglementation ;

— enfin, une autre convention Etat-UNEDIC du 24 février 1981 a prévu le versement d'une allocation de secours exceptionnel à certains chômeurs ayant épuisé leurs droits.

Ce nouveau système présente quatre caractéristiques principales :

— **c'est un système unifié** : seul subsiste un régime d'indemnisation uniforme avec trois types de prestations ;

— **c'est un système simplifié** : sa gestion est confiée aux seules A.S.S.E.D.I.C. ; l'A.N.P.E. étant totalement déchargée de toutes les tâches en la matière ;

— **c'est un système incitatif** à la reprise d'un emploi. Ainsi l'allocation versée en cas de licenciement économique est affectée d'une dégressivité trimestrielle ;

— **c'est un système étendu** à l'ensemble des employeurs et des salariés liés par un contrat de travail. Il concerne en outre certaines catégories de demandeurs d'emploi qui ne possèdent pas de références antérieures de travail (jeunes, femmes).

Nous allons examiner à présent les deux aspects essentiels de ce dispositif, à savoir les types d'allocations servies et ses règles de financement.

B. - Les différents types d'allocations servies

Dans l'actuel régime d'indemnisation du chômage, les travailleurs privés d'emploi — qui ont appartenu à une entreprise affiliée à l'U.N.E.D.I.C. et ont été liés à cette dernière par un contrat de travail (exclusion des agents de l'Etat, collectivités locales, collectivités publiques... etc.) — peuvent prétendre à un **revenu de remplacement** constitué par l'une des prestations suivantes :

— **l'allocation de base**. Elle est attribuée aux anciens salariés, âgés de moins de 65 ans, qui n'ont pas quitté volontairement, sans motif reconnu légitime, leur dernière activité professionnelle ;

— **l'allocation spéciale**. Elle bénéficie aux salariés licenciés pour motif économique, âgés de moins de 60 ans à la date de la rupture de leur contrat de travail ;

— **les allocations forfaitaires**. Différentes catégories de personnes, qui ne peuvent prétendre à aucune des deux allocations précédentes, ont cependant droit à une indemnisation. En bénéficient certaines catégories de jeunes et de femmes ;

— **l'allocation de fin de droits**. Lorsque l'intéressé n'est plus indemnisé ni au titre de l'allocation de base, ni à celui de l'allocation spéciale (ni, le cas échéant, au titre d'une décision de prolongation), il peut bénéficier d'une « allocation de fin de droits ».

Apparentée à cette dernière, on trouve **l'aide de secours exceptionnel**, réservée aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 40 ans ou qui ont exercé une activité professionnelle pendant au moins 5 ans et dont les ressources sont inférieures à 35 554 F par an ;

— **la garantie de ressources.** Ont droit à cette prestation **les salariés licenciés** (ou arrivés au terme d'un contrat à durée déterminée) à partir de 60 ans et justifiant de dix ans d'affiliation à la Sécurité Sociale, dont une année continue d'appartenance au régime A.S.S.E.D.I.C., au cours des cinq dernières années.

Les salariés démissionnaires à partir de 60 ans, peuvent faire valoir le même droit jusqu'au 31 mars 1983.

Les conditions d'attribution, les durées d'indemnisation et le niveau d'indemnisation sont résumés dans les tableaux ci-après :

Allocation	Situation personnelle	Conditions	Montant et durée de l'indemnisation	Minimum maximum
ALLOCATION DE BASE	Licencié pour motif autre qu'économique (ou fin de contrat à durée déterminée, démission pour motif légitime)	<ul style="list-style-type: none"> • moins de 65 ans (ou de l'âge normal de départ à la retraite dans la profession si cet âge est inférieur), • 91 jours (ou 520 heures de travail pendant les 12 mois précédant le chômage, • être à la recherche d'un emploi et physiquement apte à l'exercer. 	<ul style="list-style-type: none"> • partie fixe : 32,46 F/jour + partie proportionnelle : 42 % du salaire, • pendant < 50 ans : 365 jours (1 an) ≥ 50 à < 55 ans : 791 jours (2 ans et 2 mois) ≥ 55 ans : 912 jours (2 ans 1/2). Travailleurs indemnisés à 61 ans et 8 mois : maintien jusqu'à 65 ans et 3 mois. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimum : 85,99 F/jour (2 579,7 F par mois de 30 jours dans la limite fixée ci-dessous). • Maximum : 96 % du salaire brut de référence. • Maximum absolu 42 % d'un salaire égal à 4 fois le plafond mensuel sec. soc. + (32,46 F × 30) = 11 071,2 F + 973,8 F = 12 045 F.
ALLOCATION SPECIALE	Licencié pour motif économique.	<ul style="list-style-type: none"> • moins de 60 ans, • 182 jours (ou 1 040 heures) de travail pendant les 12 mois précédant le chômage, • être à la recherche d'un emploi et physiquement apte à l'exercer, • ne pas avoir refusé, sans motif valable, un emploi ou une session de formation professionnelle proposés notamment par l'ANPE (présomption en ce sens). 	<p>Le plus avantageux des deux décomptes suivants pour 365 jours (un an) :</p> <p>1/ partie fixe : 32,46 F/jour, + partie proportionnelle dégressive en % du salaire :</p> <p>65 % pour le 1^{er} trimestre, 60 % pour le 2^e trimestre, 55 % pour le 3^e trimestre, 50 % pour le 4^e trimestre, 2/ l'allocation spéciale ne peut être inférieure au % suivants du salaire :</p> <p>75 % pour le 1^{er} trimestre, 70 % pour le 2^e trimestre, 65 % pour le 3^e trimestre, 60 % pour le 4^e trimestre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minimum : 106,94 F/j. (3 208,2 F par mois de 30 jours dans la limite ci-dessous). — 90 % du SMIC journalier (SMIC au 1-3-82 : 18,62 F/h) soit 95,76 F. • Maximum : 90 % du salaire brut de référence. • Maximum absolu pour le 1^{er} trimestre : 75 % d'un salaire égal à 4 fois le plafond de la sécurité sociale : 26 360 F × 75 % = 19 770 F.
ALLOCATION DE FIN DE DROITS	Salarié qui n'est plus indemnisé.	<ul style="list-style-type: none"> • Ne plus être indemnisé au titre de l'allocation de base (ou de sa prolongation individuelle) ou de l'allocation spéciale. Les chômeurs âgés en bénéficiant à l'âge de 61 ans et 8 mois sont indemnisés jusqu'à 65 ans et 3 mois. 	<ul style="list-style-type: none"> • 32,46 F/jour • durée (au-delà des durées d'indemnisation au titre de l'allocation de base ou de sa prolongation, ou de l'allocation spéciale) : < 50 ans : 274 jours (3 mois) ≥ 50 < 55 ans : 365 jours (un an) ≥ 55 ans et au-delà : 456 jours (15 mois) • durée maximale d'indemnisation toutes prestations confondues : < 50 ans : 1 095 jours (3 ans) ≥ 50 ans et au-delà : 1 825 jours (5 ans). 	
GARANTIE DE RESSOURCES	Licencié pour quelque motif que ce soit (ou fin de contrat à durée déterminée) et démissionnaire.	<ul style="list-style-type: none"> • Etre âgé d'au moins 60 ans à la date de la rupture du contrat de travail • compter 10 ans de salariat (dont une année continue ou deux années discontinues d'appartenance au régime ASSÉDIC au cours des 5 dernières années) • ne pas avoir demandé la liquidation d'une pension de retraite de la Sécurité sociale après licenciement. • remplir les conditions pour bénéficier de l'allocation de base (voir ci-dessus). • En outre, pour les salariés démissionnaires : ne pas être en mesure, au moment de la demande, de bénéficier d'une pension de vieillesse de la Séc. soc. et d'une retraite complémentaire liquidée sans application d'un coefficient d'anticipation (sauf anciens déportés, prisonniers, combattants) et femmes ayant cotisé 37 ans et demi. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cas général : 70 % du salaire brut jusqu'à 65 ans et 3 mois ou liquidation d'une pension de Sécurité sociale ou reprise d'une activité professionnelle (le versement est repris dès cessation de cette nouvelle activité) ▶ Licenciés pour motif économique ayant moins de 10 ans de salariat : • même taux que ci-dessus pendant un an si licenciement prononcé à 60 ans ou postérieurement et si 182 jours (6 mois) d'appartenance ou 1 040 heures de travail • même taux à partir du soixantième anniversaire pour le temps correspondant à la différence entre 365 jours et le nombre d'allocations spéciales déjà servies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimum : 115 % de l'allocation de base minimale : 98,88 F/jour ; 2 966,4 F/mois. • Maximum : 90 % du salaire brut de référence. • Maximum absolu : 70 % d'un salaire égal à 4 fois le plafond séc. soc. : soit 18 452 F/mois.

Allocation	Situation personnelle	Conditions	Montant et durée d'indemnisation
ALLOCATION FORFAITAIRE	1. Jeunes diplômés de l'enseignement technologique ou ayant suivi un stage pratique en entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • être âgé de 16 ans au moins. • rechercher un emploi depuis 6 mois dans les 12 mois qui suivent la date du diplôme ou d'achèvement du stage 	64,92 F par jour pendant 365 jours
	2. Autres jeunes diplômés ou ayant suivi cycle enseignement technologique ou stage agréé conventionné	id.	32,46 F par jour pendant 365 jours
	3. Jeunes soutiens de famille	<ul style="list-style-type: none"> • être âgé de 16 à 25 ans et soutien de famille (conjoint, parents, beaux-parents, enfants mineurs) • avoir eu une activité après le 16^e anniversaire notamment poursuite d'études • rechercher un emploi 	32,46 F par jour pendant 365 jours
	4. Jeunes libérés du service militaire	• être à la recherche d'un emploi dans les 12 mois qui suivent la date de libération du service national	48,69 F par jour pendant 365 jours
	5. Jeunes apprentis	<ul style="list-style-type: none"> • être titulaire d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat emploi-formation • rechercher un emploi dans les 12 mois qui suivent la fin du contrat 	64,92 F par jour pendant 365 jours
	6. Femmes seules chefs de famille	<ul style="list-style-type: none"> • être depuis moins de 2 ans veuve, divorcée séparée judiciairement, célibataire avec un enfant à charge • avoir accompli un stage pratique en entreprise ou obtenu un diplôme ou suivi une formation • rechercher un emploi depuis 6 mois 	64,92 F par jour pendant 365 jours
	7. Femmes ayant suivi stage de F.P.	<ul style="list-style-type: none"> • avoir accompli un stage de formation professionnelle de 500 h au moins et agréé par l'Etat pour la rémunération ou par une commission paritaire de l'emploi • rechercher un emploi depuis 6 mois et dans les 12 mois qui suivent l'achèvement du stage 	id.
	8. Détenus libérés	• rechercher un emploi dans les 12 mois qui suivent leur libération (sauf certaines condamnations qui excluent du bénéfice)	32,46 F par jour pendant 365 jours
	9. Chômeurs créateurs d'entreprise	• en cours d'indemnisation ou de préavis de licenciement ou remplissant les conditions de reprise de versement des allocations	6 mois d'indemnisation dans la limite des droits acquis versés en une seule fois.

Source: Liaisons sociales.

C. — Les règles de financement du régime d'assurance-chômage

Depuis la réforme intervenue en 1979, le régime unique d'indemnisation du chômage est alimenté par **un double financement** : les contributions des employeurs et des salariés d'une part et une subvention de l'Etat d'autre part (article L 351-12 du code du travail).

1. — *Les contributions des employeurs et des salariés*

Elles sont calculées sur l'ensemble des rémunérations soumises à la taxe sur les salaires, c'est-à-dire sur l'ensemble des rémunérations brutes ayant le caractère d'un salaire (salaires, indemnités et émoluments, y compris la valeur des avantages en nature), mais dans la limite d'un plafond (26 360 F par mois depuis le 1^{er} janvier 1982).

Le **taux** des contributions est fixé, chaque année par le Conseil d'administration de l'U.N.E.D.I.C.

En principe, les contributions sont supportées à raison de 80 % par l'employeur et 20 % pour le salarié. Cependant, pour faire face aux charges correspondant au versement de la garantie de ressources aux salariés démissionnaires, la partie de contribution dépassant 3 % est supportée à raison de 60 % par l'employeur et 40 % par le salarié.

Pour l'exercice 1982, le taux a été fixé à 3,60 %, soit **2,76 %** (ou 76,6 % de la charge) pour la **part patronale** et **0,84 %** (ou 23,4 % de la charge) pour la **part salariés** (taux inchangé depuis le 1^{er} août 1979).

2. — *La subvention de l'Etat*

Ainsi que l'a prévu la loi du 16 janvier 1979 précitée (article L 351-13 du code du travail), une convention a été conclue entre l'Etat et l'U.N.E.D.I.C. qui précise le montant et les conditions de la subvention de l'Etat.

Cette dernière comprend une participation aux dépenses techniques et une participation aux dépenses de gestion administrative.

a) **La participation aux dépenses techniques** résulte de l'application à une base forfaitaire initiale d'une indexation en valeur et d'une indexation en volume.

— Une base forfaitaire initiale

La participation aux dépenses techniques a été fixée initialement pour 1979 à un niveau tel qu'elle entraîne pour l'Etat, en année pleine et compte tenu d'une augmentation de 12 % du nombre des allocataires, une dépense de 7 milliards au titre de l'aide aux travailleurs privés d'emploi (aide publique comprise).

— Une indexation en valeur

La loi précitée dispose *qu'à régime constant* la subvention de l'Etat suit la même évolution que le produit de la contribution versée par les employeurs et les salariés ; à « régime constant » signifiant que l'Etat n'est pas tenu — sauf accord — de prendre à sa charge une partie des dépenses supplémentaires résultant, par exemple, de la décision de l'U.N.E.D.I.C. de modifier les règles d'attribution des allocations.

— Une indexation en volume

La loi prévoit que, si le nombre des allocataires progresse, les dépenses nouvelles résultant de cette augmentation sont financées pour les deux tiers par un relèvement de la contribution des employeurs et des salariés, et pour un tiers par un accroissement de la subvention de l'Etat. En cas de diminution du nombre des allocataires, les contributions et subventions sont réduites dans les mêmes proportions.

Il découle de ces différentes dispositions qu'il appartient aux gestionnaires du régime de fixer, en fonction de leurs propres prévisions de dépenses, un taux de contribution tel que, par le jeu des mécanismes décrits ci-dessus, l'équilibre financier du régime soit assuré.

Par contre, les prévisions budgétaires de l'Etat n'ont pas à être établies à partir des prévisions de dépenses mais en fonction d'une part, de l'évolution de la valeur du point de cotisation U.N.E.D.I.C., et d'autre part de l'évolution du nombre des allocataires (ou plus exactement du nombre des journées indemnisées).

b) La participation de l'Etat aux dépenses de gestion administrative du régime a été fixée, par accord entre l'Etat et l'U.N.E.D.I.C., à 4,3 % de la participation de l'Etat aux dépenses techniques.

Dans mon rapport sur le budget du travail pour 1980 : je formulais cette interrogation : « Quel peut être le devenir de ce nouveau régime d'indemnisation dans la mesure où une augmentation importante du chômage conduira irrévocablement l'Etat à s'engager financièrement de plus en plus, sous peine de devoir encore alourdir les charges des entreprises ? » En dépit des espoirs qu'avaient fait naître chez la majorité des Français les promesses inconsidérées de 1981, l'interrogation d'alors est hélas ! devenue aujourd'hui, certitude.

Face à la montée sans cesse croissante du chômage, les règles définies en 1979 montrent leur limite. Confronté à des difficultés financières de plus en plus graves, le régime d'indemnisation du chômage ne parvient plus à répondre à l'alourdissement des charges qui lui incombent.

Augmenter les cotisations, accroître le financement budgétaire, réformer les prestations, tels sont les choix ou tel est l'ensemble de mesures qui s'imposent aujourd'hui aux gestionnaires du régime et aux pouvoirs publics, contraints par les événements à prendre une décision rapide.

Nous allons à présent tenter d'analyser les différentes composantes de cette crise et les remèdes susceptibles de lui être apportés.

DEUXIEME PARTIE

LA CRISE DE L'INSTITUTION

Le coût de l'assurance-chômage devrait s'élever à près de 80 milliards de francs cette année contre 54 milliards en 1981, 33 milliards en 1980 et 28 milliards en 1979, première année d'application des nouvelles règles d'indemnisation (7,8 milliards en 1975 et 1 milliard en 1970) soit une progression de près de 190 % en quatre ans. Ce qui, compte tenu de l'érosion monétaire, représente une progression des charges de :

- 6 % en 1980 sur 1979,
- 46 % en 1981 sur 1980,
- 32 % en 1982 sur 1981.

Dans le même temps, les recettes techniques (cotisations patronales et salariales) n'ont progressé que de 57 % passant de 21 à 33 milliards. En effet, dans la mesure où il n'a été procédé à aucun relèvement du taux des cotisations depuis le 1^{er} avril 1979, les recettes n'augmentent plus qu'en fonction de la masse salariale.

La persistance d'un tel écart ne pouvait manquer d'avoir de graves conséquences financières pour l'institution. Comment en est-on arrivé là ? Quels remèdes peut-on envisager ?

A. — L'existence d'un déficit

Avant de prendre la mesure exacte du déficit auquel doit faire face le régime d'indemnisation du chômage, il convient d'en rechercher les causes :

1. — *Les causes du déficit*

La situation actuelle paraît avoir son origine dans quatre causes principales, à savoir : la dégradation de l'emploi, l'allongement de la durée du

chômage, l'élévation du niveau de qualification des bénéficiaires et l'importance croissante des prestations les plus coûteuses.

Le tableau ci-après qui précise, *en moyenne mensuelle par semestre*, le nombre des bénéficiaires des principales allocations servies par l'U.N.E.D.I.C., illustre ce propos :

Différents types d'allocations	1980 (*)		1981		1982
	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre
Allocation de base	449 000	492 000	619 500	642 700	721 700
Allocation spéciale	127 500	128 250	167 500	186 700	177 000
Allocation de fin de droits	82 100	92 000	112 800	121 500	136 300
Allocations forfaitaires	80 100	89 250	101 500	109 900	144 800
	739 200	801 500	1 001 300	1 060 800	1 179 800
Garantie de ressources dont	170 800	199 000	244 400	288 000	336 000
— licenciement	98 500	109 900	128 100	149 000	171 700
— démission	72 300	89 100	116 300	139 000	164 300
Allocation conventionnelle FNE	2 000	1 400	6 800	18 500	31 400
Indemnités de formation	14 500	9 300	18 000	11 600	24 700
Allocation conventionnelle des contrats de solidarité	—	—	—	—	(avril: 154 août: 14 200)
	187 300	209 700	269 200	318 100	392 100
Total des bénéficiaires des aides ***	926 500	1 011 200	1 270 500	1 378 900	1 571 900
Demandeurs d'emploi fin de mois **	1 392 350	1 508 900	1 651 200	1 894 600	1 947 150

* Première année où le nouveau régime d'indemnisation s'est appliqué seul.

** En données brutes.

*** Total sous-évalué de près de 20 % en raison des dossiers en instance et des personnes indemnisées en cours de mois, qui ne le sont plus en fin de mois.

a) Cause première et évidente : la progression foudroyante du nombre des bénéficiaires d'allocations.

Alors que l'effectif des demandeurs d'emploi progressait de près de 40 % en trois ans, celui des bénéficiaires d'allocations a progressé de près de 70 % sur la même période, passant de 926 500 en moyenne au premier semestre 1980 à 1 571 900 au premier semestre 1982.

Cet écart résulte de la création d'allocations nouvelles (fin de droits, forfaitaires) mais aussi et surtout de la progression très rapide du nombre des bénéficiaires de la garantie de ressources qui s'est accru fortement avec l'intervention de la garantie de ressources démission.

b) Une seconde cause réside dans le **changement de nature du chômage**. Le renforcement de son caractère structurel se traduit par un allongement de la durée moyenne du chômage qui est passée de 246 jours au 1^{er} janvier 1980 à 256 jours au 1^{er} janvier 1982 et 275 jours au 1^{er} août dernier, ainsi que par une progression très importante du nombre de chômeurs de longue durée (au-delà d'un an): 337 000 au 1^{er} janvier 1980, leur effectif atteint 515 000 actuellement (statistiques au 1^{er} août) soit 26,5 % du total des demandeurs d'emploi contre 23 % il y a trois ans.

Le phénomène se constate également à travers l'évolution du nombre des bénéficiaires de l'allocation de fin de droits qui a augmenté de 66 % en trois ans contre 60 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi percevant l'une des quatre allocations de chômage.

c) Une troisième cause qui n'est pas la moins préoccupante doit aussi être évoquée: **l'élévation du niveau de qualification des demandeurs d'emplois**. Tandis que le pourcentage des ouvriers qualifiés est passé de 18 % en 1980 à 23 % en 1982, celui des hommes âgés entre 25 et 49 ans atteint 40 % contre 37 % en septembre 1981.

Ainsi, même une stabilisation du nombre des demandeurs d'emploi pourra s'accompagner d'une hausse régulière du coût de l'indemnisation du chômage.

d) La dernière cause, mais non la moindre, est à rechercher dans l'importance accrue de la part occupée par les **prestations coûteuses** et principalement **la garantie de ressources** dans le coût global du régime.

Sa généralisation en 1977 (extension aux salariés démissionnaires) a fait sauter le dernier rempart. Ce système qui permet à tout salarié du secteur privé de quitter son emploi à l'âge de 60 ans avec l'assurance de percevoir 70 % de son dernier salaire brut sur une période de référence de 3 mois précédant le départ et ce, jusqu'à 65 ans, a accru de façon exceptionnelle les dépenses de l'U.N.E.D.I.C. dont elle représente près du tiers (22 milliards en 1982, près de 30 milliards en 1983). (Il serait intéressant à cet égard de rechercher quelle a été l'évolution des salaires des bénéficiaires durant l'année qui a précédé leur départ).

On constate en effet dans le tableau ci-dessus que:

— la part de l'allocation de base, prestation « moins chère », a diminué; elle n'est plus servie qu'à 46 % du total des bénéficiaires d'une aide, contre 50 % en 1980;

— la part de l'allocation spéciale a également diminué (11,5 % contre 14 %);

— en revanche, la part représentée par la **garantie de ressources** n'a cessé d'augmenter : perçue par 18 % des allocataires au 1^{er} semestre 1980, 19,2 % au 1^{er} semestre 1981, elle intéresse aujourd'hui **336 000 personnes**, soit 21 % des allocataires.

Le phénomène est encore plus net si l'on considère la seule garantie de ressources-démission : 72 300 au 1^{er} semestre 1980, le nombre des bénéficiaires de cette prestation atteint actuellement 164 000, soit 10,4 % des allocataires contre 7,8 % en 1980.

Cette évolution paraît devoir se poursuivre en raison, notamment, de l'arrivée des bénéficiaires de contrat de solidarité ainsi que le montrent les prévisions du ministère du travail, établies à partir de l'hypothèse d'une non-reconduction du régime après le 31 mars 1983, à savoir (nombre moyen de bénéficiaires pour chaque année considérée) :

— 1983 : 430 000

— 1984 : 410 000

— 1985 : 380 000

— 1986 : 320 000

— 1987 : 270 000

Or, on rappellera que le **coût annuel moyen d'une garantie de ressources** est actuellement voisin de 60 000 F.

On doit enfin souligner « la montée en charge » très rapide des **nouvelles allocations conventionnelles accordées au titre des contrats de solidarité-« pré-retraite »** : les bénéficiaires au nombre de 154 au mois d'avril, sont aujourd'hui 14 200.

On rappellera que l'ordonnance n° 82-40 du 13 janvier 1982, complétée par l'accord interprofessionnel du 2 décembre 1981 conclu entre les partenaires sociaux, a institué un **nouveau dispositif de pré-retraite** dont les principales modalités sont les suivantes : lorsqu'une entreprise s'engage à embaucher un demandeur d'emploi en contrepartie du départ d'un salarié démissionnaire, ce dernier se voit garantir un revenu de remplacement.

Agé entre 55 et 60 ans, l'intéressé — volontaire pour partir — reçoit une prestation égale à **70 % du salaire brut moyen** (calculé sur les douze derniers mois) avec un minimum de 2 800 F par mois et ce, jusqu'à 60 ans. **Après soixante ans** et, à la condition de ne pas avoir fait liquider sa pension de vieillesse, **il aura droit à la garantie de ressources** — même si le système n'est pas reconduit.

Le financement de cette nouvelle prestation est assuré par l'U.N.E.D.I.C., à hauteur de 50 % et par l'Etat, par l'intermédiaire du fonds national de l'emploi.

Or, les dernières statistiques publiées au mois de juillet permettent de constater que 8 322 contrats ont été conclus avec des entreprises privées, concernant déjà près de 125 500 bénéficiaires potentiels d'une pré-retraite.

Ainsi, c'est environ 7,5 milliards de francs de dépenses supplémentaires qui sont susceptibles de devoir être engagées dans un proche avenir dont la moitié à la charge de l'U.N.E.D.I.C.

A un moment où le financement du régime d'indemnisation du chômage posait déjà de graves problèmes, il convient de s'interroger sur l'opportunité qu'il y avait à créer cette nouvelle prestation.

Dans la conjoncture économique difficile que connaît notre pays depuis plusieurs années, il n'était pas concevable de penser que l'U.N.E.D.I.C. pourrait indéfiniment faire face aux charges financières croissantes qui lui étaient imposées. Aujourd'hui, il y a un déficit, quelle est son ampleur ?

2. — La mesure du déficit

Les tableaux ci-après permettent de mieux appréhender la situation.

(en millions de francs)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982 (prévision)
Dépenses	1 060	7 800	28 500	32 800	54 000	74 000
Recettes	1 060	7 800	28 500	32 800	48 000	69 000
(dont Etat)	(340)	(1 830)	(7 370)	(10 500)	(17 000)	(24 200)
Solde	0	0	0	0	—6 000	—5 000*

* déficit en exercice.

(en milliards de F)

Principales prestations	1982 (prévisions)	1983 (prévisions)
— Allocation de base	29	entre 30,3 et 33,6
— Allocation spéciale	9,9	entre 9,6 et 10,8
— Allocations forfaitaires	3,3	entre 4,1 et 4,37
— Allocation de fin de droits	1,8	entre 2 et 2,1
— Garantie de ressources	21,3	entre 30,3 et 30,6
Indemnités de formation	1,8	entre 2,2 et 2,3
Allocations FNE	1,7	2,7
— Autres prestations (dont allocation de solidarité)	6,8	entre 9,5 et 9,8
Total	74	entre 91 et 96
Rappel du montant des recettes	69	entre 62,5 et 63,5

La situation financière de l'U.N.E.D.I.C. a commencé à se dégrader au cours du deuxième trimestre 1981, les dépenses ayant dépassé les recettes de près de 2 milliards de francs. L'U.N.E.D.I.C. avait alors utilisé ses réserves de trésorerie pour faire face au déséquilibre constaté.

Chiffré à 12 milliards de francs, le déficit prévisionnel pour la fin de l'année 1981 et les six premiers mois de l'année 1982, a été couvert en 1981 par des avances temporaires du Trésor remboursables, à hauteur de 4 milliards de francs et par une partie de l'emprunt garanti par l'Etat, souscrit auprès des caisses de retraite et sociétés d'assurance (2 milliards de francs). **Pour le 1^{er} septembre 1982**, le déficit a été comblé grâce à la contribution exceptionnelle de 6 milliards de francs versés au titre du budget de l'Etat et financée par une majoration de l'impôt sur le revenu (dont 4 milliards ont servi au remboursement des avances du Trésor) et à la mobilisation des 4 milliards d'emprunt restants.

Actuellement, le déficit prévisionnel pour le 2^e semestre de cette année est estimé à 6,76 milliards de francs en trésorerie.

Ayant utilisé ses possibilités d'emprunt auprès des banques (maximum : 1 500 MF), l'U.N.E.D.I.C. a de nouveau recours à des avances temporaires du Trésor.

Pour 1983, le déficit prévisionnel s'établit entre 28,5 et 32,5 milliards de francs, selon les hypothèses retenues en matière d'évolution des salaires et du nombre de demandeurs d'emploi à la fin de l'année.

C'est donc, au total, à un **besoin de financement proche de 40 milliards** que devront faire face les gestionnaires du régime.

A côté des solutions de trésorerie immédiates, on doit s'interroger plus globalement sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

B. — Les remèdes

Dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que les moyens mis en place en 1981 et 1982 (emprunt garanti par l'Etat, dotation budgétaire exceptionnelle) ne peuvent pas constituer une solution durable au problème du financement de l'U.N.E.D.I.C., ils se sont tournés vers les gestionnaires du régime leur demandant dans le cadre de la responsabilité qui est la leur, d'élaborer des propositions permettant le redressement financier de l'institution.

Les négociations entre les partenaires sociaux entamées depuis plusieurs mois se sont soldées par un échec, syndicats et patronat s'étant refusés soit à un programme diastique d'économies, soit à un relèvement des cotisations.

Or, quelle que soit la façon dont on aborde la question, les solutions sont forcément limitées : augmenter les cotisations, diminuer les prestations, majorer la contribution de l'Etat, aucune de ces trois solutions n'étant exclusives des autres et la probabilité, après intervention des pouvoirs publics, d'une combinaison des trois entraînant globalement une régression sociale dont il serait vain d'espérer qu'elle soit décidée par la voie contractuelle.

1. — *L'augmentation des cotisations*

Actuellement, ainsi que nous l'avons vu précédemment, la cotisation patronale représente 2,76 % des salaires et celle des salariés 0,84 %.

Un relèvement de 1,5 point — dont 60 % seraient à la charge de l'employeur et 40 % à la charge du salarié — permettrait de dégager près de 15 milliards de recettes supplémentaires.

Cette solution, préconisée initialement par le Ministre du travail, rencontre l'hostilité de l'ensemble des partenaires sociaux. En effet, une telle mesure s'analyse à la fois comme un nouvel accroissement des charges des entreprises et comme une nouvelle baisse du pouvoir d'achat des salariés alors que l'on aborde le très délicat dossier de « la sortie » du blocage des prix et des salaires.

Et pourtant, elle paraît inévitable compte tenu de l'importance du déficit à combler. Toutefois, elle ne peut se concevoir sans être accompagnée **corrélativement** de la mise en œuvre d'un **rigoureux programme d'économies**.

2. — *Les économies en matière de prestations*

Les diverses propositions avancées en la matière s'ordonnent autour des quatre axes principaux suivants :

a) *L'institution d'un délai de carence*

Il s'agirait de retarder le versement des allocations jusqu'au moment où le demandeur d'emploi aurait épuisé les ressources constituées par les indemnités de licenciement et de congés payés que lui aurait versées son ancienne entreprise.

b) *La révision des modes de calcul des allocations*

A ce titre, peuvent être envisagés :

— **la modification du salaire de référence** qui serait calculé sur la moyenne des douze derniers mois d'activité au lieu de trois mois actuellement ; et ce, pour éviter les hausses abusives de salaires avant les licenciements économiques ou les départs en garantie de ressources ;

— **la modification des règles de revalorisation des indemnités** : celle-ci se ferait non plus sur la base de l'évolution du SMIC et des salaires ouvriers, comme actuellement, mais sur celle de l'évolution des prix ;

— **le calcul des taux d'allocation sur le salaire net** et non plus sur le salaire brut ;

— **la modification des règles de plafonnement** des prestations, actuellement fixées à quatre fois le salaire plafond de la sécurité sociale soit 26 360 F par mois. On peut envisager de limiter leur montant à trois ou deux fois ledit salaire plafond.

c) La suppression ou la diminution de certaines prestations

En premier lieu, **la suppression des indemnités de formation** (prestation non agréée par l'Etat) qui permettent à certains demandeurs d'emploi de percevoir 110 % de leur ancien traitement (il s'agit des licenciés économiques qui font une demande de stage pendant leur préavis).

Par ailleurs, **la réduction de la durée de versement de l'allocation spéciale** attribuée en cas de licenciement économique. Son montant est actuellement dégressif : 75 % du salaire de référence pendant les trois premiers mois, puis 70 % pendant les trois mois suivants, 65 % et enfin 60 %, les trois derniers mois. A cet égard, le programme d'économies présenté par le C.N.P.F. préconise de ramener sa durée de versement à trois mois.

*d) Le délicat problème de la garantie de ressources
et de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans*

Dans ce domaine également, les discussions entre les partenaires sociaux sont loin d'être achevées.

Le dossier est complexe dans la mesure où le nouveau système verra coexister trois catégories d'allocataires : les titulaires de la garantie de ressources âgés de plus de 60 ans, les titulaires d'une allocation de solidarité au titre d'un contrat de solidarité, âgés de moins de 60 ans, et les nouveaux retraités de 60 ans et plus.

Peut-on tout d'abord envisager la création d'un nouveau régime **unique** ? Tous les partenaires sociaux ne sont pas d'accord.

Par ailleurs, l'accord est loin d'être réalisé sur le montant des prestations versées à chacune des catégories précitées. Le C.N.P.F. et la C.G.C. proposent que :

— les premiers continuent à percevoir des indemnités égales à 70 % de leur dernier salaire brut ;

— les seconds percevraient à partir de 60 ans une indemnité dégressive allant de 70 à 60 % du dernier traitement brut ;

— quant aux derniers, ils recevraient une indemnité égale au montant de la pension du régime général et de la retraite complémentaire qu'ils auraient perçu à 65 ans, soit entre 70 % et 52 % du dernier salaire selon les carrières des intéressés.

Enfin, il conviendra de financer ce nouveau régime : quelle sera la participation de l'Etat, le montant des cotisations appelées ? Autant de questions restant à régler ?

3. *La majoration de la contribution de l'Etat*

Dernière solution qui, en épargnant les cotisants, reporterait la charge financière sur le contribuable.

A ce titre, plusieurs propositions ont été faites :

— transférer à l'Etat la totalité de la charge de la garantie de ressources, celle des allocations forfaitaires versées aux non-cotisants au régime ainsi que celle des allocations versées aux chômeurs de longue durée ;

— porter à 50 % le taux de la participation de l'Etat au financement du régime d'indemnisation pour la fraction d'allocataire dépassant 1,3 million.

L'ensemble de ces propositions s'inspire de certaines réalisations étrangères. A cet égard, il faut en effet considérer, que le problème du financement de l'indemnisation du chômage n'est pas propre à notre pays. On constate à l'heure actuelle chez la plupart de nos partenaires et, notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne, où la charge est répartie par parts égales entre les salariés et les entreprises, d'importants efforts pour réduire les dépenses de ce type, liées à une évolution du chômage également générale.

Nous n'échapperons pas à la nécessité de le résoudre, mais les partenaires sociaux ne sauraient à eux seuls, parvenir à dégager une solution viable par la voie contractuelle qui est celle du progrès social et ne saurait être — sous peine d'être condamnée — celle de la régression.

C'est dans ce contexte que s'inscrit **le projet de loi relatif au fonds de solidarité pour l'emploi** qui nous est soumis aujourd'hui.

C. — L'institution d'une contribution de solidarité : analyse du projet de loi

Sans attendre les résultats des discussions engagées par les partenaires sociaux, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un quatrième type de remède « l'appel à la solidarité nationale ».

En effet, considérant que l'équilibre financier des régimes sociaux concerne tous les français, les pouvoirs publics ont proposé, dès le mois de juillet dernier, un « effort partagé » : parallèlement à celui déployé par les gestionnaires du régime d'indemnisation du chômage invités à réaliser des économies et à relever les cotisations, la création d'une contribution de

solidarité à la charge de tous ceux qui bénéficient d'une garantie de l'emploi, était annoncée.

La liste des catégories visées par cette contribution devait concerner à l'origine **tous ceux qui ne cotisent pas actuellement à l'U.N.E.D.I.C. :** fonctionnaires de l'Etat, agents des collectivités locales, personnels des entreprises publiques, professions libérales, artisans, commerçants, bénéficiaires d'une pré-retraite, etc.

Le texte adopté par le Conseil des ministres en date du 29 septembre dernier — dont nous allons analyser ci-après les dispositions — ne concerne que **les seuls salariés publics ou privés se trouvant à l'abri du chômage** et qui ne sont pas actuellement assujettis au régime de l'U.N.E.D.I.C. ; la participation des autres catégories socio-professionnelles évoquées ci-dessus, étant affectée à leur propre régime de protection sociale.

C'est ainsi que le projet de loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité sociale prévoit que les assurés en situation de pré-retraite cotiseront pour la maladie et la vieillesse au même niveau que les salariés en situation d'activité.

Quant aux employeurs et travailleurs indépendants, le même texte comporte une modification des règles de calcul de l'assiette de leurs cotisations qui permet de prendre en compte les revenus de l'année en cours, en supprimant le décalage d'une année existant actuellement.

Le texte qui nous est soumis comporte deux séries de dispositions :

— la première est relative à **la constitution d'un fonds de solidarité pour l'emploi**, alimenté par **une contribution de solidarité**, qui a pour objet de **compléter le financement du régime d'assurance-chômage** ;

— la deuxième intéresse **l'extension à certaines catégories d'agents publics, actuellement non couverts en cas de perte d'emploi**, des dispositions législatives existant en la matière.

1. — *Le fonctionnement du fonds de solidarité pour l'emploi*

Les dispositions du projet de loi sur l'existence future du fonds de solidarité pour l'emploi sont très succinctes. Le statut du fonds, son fonctionnement font l'objet de règles très générales, si ce n'est très vagues.

Dans ces conditions votre rapporteur ne peut manquer de s'interroger sur divers aspects de fonctionnement du fonds, notamment au regard de notre législation financière.

a) *Un statut mal défini*

Aux termes de l'article premier du projet, le fonds se voit reconnaître le statut « **d'établissement public national** ». Cette précision est nécessaire car tout établissement public doit être créé par la loi.

Le texte n'en dit pas plus. De nombreuses questions demeurent posées :

- sera-t-il doté de l'autonomie financière ?
- sera-t-il doté de la personnalité morale ?
- sera-t-il doté de l'autonomie de gestion ?
- sera-t-il soumis à la tutelle du ministre de l'Economie et des Finances ou d'un autre département ministériel ?

D'autres formules que celle de la création d'un fonds auraient pu être utilisées notamment la perception directe de la contribution par les A.S.S.E.D.I.C. au profit de l'U.N.E.D.I.C., de la même manière que sont recouvrées les cotisations, mais aussi celle du compte spécial du Trésor dont les recettes et les dépenses sont prévues par une loi de finances.

Toutefois, dans la mesure où les pouvoirs publics souhaitent pouvoir individualiser et mieux suivre l'utilisation de ces crédits — souci partagé par votre commission — et, compte tenu de l'assujettissement des collectivités locales, la solution consistant à créer un fonds paraît préférable.

Mais, encore faudrait-il que les réponses aux questions précédemment évoquées soient données. A cet égard, il vous sera proposé de préciser clairement le statut du fonds qui devra correspondre à celui d'un établissement public administratif.

b) *Une ressource créée par la loi :
la contribution de solidarité*

L'article 2 du projet prévoit que le fonds sera alimenté à **partir du 1^{er} novembre 1982**, par une contribution assise — dans la limite d'un plafond — sur la rémunération brute totale, y compris tous ses accessoires, perçue par l'ensemble des salariés publics ou privés non affiliés au régime d'assurance-chômage.

Recouvrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, son **taux** sera égal — aux termes de l'article 3 du texte — à **1 %** de l'assiette

précitée. En seront **exonérés** les salariés dont la rémunération est inférieure au S.M.I.C., majoré de 30 %, soit 4 315 F actuellement.

Sur ces bases **son produit** est évalué à **4,6 milliards** de francs en année pleine, soit près de 750 MF pour les seuls mois de novembre et décembre 1982.

Ce dispositif appelle deux séries de questions :

— en premier lieu, il convient de s'interroger sur **la nature de cette contribution**. Acquittée par les salariés sans contrepartie, son caractère **d'imposition** ne fait aucun doute, et cependant elle n'est pas soumise au même régime que les impôts d'Etat, autorisés obligatoirement par une loi de finances.

A cet égard, on rappellera qu'en vertu d'une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, le fonds de solidarité pour l'emploi, ayant la nature juridique d'un établissement public, constitue un simple démembrement de l'Etat et de ce fait, le produit de la contribution qui doit lui être affecté n'a pas à être évalué par une loi de finances ainsi que cela est prévu pour les impôts d'Etat par le premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

De même les dispositions de l'article 18 concernant les règles d'affectation des seules recettes de l'Etat ne s'appliquent pas en pareil cas.

Nous nous trouvons donc une nouvelle fois en présence d'une **taxe spécifique**, difficile à qualifier, dont le produit est affecté au financement d'un établissement public.

Ces considérations conduiront votre rapporteur à vous proposer d'introduire, dans le projet de loi, une disposition prévoyant l'existence d'un **contrôle parlementaire** sur l'emploi des fonds ainsi recouverts.

— On s'interrogera par ailleurs sur **la définition retenue pour l'assiette de la contribution**, à savoir « rémunération brute totale y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels ».

En effet, elle paraît soulever de nombreux problèmes notamment, l'évaluation des avantages en nature, la prise en compte des primes versées aux fonctionnaires.

Sur ce dernier point, il paraît surprenant que l'on retienne une assiette différente de celle qui est prise en considération pour asseoir les cotisations

de sécurité sociale et les droits en matière de pension de retraite et il ne faudra pas s'étonner, si elle est définitivement retenue, de voir s'exprimer une revendication tendant à l'intégration des mêmes éléments pour le calcul des pensions de retraite.

Là encore, il conviendra très certainement de préciser le texte.

c) Une intervention strictement limitée par la loi

Dans le principe, le fonds est destiné à **compléter en tant que de besoin**, le financement du régime d'assurance-chômage.

Cependant, nous savons très bien, à présent, que ce besoin est une réalité immédiate. Il s'agit donc plus concrètement de permettre à l'U.N.E.D.I.C. de retrouver un équilibre financier durable en lui procurant des ressources nouvelles.

Le produit de la contribution de solidarité vient donc compléter l'effort d'économie et de relèvement des cotisations demandé aux gestionnaires du régime.

Aussi, affirmer, comme cela est dit dans l'exposé des motifs, qu'un tel dispositif est temporaire, relève d'un optimisme coupable qui entretient l'illusion du caractère passager des difficultés financières actuelles de l'U.N.E.D.I.C. et que, passé ce cap difficile, tout rentrera dans l'ordre.

2. — L'extension en faveur de certains agents publics des garanties accordées en cas de perte d'emploi

Actuellement, les agents civils non fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif, les agents non titulaires des collectivités locales, les salariés des divers organismes publics ou parapublics, perçoivent, **en cas de licenciement**, une allocation servie par l'organisme employeur.

Les articles 7 et 8 substituent à la notion de licenciement celle plus large de **perte involontaire d'emploi**, ce qui permettra de prendre en considération certains cas de démission légitime.

L'article 7 prévoit également l'extension du champ d'application du droit à indemnisation à des catégories jusqu'ici exclues, notamment : les agents titulaires des collectivités locales dont le statut autorise le licenciement pour suppression d'emploi et les personnels militaires.

TROISIÈME PARTIE

INTITULÉ DU TEXTE ET EXAMEN DES ARTICLES

A. — MODIFICATION DE L'INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
Projet de loi relatif au fonds de solidarité pour l'emploi.	Projet de loi relatif à la <i>contribution exceptionnelle</i> de solidarité en faveur des tra- vailleurs privés d'emploi.	Conforme.

Commentaires : L'Assemblée Nationale a préféré mettre l'accent sur la création de la contribution de solidarité plutôt que sur celle du fonds destiné à l'accueillir.

Elle a en outre précisé le caractère exceptionnel de la contribution, notion qui ne figurait dans le projet du gouvernement qu'au niveau de l'exposé des motifs.

Votre Commission vous propose d'adopter ce nouvel intitulé.

B. — EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Institution d'une contribution de solidarité

Article premier

Création du fonds de solidarité pour l'emploi

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
Il est institué un fonds de solidarité <i>pour l'emploi</i> en vue de compléter le finance- ment du régime d'assurance-	Il est institué un fonds de solidarité en vue de... ... assurance-chômage	Il est créé, sous le nom de fonds de solidarité, un éta- blissement public national de caractère administratif, doté

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

chômage. Il constitue un établissement public national et reçoit les contributions de solidarité créées par la présente loi.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

mentionné à l'article L. 351-2 du Code du travail. Il constitue...

*... reçoit la contribution de solidarité créée...
... présente loi.*

Le fonds est administré par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret.

**Texte proposé
par votre Commission.**

de l'autonomie financière et placé sous la double tutelle du ministre du budget et du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Cet établissement a pour mission de contribuer au financement du régime d'assurance-chômage mentionné à l'article L. 351-2 du Code du travail.

Il reçoit la contribution exceptionnelle de solidarité créée par la présente loi. Le produit de cette contribution ne peut recevoir d'autre emploi.

Alinéa conforme.

Commentaires. — Cet article permet l'institution du fonds de solidarité. Il lui donne très brièvement sa qualification juridique et précise sa mission.

Ce sera un établissement public national, doté de ressources propres qui aura vocation à compléter le financement de l'assurance-chômage.

Les dispositions figurant dans le projet de loi du Gouvernement sont trop succinctes. Il paraît nécessaire que le texte définisse beaucoup plus clairement la nature et les règles de fonctionnement de l'établissement.

En ce qui concerne sa *nature*, ne fournissant aucun produit, ni aucune prestation à titre onéreux, il ne peut revêtir que le caractère d'un *établissement public à caractère administratif*.

Au regard de son *statut*, qui doit respecter cette qualification, il convient d'indiquer que le fonds placé sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, sera doté de l'autonomie financière.

Il paraît, par ailleurs, absolument nécessaire de prévoir la désignation d'un conseil d'administration, chargé d'administrer ledit fonds ainsi que sa composition et les règles de nomination de son président.

L'Assemblée Nationale a adopté trois amendements :

- Le premier modifie l'intitulé du fonds,
- le second tend à préciser la référence législative du régime d'assurance-chômage,
- le dernier prévoit que le fonds sera géré par un conseil d'administration.

Votre Commission fait siennes ces trois modifications.

Mais, elle souhaite que soit défini avec plus de précision le statut d'établissement public administratif du fonds.

Par ailleurs, elle tient à préciser que le produit de la contribution ne peut en aucun cas recevoir d'autre emploi que son affectation au fonds.

Elle vous propose de retenir un amendement dans ce sens.

Votre Commission vous demande d'adopter l'article premier ainsi amendé :

Article 2

Champ d'application

Assiette et modalités de paiement de la contribution de solidarité

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Tous les salariés publics ou privés, quel que soit leur statut, qui ne sont pas affiliés au régime mentionné à l'article L. 351-2 du Code du travail, versent une contribution de solidarité.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Tous les agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs ainsi que les salariés des employeurs visés à l'article L. 351-17 du Code du travail, lorsque ceux-ci ne sont pas affiliés au régime mentionné à l'article L. 351-2 du Code du travail, versent jusqu'au 31 décembre 1984 une contribution exceptionnelle de solidarité.

Texte proposé par votre Commission.

Alinéa conforme.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Cette contribution est assise sur leur rémunération brute totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels, dans la limite du plafond mentionné à l'article L. 351-12 du Code du travail. Elle est précomptée et versée par l'employeur au fonds de solidarité pour l'emploi.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Cette contribution...

... du travail. *La contribution est précomptée...*

... l'employeur à ce fonds de solidarité dans les quinze premiers jours du mois suivant celui du versement des rémunérations ayant supporté le précompte. A défaut de versement dans ce délai, la contribution est majorée de dix pour cent.

Toutefois, le décret en Conseil d'Etat visé à l'article 3 pourra prévoir des dérogations à cette périodicité compte tenu du nombre de salariés des collectivités et organismes concernés.

L'absence de précompte ou de versement par l'employeur de la contribution de solidarité le rend débiteur du montant de l'ensemble des sommes en cause.

**Texte proposé
par votre Commission.**

L'assiette de cette contribution est celle retenue en matière de cotisations aux régimes de sécurité sociale, dans la limite du plafond mentionné...

... dix pour cent.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Commentaires : Cet article précise la ressource du fonds ainsi créé. Il définit :

1. — *Les personnes assujetties.* Il s'agit de tous les salariés de statut public ou privé appartenant à des organismes non affiliés jusqu'à présent à l'U.N.E.D.I.C.

Ce sont :

— l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif ;

— les établissements publics à caractère industriel et commercial ainsi que les sociétés d'économie mixte qui, soit ont conclu une simple

convention avec l'U.N.E.D.I.C. pour la gestion administrative du risque (E.D.F./G.D.F., Air France, O.N.E.R.A., ... etc.), soit sont leur propre assureur en la matière (S.N.C.F., R.A.T.P., Houillères, etc.).

On rappellera en effet qu'aux termes des articles L. 351-16 et L. 351-17 du Code du travail :

— les agents civils non fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et autres établissements publics administratifs ont droit, en cas de licenciement — s'ils ont été employés à titre permanent ou en service continu — à une indemnisation qui leur est versée par la collectivité ou l'organisme qui les emploie ; ces derniers étant leur propre assureur dans ce domaine ;

— les salariés des entreprises publiques, sociétés d'économie mixte ou organismes ayant le caractère industriel et commercial ainsi que les salariés non statutaires des services des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture ont droit aux mêmes indemnités que celles servies par le régime de l'U.N.E.D.I.C.

2°. — *L'assiette de la contribution* : le texte retient la notion de « rémunération brute totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère accessoire de cette rémunération ».

La contribution est donc assise sur *l'ensemble des éléments constitutifs de la rémunération, y compris les primes et indemnités diverses.*

En retenant ainsi pour les fonctionnaires une assiette différente de celle qui est appliquée en matière de cotisations à la sécurité sociale, à savoir le seul traitement brut, les auteurs du texte vont au devant de multiples difficultés de gestion.

Il paraîtrait plus opportun de retenir dans les deux cas une assiette identique, c'est ce que vous proposera votre commission, étant précisé que les primes ne représentent que 24 milliards sur une assiette globale évaluée à 462 milliards en année pleine.

Le texte précise en outre que les remboursements de frais professionnels sont exclus de l'assiette.

Il est enfin fait application des règles relatives au plafonnement de l'assiette existant pour les salariés du secteur privé affiliés à l'U.N.E.D.I.C., à savoir quatre fois le montant du S.M.I.C.

La contribution ne sera donc prélevée que sur la partie des rémunérations et traitements inférieure à 26 360 F par mois.

3. — *Les modalités de versement.* L'employeur précomptera le montant de la contribution sur la feuille de paye mensuelle et le versera au fonds de solidarité.

L'Assemblée Nationale a, par voie d'amendements :

— précisé les catégories de personnes assujetties au versement de la contribution,

— prévu le *caractère exceptionnel* de cette contribution qui n'est instituée que jusqu'au *31 décembre 1984*,

— défini plus clairement les modalités de son précompte et de son versement.

Votre Commission fait siennes ces trois modifications :

En revanche, il lui paraît nécessaire, pour les raisons exposées plus haut, de substituer à *l'assiette proposée, celle retenue en matière de cotisations aux régimes de sécurité sociale.*

Ce faisant, le produit attendu de la contribution ne subit qu'une légère diminution (240 MF).

Par ailleurs l'effort demandé aux fonctionnaires se rapprochera de celui fourni actuellement par les salariés du secteur privé (0,84 %).

Un **amendement** vous est proposé à cet effet.

Votre Commission vous demande **d'adopter cet article ainsi amendé.**

Art. 3

Recouvrement et pénalités

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Cette contribution est recouvrée par le fonds de solidarité dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Conforme.

Texte proposé
par votre Commission.

Conforme.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
En cas de non-versement de cette contribution, il est fait application des règles de recouvrement et des pénalités prévues en matière de recouvrement des contributions directes.	<i>Supprimé.</i>	Suppression maintenue.

Commentaires : Le texte renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des modalités de recouvrement de la cotisation, en précisant qu'en cas de non versement, il sera fait application des règles et pénalités prévues en matière de contributions directes.

Il serait souhaitable que, lors de la discussion du texte, le Gouvernement précise ses intentions en la matière. En effet, dans la mesure où il ne peut être envisagé de doter le fonds de personnels chargés d'exécuter les tâches de recouvrement, deux solutions sont possibles :

— soit le fonds passe une convention de gestion avec les A.S.S.E.D.I.C., mais alors, il conviendra que ces dernières élaborent de nouveaux fichiers, notamment pour les collectivités locales et il faudra prévoir le paiement de frais de gestion administrative auxdites A.S.S.E.D.I.C. ;

— soit la contribution est recouvrée par les trésoreries paieries générales, certainement mieux outillées en ce qui concerne les collectivités locales, dont elles sont l'interlocuteur habituel.

L'Assemblée Nationale a supprimé la référence aux règles de recouvrement et aux pénalités prévues en matière de contributions directes.

Celle-ci ne lui a pas paru utile, dans la mesure où les titres exécutoires émis par un établissement public administratif sont recouverts comme les impôts directs, à la seule différence qu'il ne s'agit pas de créances privilégiées.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié par l'Assemblée Nationale.

Art. 4

Etablissement d'un seuil pour la définition des redevables

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Les personnes dont les rémunérations sont inférieures à un seuil correspondant au salaire minimum de croissance majoré de 30 % sont exonérées du versement de la contribution de solidarité.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Sont exonérés du versement de la contribution de solidarité les redevables mentionnés à l'article 2, dont la rémunération mensuelle est inférieure au montant du traitement mensuel afférent à l'indice nouveau majoré 248 de la fonction publique.

**Texte proposé
par votre Commission.**

Conforme.

Commentaires : Le présent article prévoyait, dans la rédaction du gouvernement, l'exonération du paiement de la contribution de solidarité pour ceux dont la rémunération est inférieure à 130 % du montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance.

L'Assemblée Nationale a adopté une rédaction nouvelle de l'article 4 qui remplace la référence au S.M.I.C. par l'indice 248 de la fonction publique. Elle a en effet considéré que la réglementation du S.M.I.C., qui prévoit des valeurs horaires mensuelles ou annuelles, n'était pas assez précise.

Le traitement, hors primes, afférent à l'indice 248 correspond effectivement à 130 % du S.M.I.C.

On observera cependant que l'évolution du S.M.I.C. n'est pas identique à celle des traitements de la fonction publique.

On constate ainsi que le S.M.I.C. a progressé en 1981 de + 20 %, alors que la valeur du point fonction publique n'a progressé que de 14,8 %. Au 1^{er} semestre 1982, ces deux paramètres ont augmenté respectivement de + 4,8 % et + 3,1 %.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié par l'Assemblée Nationale.

Le taux de la contribution

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Le taux de la contribution est fixé à 1 % du montant de l'assiette prévue à l'article 2.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission.**

Conforme.

Commentaires : Le taux de la contribution est fixé à 1 % de l'assiette définie à l'article 2.

Sur cette base son *rendement* sera de 4,6 milliards de francs en année pleine.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 6

Date d'application

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Les contributions versées au titre de la présente loi sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Elles sont dues à compter du 1^{er} novembre 1982.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

La contribution versée au titre de l'article 2 de la présente loi est déduite du montant brut des traitements, salaires et autres rémunérations. Elle est due à compter du 1^{er} novembre 1982.

**Texte proposé
par votre Commission.**

... La contribution...

... autres rémunérations, servant de base pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Elle est due...

... 1982.

Commentaires : La contribution de solidarité ainsi créée sera exigible à compter du 1^{er} novembre 1982, date où doit prendre fin le blocage des salaires intervenu au mois de juin dernier.

Cela implique — compte tenu des délais nécessaires au traitement informatique des payes — que les pouvoirs publics élaborent, sans tarder, les dispositions réglementaires nécessaires à l'application du texte

et que soient notamment connues avec précision les règles de recouvrement de la contribution.

Comme en matière de cotisations sociales, elle ne sera pas prise en compte pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

A cet égard, votre Commission vous propose de compléter par **amendement** la nouvelle rédaction retenue par l'Assemblée Nationale et **d'adopter ainsi amendé l'article 6.**

Art. 6 bis (nouveau)

Assujettissement des députés au versement de la contribution exceptionnelle

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Les députés en exercice versent une contribution de solidarité jusqu'au 31 décembre 1984. Cette contribution est assise sur le montant brut de l'indemnité parlementaire ; son taux est de 1 %. Elle est précomptée et versée par l'Assemblée nationale au fonds de solidarité.

La contribution de solidarité visée à l'alinéa précédent est due à compter du 1^{er} novembre 1982.

Texte proposé par votre Commission.

Les parlementaires...

son taux est de 1 %. Elle est précomptée...

... par les assemblées...

... solidarité.

Alinéa conforme.

Commentaires : L'Assemblée Nationale a adopté un amendement de M. Planchou, député, qui tend à assujettir les députés au versement de la contribution exceptionnelle de solidarité, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les agents du secteur public par les dispositions du présent projet de loi.

Votre Commission vous propose par voie d'amendement d'étendre cette disposition à l'ensemble des parlementaires des deux assemblées.

Article additionnel après l'article 6 bis (nouveau)

Présentation d'un rapport au Parlement

Texte : Le Gouvernement présentera chaque année en annexe au projet de loi de finances un rapport sur la gestion du fonds, faisant apparaître en particulier le montant et les modalités d'emploi des ressources.

Commentaires : En effet, il a paru souhaitable à votre Commission que le Parlement soit informé de la gestion du fonds ainsi que de l'évolution de ses ressources et emplois dans la mesure où aucune indication ne figurera dans la loi de finances de l'année.

Par ailleurs, on doit regretter que la situation de l'U.N.E.D.I.C. n'ait pas fait l'objet d'une information complète auprès du Parlement, à présent sollicité en catastrophe pour donner son autorisation à la création d'une imposition nouvelle devant concourir au redressement financier de l'institution.

Votre Commission vous demande **d'adopter cet article additionnel.**

TITRE II

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES A CERTAINES CATÉGORIES DE TRAVAILLEURS

Article 7

Extension pour certaines catégories d'agents publics de l'indemnisation du chômage

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
<p>Le premier alinéa de l'article L. 351-16 du Code du travail est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Conforme.</p>
<p>« Article L. 351-16. — Dans le champ d'application territorial de la section I du présent chapitre, les agents non fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ainsi que les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs ont droit, en cas de perte involontaire d'emploi, et à condition d'avoir été employés de manière permanente, à une indemnisation dont les conditions d'attribution et de calcul analogues à celles qui sont définies à la section I du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'Etat ».</p>	<p>« Dans le champ...</p>	
	<p>... locales et des autres établissements publics...</p>	
	<p>... Conseil d'Etat. »</p>	

Commentaires. — Jusqu'à présent l'article L. 351-16 du Code du travail prévoyait que *les agents civils non fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif, les agents non titulaires des collectivités locales* ont droit à une allocation de chômage

qui leur est *servie par leur propre organisme employeur*, s'ils remplissent les conditions suivantes :

1°) *pour les agents permanents* (contrat à durée indéterminée, contrat comportant une clause tacite de reconduction, exercice continu des fonctions pendant trois ans dans le même service) :

- *avoir été licencié,*
- avoir travaillé 180 heures ou quatre semaines dans les trois mois précédant le licenciement,
- être inscrit comme demandeur d'emploi à l'ANPE,
- avoir moins de 65 ans ou moins de l'âge limite.

2°) *pour les agents non permanents*, les conditions sont identiques, sous réserve de la référence minimale de travail qui est de 1 000 heures de travail dans les douze mois précédant le *licenciement*.

L'article 7 ne modifie en rien le système actuel qui fait de l'Etat et des collectivités locales leur propre assureur en matière d'indemnisation du chômage.

D'une part, il substitue à l'obligation d'avoir été licencié, la notion plus large de « *perte involontaire d'emploi* », ce qui permettra de prendre en considération des situations particulières de démission légitime, ainsi le cas de la mutation d'office du conjoint.

D'autre part, il étend le champ d'application du droit à indemnisation aux *personnels militaires* et aux *agents titulaires des collectivités locales* dont le statut autorise le licenciement pour suppression d'emploi.

L'extension ainsi réalisée ne sera couverte ni par le fonds de solidarité, ni a fortiori par l'UNEDIC.

Votre Commission vous propose **d'adopter** cet article.

Art. 8

**Ouverture des droits aux allocations de chômage à
de nouvelles catégories de salariés du secteur public**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Le premier alinéa de l'article L. 351-17 du Code du travail est modifié ainsi qu'il suit :

« Article L. 351-17. — Dans le champ d'application territorial de la section I du présent chapitre, les salariés des entreprises, sociétés et organismes définis à l'article 164-1 a) de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, les salariés relevant soit des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités locales, soit des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire ainsi que, nonobstant l'article L. 351-16, les salariés non statutaires des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie, les salariés non statutaires des chambres d'agriculture et les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres, ont droit, en cas de perte involontaire d'emploi, à une indemnisation dont les conditions d'attribution et de calcul sont identiques à celles qui sont définies à la section I du présent chapitre ».

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission.**

Conforme.

Commentaires. — *Le présent article opère, pour les salariés du secteur public appartenant à :*

— une entreprise, société ou établissement à caractère industriel ou commercial ;

— une société d'économie mixte où l'Etat ou les collectivités locales sont majoritaires,

— un service de caractère industriel et commercial géré par les Chambres de commerce et d'industrie (salariés non statutaires);

— une chambre d'agriculture ou un établissement d'utilité agricole géré par ses soins (salariés non statutaires),

la même substitution de la notion de perte involontaire d'emploi à celle de licenciement.

Votre Commission vous propose **d'adopter** cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 12 octobre 1982, votre Commission des Finances a procédé à l'examen du projet.

Elle a entendu l'exposé de **M. FOSSET**, rapporteur, qui a tout d'abord retracé l'historique du régime d'assurance-chômage, étape importante du progrès social réalisée par la voie contractuelle.

Après avoir rappelé les cinq types de prestations servies par l'U.N.E.D.I.C. et les règles de financement de l'institution, **M. FOSSET** a procédé à l'analyse des causes ayant conduit à la situation de déficit dans laquelle se trouve présentement le régime.

Ayant donné la mesure de ce déficit, il a envisagé les différents remèdes possibles et par là même évoqué le face à face syndicats-patronat qui s'est achevé sur un constat d'échec.

Dans la mesure où les décisions à prendre constituent une régression sociale, il lui paraît difficile de penser que les partenaires sociaux puissent en assumer la responsabilité.

Il a ensuite procédé à un examen du projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale.

Au cours de la discussion qui a suivi, **M. GAMBOA** a regretté que n'ait pas été rappelé avec netteté le difficile héritage que les pouvoirs publics ont dû assumer en arrivant aux affaires.

Il a, par ailleurs, indiqué que la part de la contribution patronale au financement du régime avait constamment diminué depuis trois ans.

Il a enfin rappelé que les statistiques européennes infirment l'idée très largement répandue que les entreprises françaises supportent les charges sociales les plus élevées.

A l'issue de ce débat, votre Commission a analysé chacun des articles du projet, adoptant plusieurs amendements qui tendent notamment à préciser le statut d'établissement public du fonds de solidarité et l'assiette de la contribution exceptionnelle.

Votre Commission des Finances vous propose de laisser à l'appréciation de la Haute Assemblée le projet de loi ainsi amendé.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est créé, sous le nom de fonds de solidarité, un établissement public national de caractère administratif, doté de l'autonomie financière et placé sous la double tutelle du ministre du budget et du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Cet établissement a pour mission de contribuer au financement du régime d'assurance-chômage mentionné à l'article L. 351-2 du Code du travail.

Il reçoit la contribution exceptionnelle de solidarité créée par la présente loi. Le produit de cette contribution ne peut recevoir d'autre emploi.

Le fonds est administré par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret.

Art. 2

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'article :

L'assiette de cette contribution est celle retenue en matière de cotisations aux régimes de sécurité sociale, dans la limite du plafond mentionné à l'article L. 351-12 du Code du travail. (Le reste sans changement.)

Art. 6

Amendement : Dans la première phrase de l'article, ajouter après les mots :

« autres rémunérations »,

les mots :

« servant de base pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu ».

Art. 6 bis (nouveau)

Premier amendement : Dans le premier alinéa de l'article, remplacer les mots :

« les députés »

par les mots :

« les parlementaires ».

Deuxième amendement : Dans la deuxième phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

« l'Assemblée Nationale ».

par les mots :

« les Assemblées ».

Article additionnel après l'article 6 bis (nouveau)

Amendement : Après l'article 6 bis (nouveau), insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présentera chaque année en annexe au projet de loi de finances un rapport sur la gestion du fonds, faisant apparaître en particulier le montant et les modalités d'emploi des ressources.