

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

(37^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 25 octobre 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Loi de finances pour 1995 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5943).

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Michel Hannoun, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le travail et l'emploi.

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour le travail et l'emploi.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la formation professionnelle.

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle.

MM. Maxime Gremetz,
Marc Fraysse,
Michel Berson,
Germain Gengenwin,
Georges Sarre,
Christian Vanneste.

Rappel au règlement (p. 5963)

MM. Michel Berson, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 5963)

Reprise de la discussion (p. 5963)

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

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

2. **Ordre du jour** (p. 5971).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1995 **(DEUXIÈME PARTIE)**

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995 (n° 1530, 1560).

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La parole est à M. Michel Hannoun, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le travail et l'emploi.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, mes chers collègues... rapporteurs, devrais-je dire, considérant que le travail et l'emploi n'ont pas attiré nombre de participants..., le chômage est le mal de notre société depuis des années. Il était un problème il y a vingt ans ; il est aujourd'hui un véritable fléau.

Durant les années 80, la nécessité de résorber le chômage apparaissait comme une priorité parmi d'autres. Depuis le début des années 90, la lutte contre le chômage est devenue première cause nationale. C'est qu'entre-temps, la marginalisation de certains chômeurs s'est transformée en exclusion. Au couple chômage-inflation a succédé, en effet, le couple chômage-exclusion.

La crise en général et le chômage en particulier ont subrepticement donné naissance à deux sociétés parallèles au sein de notre communauté nationale.

La première est composée de personnes qui ont accès à l'emploi, à tous les services et, surtout, à la reconnaissance. La seconde recrute chaque jour des personnes souvent seules des deux sexes et de toutes origines, qui vivent dans une grande précarité, souvent à l'écart de tout. Elles se sentent ainsi exclues de la communauté nationale et ont même développé leur propre langage, leurs arts et leur économie, fondée sur le travail au noir ou des trafics divers.

Au total, c'est peu ou prou l'ensemble de la communauté nationale qui se trouve aujourd'hui fragilisé et précarisé par le chômage. Et deux classes d'âge sont frappées plus que d'autres : les jeunes de moins de vingt-cinq ans et les adultes de plus de cinquante ans.

Le chômage des jeunes constitue une forme de spécificité française. Les raisons généralement admises sont l'importance de la pression démographique et le coût élevé du travail. Mais il faut y ajouter les imperfections de notre système de formation en général et, notamment, les insuffisances de la formation en alternance.

Le chômage de longue durée frappe un nombre important d'adultes de plus de cinquante ans. Parmi ces adultes en difficulté, je souhaite qu'une attention particulière soit portée aux anciens combattants d'Afrique du Nord qui sont chômeurs en fin de droits. La reconnaissance qu'ils attendent depuis longtemps de la nation pourrait prendre la forme d'une retraite anticipée pour les plus démunis d'entre eux, à partir de cinquante-cinq ans. L'obtention de cette retraite constituerait assurément un bon moyen de les sortir d'une situation d'exclusion. Bien entendu, une telle mesure ne concernerait pas directement le budget du ministère du travail et de l'emploi. Mais il n'est pas un budget, quel qu'il soit, qui ne doive aujourd'hui intégrer la priorité de l'emploi et la lutte contre l'exclusion.

Le projet de budget du ministère du travail et de l'emploi pour 1995 s'inscrit dans la perspective d'une amélioration de la situation économique. Certains indicateurs peuvent raisonnablement nous faire espérer une reprise de la croissance après la récession de 1993. L'évolution du marché de l'emploi et les mesures récentes d'accompagnement permettent d'aller vers une stabilisation du nombre des chômeurs et laissent envisager, bientôt, un début de décrue.

Les moyens consacrés à la politique de l'emploi s'élèveront à 114,45 milliards de francs en 1995, ce qui représente une hausse de 11,1 p. 100 par rapport aux crédits prévus initialement en 1994. C'est incontestablement un bon budget car il donne des moyens d'agir. Ainsi, 89,39 milliards de francs sont demandés au titre du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, contre 82,606 milliards de francs en 1994, soit une augmentation de 8,2 p. 100 et 25,06 milliards de francs sont prévus au budget des charges communes contre 20,4 milliards de francs en 1994.

La progression de ces crédits, que l'on peut comparer aux 2,2 p. 100 d'augmentation du budget général, traduit la priorité accordée à l'emploi par le Gouvernement et sa volonté de lutter contre le chômage et l'exclusion.

Ce projet de budget présente deux grandes tendances qui consistent, d'une part, à développer les mesures pour l'emploi déjà engagées et, notamment, celles initiées par la loi quinquennale pour l'emploi et, d'autre part, à poursuivre l'effort de transformation des dépenses liées à la lutte contre le chômage de dépenses passives en dépenses actives.

Les mesures pour l'emploi, qu'il s'agit notamment de reconduire, ont déjà porté quelques fruits appréciables. Au cours de l'année 1993, 2,2 millions de personnes ont bénéficié d'une des mesures de la politique de l'emploi, soit 12 p. 100 de plus qu'en 1992. Le ministère du travail estime à 85 000 le nombre de chômeurs évités en 1993 grâce à la politique de l'emploi.

S'agissant des effets de la loi quinquennale sur l'emploi, 12 000 à 15 000 licenciements ont été évités dans le cadre des plans sociaux, grâce au dispositif intermédiaire entre le chômage partiel et le licenciement, que la loi a mis en place. Les aides à la création d'entreprise pour les chômeurs ont favorisé la naissance de 30 p. 100 d'entreprises supplémentaires.

Trois séries importantes de crédits apparaissent dans le projet de budget et concernent les mesures reconduites : les aides aux publics en difficulté, les exonérations liées à la réduction du coût du travail et les aides à la promotion de l'emploi.

En ce qui concerne les aides aux publics en difficulté, il est prévu 28,733 milliards de francs de crédits contre 25,523 milliards en 1994 pour le Fonds national de l'emploi.

S'inscrivant dans le programme en faveur des chômeurs de longue durée, 160 000 contrats de retour à l'emploi sont ainsi prévus en 1995 contre 140 000 en 1994. Je remarque cependant que 180 000 contrats de ce type vont être conclus d'ici à la fin de 1994 au lieu des 140 000 prévus en début d'année. La priorité a été donnée à l'abaissement du coût du travail : le montant de l'exonération de charges liées à ces contrats est porté de 2 170 millions de francs - dont 410 millions de francs au titre des mesures d'urgence en 1994 - à 3 177,85 millions de francs en 1995, ce qui représente une augmentation de plus de 46,50 p. 100.

Dans le cadre du plan contre l'exclusion arrêté par le Premier ministre le 13 octobre 1994, le Gouvernement souhaite que 20 p. 100 des contrats de retour à l'emploi bénéficient aux allocataires du RMI, soit environ 32 000. D'autre part, 650 000 contrats emploi-solidarité sont prévus en 1995, avec des crédits équivalents à ceux utilisés en 1994, ce qu'il faut souligner en le rapprochant de la loi de finances initiale de 1993 et du décalage entre le nombre des contrats qu'elle prévoyait et de ceux qui ont été réellement financés. Le Gouvernement entend recentrer les contrats emploi-solidarité sur les allocataires du RMI à hauteur de 30 p. 100 des nouveaux bénéficiaires, soit 130 000.

Un crédit de 650 millions de francs doit financer 20 000 emplois consolidés. L'objectif retenu par le Gouvernement, toujours dans le cadre du plan de lutte contre l'exclusion, est de porter ce nombre à 40 000. Il serait bon, monsieur le ministre, que vous nous donniez des précisions sur ce sujet.

Ce sont 23 000 entrées en préretraites progressives - contre 18 000 en 1994 - qui doivent en outre être financées par un crédit de 1 488 millions de francs, permettant ainsi, sur la base du volontariat, à des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans de transformer leur emploi à temps plein en un emploi à mi-temps, dans le cadre d'un contrat de solidarité conclu entre l'Etat et l'employeur.

En ce qui concerne les exonérations des charges sociales prises en charge par l'Etat, les crédits passent de 7 193,9 millions de francs en 1994 à 9 279,370 millions de francs en 1995 pour les exonérations afférentes aux jeunes sous contrat de retour à l'emploi. Ces exonérations s'ajoutent aux 17,5 milliards de francs prévus au titre de l'exonération des cotisations familiales sur les salaires les plus bas dans le budget des charges communes.

En ce qui concerne les aides à la promotion de l'emploi, plusieurs éléments doivent être retenus.

Le budget augmente la dotation pour les aides aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise, ACCRE, ce qui devrait permettre d'aider 61 000 créateurs ou repreneurs d'entreprises.

Les moyens consacrés à l'insertion par l'économique en 1995 s'élèvent à 312,80 millions de francs auxquels s'ajoutent 76 millions de francs en provenance du Fonds social européen ; 550 postes supplémentaires en entreprise d'insertion devraient ainsi être financés s'ajoutant aux 2 000 places financées sur les crédits provenant du FSE.

Dans le cadre du plan de la lutte contre l'exclusion, il a été décidé d'accroître les moyens consacrés aux actions pour la promotion de l'emploi. Là aussi, monsieur le ministre, il serait bon que vous nous donniez des précisions sur ces différentes mesures.

Par ailleurs, il faut noter l'inscription dans un article spécifique des crédits nécessaires à la mise en œuvre du chèque-service prévu par la loi quinquennale, soit 20 millions de francs. Le lancement du dispositif sur tout le territoire pour le 1^{er} décembre 1994 a été financé cette année par des crédits de même montant et 5 millions de francs ont été ouverts sur les crédits de communication pour l'impression des chèquiers.

Enfin, 1,645 milliard de francs sont inscrits pour l'aide au premier emploi des jeunes - la fameuse APEJ - mais les résultats sont encore peu probants.

Notons, enfin, l'inscription dans les crédits du fonds national de chômage de 250 millions de francs pour le temps de travail réduit indemnisé de longue durée - le TRILD - institué par l'article 45 de la loi quinquennale qui vise à limiter le recours au licenciement économique en permettant d'indemniser les salariés dont l'horaire de travail est réduit du fait d'une baisse prolongée d'activité de leur entreprise.

Les moyens des services augmentent de 4,85 p. 100. La subvention de fonctionnement de l'Etat à l'ANPE s'élève à 5 135,5 millions de francs en 1995 et permettra la création de 306 postes. Le budget pour 1995 prévoit le maintien des effectifs budgétaires du ministère et le dégel de cinquante emplois dans les services déconcentrés. Votre rapporteur se demande toutefois, comme d'ailleurs les représentants des personnels, si les effectifs des services déconcentrés sont suffisants, compte tenu de l'augmentation de la charge de travail liée à la situation de l'emploi. Là encore, monsieur le ministre, nous souhaitons vos remarques et vos explications.

Le Gouvernement a négocié, en accord avec les partenaires sociaux, un rééchelonnement de ses versements à l'UNEDIC en vue de son redressement financier, et 5 milliards de francs sont inscrits à ce titre au budget des charges communes.

Seconde grande tendance de ce budget : la transformation des dépenses passives en dépenses actives.

La part des dépenses passives baisse lentement et régulièrement depuis dix ans, en dépit de l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage. La part prise par les dépenses actives augmente en raison d'un effort croissant en matière d'aides à l'emploi et d'aides à l'insertion professionnelle.

Il faut assurément continuer dans cette voie puisque l'on sait qu'en 1992, la France a consacré 261,1 milliards de francs, soit 3,75 p. 100 de son PIB, aux dépenses affectées à l'emploi, ce qui constitue le chiffre le plus élevé sur une période de vingt ans. Sont incluses dans cette dépense les actions de la politique de l'emploi menées par l'Etat, mais également la participation des entreprises et des salariés au financement de ces mesures

par le biais de l'UNEDIC ou des dépenses de formation professionnelle continue. L'effort des collectivités territoriales est en revanche imparfaitement appréhendé.

Cependant, si l'on additionne toutes les dépenses, le chiffre global est généralement estimé entre 300 et 400 milliards de francs. Il est donc temps d'entamer une vraie réflexion sur le montant trop imprécis de ces chiffres et les orientations nouvelles qui pourraient être engagées.

Deux mesures très fortes pourraient être de nature à contribuer à la transformation des dépenses passives liées à la lutte contre le chômage en dépenses actives. L'une a déjà été votée et l'autre pourrait l'être très vite.

La première concerne l'indemnité compensatrice inscrite à l'article 8 de la loi quinquennale pour l'emploi et adoptée à l'initiative parlementaire. Cette disposition prévoit qu'après accord de l'UNEDIC, une indemnité compensatrice sera versée au chômeur qui accepte un emploi pour une rémunération inférieure au montant des indemnités perçues au titre de l'assurance-chômage. En définitive, les partenaires sociaux, en vertu de l'accord du 8 juin 1994, ont préféré élargir le dispositif actuel des « activités réduites » pouvant être exercées par un allocataire sans perte de ses droits. Ils ont également prévu d'utiliser une partie des fonds du régime pour l'aide au reclassement professionnel des chômeurs indemnisés depuis plus de huit mois, pour une durée maximale de six mois.

La seconde proposition, sur laquelle j'aimerais connaître votre sentiment, monsieur le ministre, consisterait à instaurer une sorte de chèque-exonération, dont les jeunes à la recherche d'un emploi ou les chômeurs de longue durée pourraient être porteurs afin de lier le plus directement possible les réductions de charges à la création d'emplois. Ce serait une manière à la fois de lutter contre la spécificité du chômage des jeunes ou des chômeurs de longue durée et de rendre plus efficaces les aides à la création d'emplois. Ce serait aussi un moyen d'éviter la querelle absurde qu'a engagée un vice-président du CNPF, M. Domange, lorsqu'il a déclaré que tout ce qui était donné aux entreprises pour réduire leurs charges constituait en quelque sorte des cadeaux ne créant aucun emploi. Je suis prêt à déposer une proposition de loi en ce sens.

Plus largement, il est souhaitable de lancer ou d'approfondir de nouvelles orientations si l'on veut résorber de manière significative la part de chômage structurel. Je pense qu'il faut aller plus particulièrement dans quatre directions : une réduction plus importante du coût du travail, le développement de l'aménagement du temps de travail, la poursuite d'une réforme profonde de notre système de formation et le développement des actions d'insertion par l'économique.

La réduction du coût du travail est plus encore en France qu'ailleurs une nécessité du fait du poids des cotisations sociales assises essentiellement sur le travail. Des points d'accord semblent se dégager pour aller, progressivement mais impérativement, vers une budgétisation complète du financement de la protection sociale. Dans l'immédiat, il faut développer les exonérations appliquées aux plus bas salaires, attribués généralement aux personnes les moins qualifiées. Ce sont elles, en effet, qui souffrent le plus du chômage et notamment les jeunes.

Le développement de l'aménagement du temps de travail est plus encore qu'une nécessité, il répond à une forte demande d'un grand nombre de ceux qui travaillent aujourd'hui. Il est clair qu'il ne constitue pas en soi une solution. De même, une réduction généralisée du temps

de travail non assortie des compensations de salaire correspondantes n'aurait aucune signification économique. Nous entrons dans l'ère du temps choisi après celle du temps réglé. Ce débat ne pourra donc être évité même s'il importe de ne pas tomber dans le piège des fausses illusions.

La réforme profonde de notre système de formation est nécessaire, compte tenu notamment de l'importance du chômage des jeunes, mais l'évolution des nouvelles technologies nous contraint aussi à développer la formation permanente des adultes. Il faut aller, quitte à remettre partiellement en cause notre tradition éducative, vers un savoir moins théorique et plus pratique, moins généraliste et plus professionnel. Il faut arriver tout à la fois à réconcilier école et entreprise et à ouvrir la formation à tous.

Enfin, le développement des actions d'insertion par l'économique consiste à recourir à des voies moins traditionnelles pour créer de l'activité et des emplois. Cela signifie que nous devons décentraliser les services de l'emploi afin de rapprocher les hommes des besoins réels. Cela suppose de passer d'une logique de droit de tirage à une logique de responsabilité.

Ces structures d'insertion par l'économique font quotidiennement la preuve de leur efficacité dans la lutte contre le chômage, mais l'Etat ne pouvant seul couvrir leurs besoins financiers, il serait nécessaire de créer une réduction d'impôt spécifique pour les dons et versements faits aux associations intermédiaires, aux entreprises d'insertion et aux fondations pour l'emploi. Cela permettrait à chaque Français de participer, selon ses moyens, mais, d'une manière personnelle et active, à la lutte contre le chômage. Là encore, j'ai déposé une proposition de loi dans ce sens.

Il s'agit donc d'aller plus loin dans certaines voies déjà engagées et, en même temps, de rompre avec certaines logiques héritées du passé ou liées à des mentalités sclérosées. Il faut aussi - et vous en avez pris l'engagement après la remarque que nous vous avons faite avec Jean-Pierre Delalande en commission - privilégier des expérimentations locales, notamment celles des services d'aide à l'emploi dont les résultats sont souvent très positifs et le coût très nettement inférieur à celui des actions engagées par l'Etat.

Une véritable révolution des mentalités reste à faire. Imagination et initiative, confiance et proximité, tels pourraient en être les maîtres mots. Volonté et détermination, tels devraient être les moyens d'une nécessaire mobilisation générale contre le chômage.

Mes chers collègues, la commission des finances a adopté trois observations sur ce projet de budget : il faudrait d'abord que des crédits suffisants soient dégagés si des besoins supplémentaires apparaissent pour les contrats de retour à l'emploi et les contrats emploi-solidarité ; l'effort pour les contrats emploi-solidarité consolidés et, notamment, leur décontingement doit être accentué ; enfin, nous avons souhaité une meilleure coordination, qui est prévue par la loi quinquennale, mais pour l'instant pas très nette, entre l'ANPE et l'UNEDIC.

Sous réserve de ces observations, la commission a adopté les crédits du travail et de l'emploi et votre rapporteur vous invite à émettre un vote favorable à leur adoption. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Delalande. Excellent rapport !

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le travail et l'emploi.

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget pour 1995, que j'ai l'honneur de rapporter pour la partie « travail et emploi » devant vous au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, représente une masse financière considérable de 114,5 milliards de crédits. En augmentation de 8,2 p. 100 par rapport à 1994, ces chiffres traduisent bien l'importance que le Gouvernement accorde à ces actions.

En dépit du déficit budgétaire, le Gouvernement a voulu montrer que la politique sociale restait une priorité, notamment pour la lutte contre le chômage. On ne saurait envisager, en effet, une reprise économique qui ne réglerait pas l'angoissante question de l'exclusion du travail, prélude à toutes les exclusions. L'Histoire nous apprend, monsieur le ministre, que ce sont les sorties de crise qui sont les plus difficiles à vivre socialement. Un optimisme économique qui ne s'accompagnerait pas d'une puissante volonté sociale du Gouvernement nous amènerait aux pires mécomptes.

L'augmentation quantitative de votre budget, en dépit d'arbitrages toujours difficiles, est à inscrire à votre crédit et à celui du Gouvernement.

Premier budget depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi quinquennale, il comporte des orientations nouvelles qui ajoutent aux mesures traditionnelles du traitement social du chômage des modalités inédites tournées vers l'aide à l'insertion par l'économique : ainsi, les contrats de retour à l'emploi, la mise en place rapide et générale du « chèque-service », limité à huit heures par des contraintes juridiques européennes, mais prometteuse pour le développement des emplois familiaux.

Incontestablement, votre budget est un bon budget et nous le voterons sans ambiguïté. Cependant, rompt-il suffisamment avec les pratiques un peu routinières des budgets précédents de vos prédécesseurs ? En termes quantitatifs sans doute, et nous vous en donnons acte, mais nous aurions espéré depuis les débats précédant la loi quinquennale d'autres audaces pour donner corps à ce que vous appelez vous-même à l'époque un projet de société. Les partenaires sociaux, immobilistes à l'excès, ne vous y ont pas aidé et nous restons dans une politique de transition.

Suffira-t-elle dans le contexte économique et social actuel ? C'est tout le problème.

Certes, on assiste à une reprise de la croissance, mais les 2,2 p.100 d'augmentation du produit intérieur brut prévus pour cette année vont-ils favoriser mécaniquement une remontée réelle et durable de l'emploi ? On ne peut que l'espérer.

Il y a tout lieu de craindre, en effet, que la reprise attire ceux des exclus du marché du travail qui avaient momentanément renoncé à trouver un emploi, la renouée des créations d'emploi provoquant alors une vague de nouveaux demandeurs d'emploi qui souhaiteront retrouver une place provisoirement abandonnée sur le marché : je pense bien entendu aux femmes, je pense aussi aux 1 900 000 jeunes dont la moitié sont inscrits un peu artificiellement à l'université, afin de reculer l'échéance du premier emploi. Les mauvaises habitudes issues de la crise - abus de contrats précaires, d'heures supplémentaires et de travaux intérimaires ou au noir - seront-

elles abandonnées par des entreprises qui resteront - peut-être momentanément mais pour combien de temps ? - sur la réserve ?

Pour être clair, je crois qu'il nous faut aujourd'hui aller résolument vers une politique générale d'allègement des charges sur les bas salaires : comme vous le savez, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté une observation pour dire que la politique d'allègement des charges pesant sur les entreprises devait être élargie et amplifiée afin d'avoir un réel impact sur l'emploi. Pour ma part, je suis favorable, comme le président Valéry Giscard d'Estaing, à un abaissement prioritaire du coût du travail pour les emplois situés, en termes de rémunération, entre le SMIC et un salaire brut de 7 500 francs par mois.

Je crois qu'une telle mesure, à la fois générale, simple et parfaitement lisible pour les décideurs, sera efficace pour dégager un nouveau gisement d'emplois, emplois qui demeurent actuellement trop coûteux pour les entreprises, notamment celles qui sont soumise à la concurrence internationale, n'en déplaise à certain vice-président du CNPF.

A défaut de cette mesure générale, ne convient-il pas au moins, pour se rapprocher de ce but, d'accélérer l'allègement des allocations familiales sur les salaires, sans que cela mette pour autant en danger la politique familiale, puisque, dans un contexte de reprise, la création d'emplois générée par cet allègement permettra de financer le paiement des allocations familiales ?

La commission s'est montrée par ailleurs gravement préoccupée par les difficultés que rencontre l'insertion professionnelle des jeunes. C'est pour notre société une priorité qui doit être désormais absolue.

Que constatons-nous ?

Le taux de chômage des jeunes atteint aujourd'hui près de 25 p. 100, en dépit des très nombreuses mesures qui se sont succédé depuis vingt ans, mesures conjoncturelles, généreuses mais impuissantes face à un problème désormais structurel.

Cette tendance s'accroît chez nous par rapport à nos voisins européens.

De plus, la France souffre d'une diminution considérable du taux d'activité des jeunes de moins de vingt-cinq ans due essentiellement à l'allongement de la scolarité.

Les jeunes Français subissent, en réalité, une véritable exclusion du marché de l'emploi. Nous sommes face à un chômage de rotation, de file d'attente : tout se passe comme si les jeunes de moins de vingt-cinq ans se trouvaient dans l'obligation de passer par un temps plus ou moins long de chômage avant d'espérer trouver un premier emploi, lui-même souvent précaire, comme si l'accès direct à l'emploi devait constituer désormais l'exception.

Nous n'avons pas, en réalité, pas plus que vos prédécesseurs, trouvé de solutions suffisantes.

Certes, les plus diplômés restent mieux protégés du chômage, et notamment du chômage de longue durée. Je pense en revanche à la situation extraordinairement difficile de ces 90 000 jeunes qui sortent tous les ans du système scolaire sans aucun diplôme. Ils se trouvent menacés d'une exclusion rapide, d'abord professionnelle, puis sociale. Leur situation nous semble très préoccupante et réclame des solutions spécifiques, qui restent à inventer.

Quelles réponses proposez-vous aujourd'hui, dans le projet de budget ? La consolidation des 650 000 contrats emploi-solidarité, le développement de la formation en alternance avec une augmentation du nombre des

contrats d'apprentissage et des contrats de qualification, ainsi que les exonérations de charge sur ces mêmes contrats, sont autant de dispositions qui vont dans la bonne direction.

Il en va de même du processus largement engagé de décentralisation de la formation des jeunes vers les régions qui, en 1999, auront compétence sur l'ensemble du dispositif : d'ores et déjà, il convient de saluer les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, qui ont conclu des conventions de délégation de compétences, avec effet immédiat.

La mesure la plus récente, l'APEJ - l'aide au premier emploi des jeunes -, ne paraît pas une solution à la hauteur du problème. Elle n'a d'ailleurs rencontré qu'un succès limité : 15 410 aides accordées entre avril et juillet derniers avec, il est vrai, une accélération en septembre. Cela reste une solution fort coûteuse : 1,6 milliard pour 1995.

Nous avons besoin d'une politique plus déterminée dans ce domaine : il ne s'agit pas de faire du « tout pour les jeunes », encore moins de jouer les jeunes contre les plus âgés, mais au contraire de favoriser la transmission des compétences et des expériences.

Il convient aussi de mettre l'accent sur la coordination des actions entre l'Etat, les partenaires sociaux et les nouveaux acteurs que sont les conseils régionaux en matière de formation des jeunes.

Le Gouvernement semble un peu tétanisé, momentanément, par les mésaventures récentes du CIP.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la formation professionnelle. Ah bon ?

M. Michel Berson. Eh oui ! On vous l'avait bien dit !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Nous vous appelons donc à affirmer davantage votre détermination à résoudre ce qui, pour l'avenir, constitue une remise en cause des fondements de notre société : n'en déplaise aux vieux adages marxistes, ce n'est pas le travail mais l'exclusion du travail qui constitue la pire des aliénations. (*« C'est vrai » sur divers bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Maxime Grometz. Vous avez bien raison !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Je connais vos références !

M. Maxime Grometz. Il ne faut donc pas licencier !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. C'est vrai pour tous, et cela risque de détourner pour longtemps les jeunes des vertus de notre système fondé sur la libre entreprise.

Je voudrais, devant vous, ouvrir quelques pistes.

Il convient de créer une véritable direction de l'insertion professionnelle au sein du ministère du travail, aux côtés des autres directions...

M. Michel Berson. La DJI a disparu !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Je vais en parler !

... afin d'éviter que les crédits soient pulvérisés, comme c'est le cas actuellement, entre une quinzaine de départements ministériels, dont les compétences se chevauchent, et cela en dépit de la création d'une délégation interministérielle à l'insertion des jeunes...

M. Michel Berson. Ah ! Un correctif !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. ... qui tente, avec beaucoup d'énergie mais sans beaucoup de moyens, de clarifier un dispositif confus.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Donnez-lui des moyens ! N'en ajoutez pas une autre !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Cette confusion des structures administratives a également pour corollaire une dispersion des lignes de crédit rendant impossible, dans l'état actuel des choses, l'individualisation dans le projet de budget pour 1995 des crédits qui sont affectés à l'insertion des jeunes.

Dans le même ordre d'idées, je crois également indispensable d'instituer un Fonds national d'intervention en faveur du premier emploi des jeunes, dont la mission serait d'aider les régions à insérer professionnellement les jeunes les moins qualifiés. Il est clair aujourd'hui que, pour ces jeunes de niveau VI en situation d'échec scolaire, la réponse immédiate n'est pas la formation mais bien l'insertion : il s'agit d'insérer pour former, et non plus de former pour insérer.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Il faut ainsi rompre quelquefois avec le « tout-formation », cher à nos professeurs français.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial, et M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle. Très bien !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Je remercie mes collègues de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales d'avoir approuvé mes observations en ce sens.

Enfin, je voudrais souligner le devoir qui incombe aux entreprises dans la mise en place d'une telle politique : seul le développement d'une politique contractuelle dynamique, de branches en particulier, donnera un contenu tangible à ce devoir social des entreprises en matière d'emploi, notamment vis-à-vis des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Qu'on ne vienne pas nous dire qu'il n'y a pas d'argent à distraire dans les 120 milliards de francs publics et privés qui sont consacrés, sans véritable contrôle rigoureux, aux formations professionnelles diverses, dont un rapport parlementaire récent a mis en lumière les limites. Nous aurons l'occasion d'en reparler dans les prochaines semaines à propos du projet de loi relatif à l'alternance et à la formation professionnelle.

Régler le sort des 90 000 jeunes exclus chaque année, en leur offrant des contrats à hauteur du SMIC, payés pour moitié par la collectivité publique, n'est pas une ambition financière démesurée puisqu'elle se situe aux alentours de 3 ou 4 milliards de francs. L'on a rappelé tout à l'heure la masse des crédits consacrés à l'emploi.

Je souhaite que l'inquiétude générale des parlementaires soit entendue par les partenaires sociaux, notamment par le CNPF. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République*) qui doit élire, dans les semaines qui viennent, son nouveau président.

Enfin, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité que vous donniez davantage de moyens à la lutte contre le travail clandestin, car celui-ci perdure. Mais cette remarque s'adresse peut-être plus au ministre de l'intérieur qu'à vous-même, monsieur le ministre.

Nous sommes dans une période où les propositions doivent affluer pour préparer un grand débat politique. Nous ne doutons pas que vous aurez entendu les observa-

tions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales comme elle vous a elle-même entendu puisqu'elle a voté sans ambiguïté les crédits du travail et de l'emploi pour 1995. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Berson. On aurait pu en douter !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la formation professionnelle.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je m'étendrai peu sur l'analyse des crédits de la formation professionnelle en tant que tels, vous renvoyant sur ce point à mon rapport écrit. En revanche, j'aborderai ici quelques questions qui me paraissent essentielles, au-delà des contingences budgétaires annuelles.

La formation professionnelle recouvre deux objectifs bien distincts : la formation continue des salariés, d'une part ; la formation ou préformation des jeunes et des demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes, d'autre part.

Dans le premier cas, on privilégie la requalification et la promotion sociale ; dans l'autre on favorise la simple insertion ou réinsertion dans l'emploi.

Sur une dépense totale de formation de 124 milliards de francs en 1992, 58 p. 100 visaient les salariés en place, 18 p. 100 les jeunes de seize à vingt-cinq ans, 18 p. 100 les demandeurs d'emploi, et près de 7 p. 100 étaient affectés aux dépenses annexes de gestion, de transport, d'hébergement ou d'information.

Pour sa part, l'Etat mettra dans la balance un peu plus de 33 milliards de francs en 1995, dont environ 15 à 16 milliards pour les demandeurs d'emploi, 2 milliards pour les salariés d'entreprise et le reste - 13 à 14 milliards - essentiellement pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans.

La formation continue des salariés répond à la fois aux évolutions techniques ou technologiques et au souci de promotion des salariés. Globalement, elle est convenablement prise en charge par les entreprises qui en perçoivent bien l'intérêt et les retombées puisqu'elles financent près de la moitié de l'effort de formation. Très souvent, les grandes entreprises dépassent d'ailleurs les obligations auxquelles elles sont soumises. Reste à mieux répartir l'effort réalisé, essentiellement au profit des PME et des plus petites d'entre elles. Mais, d'une manière générale, les besoins sont à peu près satisfaits.

La formation des jeunes et des demandeurs d'emploi est beaucoup plus problématique. Elle est mise en place, non pour permettre une promotion, mais pour éviter l'exclusion. Elle ne vise pas essentiellement - sauf pour les demandeurs d'emploi les plus âgés - à intégrer les évolutions techniques ou technologiques, mais tend d'abord à pallier les carences du système de formation initiale.

Pour autant, dans tous les cas, la formation doit, me semble-t-il répondre à deux contraintes : premièrement, elle doit être efficace, c'est-à-dire permettre une insertion effective dans un emploi stable ou dans un emploi de qualification supérieure ; deuxièmement, elle doit être réalisée au meilleur coût.

Les entreprises n'ont jamais perdu de vue ces deux contraintes. En tout cas, la crise a permis de mettre définitivement un terme au laisser-aller qui régnait parfois ici ou là, essentiellement dans quelques grandes entreprises. En revanche, les partenaires sociaux, installés à partir de 1971 comme cogérants du système de formation

continue des salariés, et l'Etat, principalement en charge des demandeurs d'emploi et des jeunes, les ont sans doute un peu oubliés.

Cela dit, les uns comme les autres ont créé ou développé de grandes structures de formation, des dispositifs complexes et ambitieux, brassés des quantités considérables d'argent pour aboutir à des résultats que vous me permettez, par pudeur, de considérer comme décevants ou disproportionnés au regard des sommes englouties.

M. Germain Gengenwin. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. L'Etat comme les partenaires sociaux, animés des meilleures intentions sur le plan social et ne pouvant par définition être suspectés de mauvaise manière, ont négligé de contrôler, de mesurer, d'évaluer et, finalement, de rationaliser un dispositif devenu pourtant de plus en plus opaque, onéreux, lourd et inefficace.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est vrai !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. A l'ombre de ces financements publics ou sociaux abondants et incontrôlés se sont développés des rentes de situation, des marchés captifs et faciles, pour ne pas dire des sinécures, au sein de ces organismes ou à travers le pullulement d'organismes dispensateurs de formation, privés, publics ou para-publics. On en comptait près de 30 000 en activité, il y a deux ans.

Je ne reprendrai pas ici l'ensemble des observations, des critiques et des propositions formulées par la commission d'enquête sur la formation professionnelle à laquelle j'ai eu l'honneur d'appartenir et dont les conclusions ont été plus sévères encore que les miennes. Je me bornerai à citer deux exemples très précis que j'ai eu à connaître de façon plus détaillée dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial des crédits de la formation professionnelle : l'AFPA, gérée par l'Etat, et le congé individuel de formation, géré par les partenaires sociaux.

M. Michel Berson. Jegou, fossoyeur de l'AFPA !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Mon cher collègue, vous verrez que vous serez certainement conduit à réviser vos propos quand vous aurez entendu ce que je vais dire !

M. Germain Gengenwin. Ecoutez d'abord, monsieur Berson !

M. Michel Berson. J'écoute.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Avec attention, j'espère.

M. Michel Berson. Bien sûr !

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

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. La subvention versée par l'Etat à l'AFPA s'élève à 4,1 milliards de francs en crédits de fonctionnement et d'investissement.

L'ensemble des ressources publiques versées ou gérées par cette association s'élève à 4,5 milliards de francs, sans compter les rémunérations versées aux stagiaires par l'AFPA pour le compte de l'Etat. Au total, il s'agit d'une dépense de près de 7 milliards de francs, soit le quart du budget de formation professionnelle de l'Etat.

En analysant les comptes de l'AFPA, je n'ai découvert aucun scandale majeur, aucune véritable turpitude. En revanche, je n'hésite pas à dire qu'il s'agit d'un organisme mal géré, coûteux, aux effectifs trop nombreux et, surtout, aux résultats insuffisants.

Je crois en apporter les preuves dans mon rapport écrit mais, faute de temps, je me bornerai à citer cinq éléments bruts qui donnent la mesure de l'ampleur des problèmes à résoudre : l'AFPA compte 11 000 salariés ;...

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Bien payés !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. ... la rémunération moyenne y est de 18 000 francs par mois, indexée sur les salaires des arsenaux ; l'AFPA est régie par un statut d'association type loi 1901 alors que son budget s'élève à 5,5 milliards de francs ; sa masse salariale était en progression de 8,25 p. 100 en 1993 ;...

M. Germain Gengenwin. Il faut le dire ! C'est vrai !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. ... enfin, le taux d'insertion dans un emploi stable sur six mois au moins était de 48,9 p. 100 en 1992.

M. Michel Berson. Non, de 60 à 80 p. 100 !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Je considère qu'il est du devoir de l'État de redresser une situation manifestement anormale, même si elle n'est pas scandaleuse.

Qui peut justifier qu'un organisme public chargé de la formation, et donc de l'insertion des demandeurs d'emploi, dépense 5,5 milliards de francs pour 147 000 stagiaires par an - soit 37 000 francs par stagiaire pendant une durée moyenne de moins de quatre mois, et ce sans leur rémunération - pour obtenir un résultat en toute hypothèse très médiocre, même s'il est très incomplètement mesuré ?

Monsieur le ministre, en disant cela, je mesure la difficulté que je risque de soulever. Les quelque 11 000 salariés de l'AFPA sont extrêmement vigilants sur l'avenir de l'association, et c'est bien légitime. Mais je crois être dans mon rôle en vous demandant d'agir pour remédier à des dysfonctionnements, dont vous n'êtes d'ailleurs pas plus responsable que l'actuelle direction générale de l'Association. Sinon, à quoi peuvent bien servir les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ?

M. Jean-Pierre Delalande et M. Jean-Yves Chamard. Ça, c'est vrai !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Et quel est leur rôle, si ce n'est de vérifier le bon emploi des fonds publics et de proposer, si c'est nécessaire, des mesures de redressement ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

C'est pourquoi j'ai proposé, dans le cadre de la révision des services votés, conduite par la commission des finances en liaison avec le ministère du budget, une réduction de crédits de 60 millions de francs, dont une partie seulement figure dans le projet de loi de finances.

C'est pourquoi je crois nécessaire de changer le statut associatif de l'AFPA pour en faire un EPIC, de réviser le mode de fixation des rémunérations et d'infléchir, fût-ce temporairement, la politique de recrutement qui est menée.

D'une manière générale, l'AFPA devrait, me semble-t-il, resserrer ses coûts, privilégier la recherche de la qualité et de l'efficacité, au lieu de se focaliser sur une croissance commerciale incertaine qui risque à terme de mettre en péril sa raison d'être, c'est-à-dire l'accomplissement d'une mission de service public pour l'emploi.

M. Michel Berson. Cette notion est supprimée dans le contrat de progrès !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Tout cela doit, bien entendu, être discuté et négocié avec les représentants du personnel. Il ne s'agit sûrement pas de

remettre brutalement en cause l'ensemble des acquis sociaux des personnels de l'AFPA dont je tiens ici à reconnaître les compétences et la motivation.

M. Michel Berson. Il était temps ! On a eu peur !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Mais la commission des finances a souhaité avec moi que l'AFPA s'engage plus hardiment dans une politique de maîtrise de ses coûts. C'est la raison pour laquelle elle a adopté l'amendement tendant à réduire la subvention de fonctionnement de l'AFPA que je lui avais soumis et que l'Assemblée examinera au cours de ce débat.

J'en viens maintenant aux organismes paritaires et aux OPACIF.

Les 353 organismes paritaires - organismes de mutualisation agréés au titre des formations en alternance, fonds d'assurance formation et organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation - collectent bon an mal an près de 12 milliards de francs de recettes auprès des entreprises.

Ensemble, ils ont, selon les estimations du ministère du travail, constitué un matelas de trésorerie de près de 9 milliards de francs à la fin de l'année 1993, et de plus de 11 milliards de francs à la fin de l'année 1992, selon d'autres calculs faits à partir des produits financiers perçus.

Quoi qu'il en soit, ces organismes paritaires disposent d'une masse financière considérable, placée on ne sait dans quelles conditions, gérée on ne sait par qui et qui profite à toutes sortes d'intermédiaires financiers. Qui sait, monsieur le ministre, peut-être l'État reverse-t-il une deuxième fois sous forme d'intérêts les subventions qu'il a déjà versées à certains d'entre eux ?

Toutes sortes de raisons techniques sont avancées pour justifier de tels errements. Toutefois, elles ne résistent pas au simple bon sens. Si ces organismes ont des engagements au-delà d'un exercice comptable, ils doivent en tenir une comptabilité très précise, mais rien ne les oblige pour autant à constituer des réserves financières aussi élevées.

M. Germain Gengenwin. Très juste !

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Il ne faut pas confondre engagements et charges d'exploitation. Une réserve financière minimale est sûrement nécessaire, mais pas à hauteur de 80 p. 100 des recettes collectées auprès des entreprises ou des dépenses réelles de formation !

La régularité des flux permet d'éviter un tel taux de réserve. Si tel n'était pas le cas, nos banques seraient astreintes à des ratios Cook bien supérieurs à ceux qu'elles connaissent aujourd'hui.

Monsieur le ministre, j'en suis d'accord, il ne faut ni exagérer l'ampleur de ce phénomène ni faire preuve de catastrophisme ! Mais, convenez-en, 9 milliards de francs, c'est plus de 80 p. 100 des sommes consommées en 1994 pour les 650 000 contrats emploi solidarité pour lesquels vous avez eu du mal à trouver le financement, et plus de la moitié des sommes consacrées aux quelque 793 000 bénéficiaires du RMI en 1993. Au-delà des masses financières en cause, c'est une question de morale et de principe sur laquelle je ne crois pas que nous puissions transiger.

Dans le cadre de la révision des services votés, j'ai proposé le principe d'une réduction de 90 p. 100 de la subvention de 500 millions versée en 1994 aux seuls OPACIF, lesquels disposent d'une trésorerie d'au moins 3,5 milliards de francs. Le Gouvernement a été d'accord.

Cependant, monsieur le ministre, il reste les autres,...

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. ... les OMA et les FAF, et encore près de 9 milliards de francs à récupérer !

Vous avez engagé avec les organisations syndicales des discussions pour mener effectivement à son terme la réorganisation prévue par la loi quinquennale. Ces négociations sont difficiles. Mais cela ne doit pas faire perdre de vue la nécessaire récupération des fonds thésaurisés, soit sous forme d'un reversement à l'Etat, soit sous forme d'une baisse temporaire des contributions obligatoires actuellement versées à ces organismes. La commission des finances a émis un vœu en ce sens. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous puissiez nous fournir de plus amples précisions sur les conditions dans lesquelles une telle récupération pourrait intervenir.

Au-delà des problèmes financiers et structurels qu'il faut régler sans tarder, il reste à mesurer l'efficacité et l'utilité des dispositifs de formation professionnelle en ce qui concerne l'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi.

Autant je crois à l'utilité de la formation professionnelle, autant je suis persuadé qu'elle ne suffit pas, à elle seule, pour permettre une insertion effective dans l'emploi. La formation ne peut pas être traitée séparément de l'insertion. L'insertion ou la pré-insertion sans formation - c'est, hélas ! trop souvent le cas des CES - ne débouchent pas sur une insertion durable. La formation sans insertion risque trop souvent de se traduire par des « stages-parkings » qui débouchent sur des « impasses ». C'est tout l'intérêt des formations en alternance que de combiner la formation et l'insertion ; c'est aussi la raison de leur succès récent - plus 38 p. 100 au premier semestre 1994, toutes formules confondues - même si les mesures d'urgence prises par le Gouvernement au printemps 1993 y ont puissamment contribué.

Les résultats obtenus par les autres dispositifs de formation professionnelle sont souvent décevants. Au demeurant, avant de les considérer comme tels, sans doute faudrait-il préciser que ces résultats sont souvent incertains et mal connus. La commission des finances a donc souhaité que soient mis en place des indicateurs, une méthodologie permettant effectivement de connaître et d'apprécier les performances des organismes de formation et de juger ainsi le rapport coût - efficacité en toute connaissance de cause. Il ne s'agit pas, monsieur le ministre, d'une question secondaire ; bien au contraire, c'est l'un des éléments clés de la remise en ordre que vous avez engagée et que vous poursuivez depuis dix-huit mois.

De surcroît, la régionalisation de la formation professionnelle exige une transparence accrue et une évaluation systématique.

Pour le reste, il me semble qu'il faut s'interroger sur l'articulation entre insertion et formation, en fonction des différentes catégories de population. S'agissant d'un jeune menacé d'exclusion, je serais peut-être tenté de privilégier l'insertion, comme l'a dit tout à l'heure excellemment Claude Gasquien, avant toute formation. La priorité ne sera sans doute pas la même si l'on évoque les demandeurs d'emploi plus âgés. En définitive, chaque cas particulier exige sans doute un examen scrupuleux et approfondi avant de déterminer un parcours adapté.

C'est la raison pour laquelle le rapprochement des compétences, des besoins des entreprises ou des administrations, et des capacités de formation, devrait sans doute être envisagé à un niveau plus fin, localement, et de façon globale, au lieu de conserver une approche totalement éclatée entre l'ANPE, les ASSEDIC, les organismes de

formation, sans contact direct et permanent avec les employeurs. C'est au niveau local, celui des communes - peut-être au niveau du canton pour les zones rurales - que l'on pourrait sans doute organiser cette gestion concertée des demandes d'emploi.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial et M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, pourquoi ne pas engager, comme l'a notamment suggéré notre collègue Jean-Pierre Delalande lors de votre audition devant la commission, des expériences locales au niveau de quelques communes représentatives d'un échantillon de zones rurales et urbaines ? J'apprécierais que vous preniez des engagements précis en faveur de telles expériences.

M. Jean-Pierre Delalande. Ce serait bien !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Bien entendu, je vois bien la difficulté consistant à adopter une telle approche, tout en poursuivant la décentralisation des actions de formation actuellement engagée, essentiellement au niveau des régions. Pour ma part, tout en étant favorable par principe à la décentralisation, je reste perplexe, craignant que les dysfonctionnements observés au niveau national au vu et au su de tout le monde ne prolifèrent au niveau régional à la faveur d'une plus grande confidentialité. Je crains également que certaines régions ne se lancent dans des politiques très hardies et très ciblées, laissant de côté des populations défavorisées dont personne ne s'occuperait.

M. Jean-Pierre Delalande. En effet, c'est à craindre !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Avant de conclure, je proposerai, à titre tout à fait personnel, que puisse être étudiée une formule d'aide à l'emploi pour les PME. Je pense en particulier aux petites PME de moins de dix salariés qui renoncent trop souvent à des embauches que l'évolution de leur chiffre d'affaires justifiait pourtant amplement, par crainte des formalités diverses de recrutement et de gestion des salariés.

Monsieur le ministre, ne pourrait-on pas mettre sur pied pour ces toutes petites entreprises - on en compte près d'un million - des centres agréés de gestion du personnel qui prendraient en charge toutes les formalités déclaratives, légales, fiscales et sociales ? Moyennant une cotisation forfaitaire modique et, le cas échéant, une participation de l'Etat au prorata des emplois créés, l'employeur se limiterait à rémunérer en net et à diriger ces salariés. Si vous me permettez cette comparaison un peu audacieuse, c'est un peu le mécanisme qui permet aux députés d'employer des collaborateurs sans devoir les gérer directement !

Pour conclure, je dirai un mot très bref des crédits pour 1995. Globalement, le niveau des crédits - critère qui ne me paraît pas le critère essentiel pour juger la politique du Gouvernement dans ce domaine - s'élève à environ 33 milliards de francs et me paraît suffisant pour permettre la poursuite des programmes engagés. Il accompagnera le très vif redressement des formules de formation en alternance, qui ont connu un véritable « boom » au début de l'année 1994, sans aucun doute grâce à l'effet retardé des mesures d'urgence que vous aviez prises, monsieur le ministre, en 1993.

Sous le bénéfice des quatre observations qu'elle a émises et que j'ai évoquées au fil de mon propos, la commission des finances a adopté les crédits de la formation professionnelle, et je vous demande en son nom,

mes chers collègues, d'en faire autant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Tout d'abord, monsieur le président, je constate que le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ne dispose que de dix minutes pour présenter son rapport, alors que ses collègues qui l'ont précédé ont disposé de quinze minutes.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Ne perds pas de temps ! Tu as déjà perdu une minute ! (*Sourires.*)

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Je ne m'étendrai pas sur les raisons de cette discrimination.

M. le président. Monsieur le rapporteur, puis-je vous interrompre ?

Les commissions répartissent comme elles l'entendent entre leurs différents rapporteurs le temps global dont elles disposent dans la discussion budgétaire.

Cela dit, je ferai preuve, vous le savez, de compréhension si le temps dont vous disposez apparaît réellement insuffisant.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Très bien !

M. Michel Berson. Quel bon président !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Je ferai un effort, monsieur le président, pour ne pas dépasser mon temps de parole.

M. le président. Vous avez la parole.

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, j'ai pris connaissance du « jaune » budgétaire et je tiens à vous féliciter pour cette nouvelle présentation extraordinairement bien faite.

Lors de votre audition en commission des affaires culturelles, familiales et sociales, vous avez qualifié votre budget de réaliste et bon.

Réaliste, avez-vous dit, parce qu'il s'inscrit dans la logique de limitation du déficit budgétaire.

Bon, car il a été bâti autour de deux priorités incontournables : la lutte contre l'exclusion et l'accompagnement de la reprise économique.

Je dirai en ce qui me concerne que c'est aussi un budget prudent, et c'est tant mieux.

Dans quelques jours, en effet, seront publiés les chiffres officiels concernant le chômage, et les premières indications révèlent que la bataille n'est pas gagnée. L'emploi ne décolle pas vraiment et le fait que c'est justement votre budget qui bénéficie de la plus forte augmentation témoigne que le Gouvernement en est conscient. Le rapport du Plan, publié il y a quelques jours, ne fait que confirmer cette situation.

Sans m'attarder sur une analyse des chiffres - qui relève du travail de la commission des finances -, je relève néanmoins que les crédits de la formation professionnelle sont eux aussi en augmentation. Le Gouvernement, je le répète, témoigne tout simplement là de son souci de cohérence et de lucidité.

Il est en effet vain de clamer, sur le mode incantatoire, l'urgence, l'ardente obligation de lutter contre le chômage. Il faut ajouter que seule une bonne formation permet d'y arriver, si les moyens ne suivent pas. Les moyens sont là, et ils sont importants !

Sans doute la formation professionnelle n'est-elle pas la panacée dans la lutte contre le chômage, mais elle est, et sera de plus en plus, un élément essentiel.

A ce titre, l'année 1994 est une année charnière pour la formation professionnelle.

D'abord, sur le plan économique, avec une croissance de près de 2 p. 100 et un début d'amélioration, fragile, de la situation de l'emploi.

La poursuite en 1995 de la croissance devrait stimuler les entreprises, augmenter la demande de qualification et de formation professionnelle. En effet, le marché de la formation est très sensible aux fluctuations économiques.

En second lieu, 1994 est la première année d'application de la loi quinquennale, qui comprend notamment, dans son titre III, des dispositions importantes concernant la formation professionnelle.

Compte tenu des délais importants qui ont été nécessaires pour la publication des textes d'application, l'année 1995 sera la première année d'application complète de la loi quinquennale.

A cet égard, il convient de rappeler les secousses, témoignant de la fragilité du tissu social dans la période de crise que connaît notre pays, provoquées par la tentative de mise en œuvre du contrat d'insertion professionnelle. Il ne faudrait pas oublier trop vite cet épisode douloureux qui a révélé, au-delà de l'incompréhension qui s'est installée, l'extrême sensibilité d'une jeunesse qui a souvent des difficultés à trouver sa place dans la société.

L'accès des jeunes au travail, grâce à des formations adaptées aux emplois d'aujourd'hui et de demain, voilà le moyen le plus sûr de les insérer et de renforcer la cohésion sociale.

En troisième lieu, la formation professionnelle fait l'objet de toutes les attentions dans les pays développés. La même sollicitude de la part de toutes les organisations qui traitent de l'économie au plan international témoigne du rôle central de la formation professionnelle pour préparer et accompagner les mutations économiques et sociales.

Le système français, dont les fondements modernes ont été déterminés il y a plus de vingt ans, est aujourd'hui parvenu à maturité.

Il convient maintenant de passer à une nouvelle étape pour parvenir à l'« âge adulte » en corrigeant certaines dérives inhérentes à tout système qui connaît une forte croissance.

Les pouvoirs publics l'ont bien compris et ont engagé depuis dix-huit mois un effort nécessaire d'assainissement.

Pour sa part, l'Assemblée nationale a souhaité participer à la réflexion en créant une commission d'enquête que votre rapporteur a eu l'honneur de présider. Les conclusions de cette commission ont été rendues publiques en mai dernier, après six mois d'un important travail d'enquête.

Ce rapport, qui a connu un réel impact auprès des acteurs de la formation professionnelle, trouve déjà certaines traductions concrètes dans des textes réglementaires. On peut espérer que le projet de loi relatif à la formation en alternance et à la formation professionnelle, dont nous devrions être amenés à débattre durant cette session, en tiendra également compte.

Le projet de budget pour 1995 poursuit la remise en ordre engagée par la loi quinquennale.

La relance de la décentralisation et les nouveaux contrats de plan traduisent l'implication croissante des régions dans la formation professionnelle.

Des inquiétudes, cependant, demeurent.

Comment va se passer cette décentralisation décidée, en matière d'insertion professionnelle, notamment ? Quelles actions doivent être décentralisées ? Les moyens vont-ils suivre, et dans quels délais ? Comment les régions pourront-elles s'adapter ?

Les programmes PAQUE supprimés et les CFI modifiés seront-ils remplacés ? Et par quoi ?

Ne risquons-nous pas de voir s'installer un temps de latence au cours duquel l'improvisation devra essayer de compenser les hésitations ?

La menace est réelle. Ce n'est un secret pour personne que les dispositions précises concernant l'application de la loi quinquennale en matière de formation professionnelle ne pourront être prises qu'en 1995, malgré un transfert théorique prévu pour le 1^{er} juillet 1994.

La baisse de crédits d'Etat pour certains dispositifs - le CIF notamment - et le décalage dans le temps de certains stages ont de graves conséquences pour les équipes éducatives qui, depuis longtemps, travaillent sur le terrain avec des publics difficiles de jeunes quittant l'école sans diplôme. Des organismes songent aujourd'hui à licencier leur personnel. Cette situation risque de devenir rapidement dramatique.

Les plus menacés sont les plus démunis, ceux qui n'ont même pas atteint le niveau V, et le risque d'explosion n'est pas à écarter.

Le problème des stages est par ailleurs posé en ce qui concerne l'ensemble de la formation ; ces stages sont de plus en plus difficiles à trouver, en formation initiale notamment, et le problème de l'adéquation école-entreprise est de plus en plus d'actualité.

Tout le monde sait qu'en France un jeune sur quatre ne trouve pas de travail à la sortie de l'école. Ce n'est pas dû à la fatalité, on ne peut dire que « c'est la faute à pas de chance ! » C'est bien la démonstration que quelque chose cloche dans notre système.

L'emploi, c'est les entreprises. Il faut donc que ces dernières soient beaucoup plus associées à la définition et à la conduite de la formation professionnelle.

Notre enseignement est aujourd'hui moins conçu pour ceux qui le reçoivent que pour ceux qui le dispensent. On laisse les jeunes s'enfermer dans des études de plus en plus longues, à la recherche de diplômes de plus en plus huppés, mais de plus en plus éloignés de la réalité, du concret.

Que faut-il faire ?

D'abord, rapprocher notre système de formation du terrain, le décentraliser. C'est dans cette voie qu'on se dirige et c'est tant mieux ! Car c'est à ce niveau que l'on arrivera le mieux à rapprocher l'école de l'entreprise, ce qui est indispensable.

Mais, pour que cela marche, il faut que l'entreprise accepte de jouer le jeu, d'assumer cette nouvelle et ardente obligation.

C'est à une révolution des mentalités que les défis d'une formation professionnelle moderne nous convient. Il faut arrêter de mettre la charrue devant les bœufs, se rendre compte que, face au nombre croissant des exclus, rien ne sert de vouloir les former d'abord pour les insérer ensuite, tant bien que mal !

Je suis de ceux qui appellent l'entreprise à assumer, outre son devoir en ce qui concerne l'emploi, ce « devoir national de formation » qui est aussi le sien, ce qui suppose tout simplement que l'insertion précède la formation.

Former pour insérer, c'est bien, mais, aujourd'hui, il faut insérer d'abord et former ensuite ; la réussite est à ce prix.

L'entreprise, pour jouer ce rôle, devra bénéficier d'une triple reconnaissance : une reconnaissance économique, cela va de soi ; une reconnaissance sociale, car toute entreprise doit être citoyenne ; une reconnaissance pédagogique, ce qui implique aussi une participation de l'entreprise à la délivrance des diplômes.

Par ailleurs, si la formation a un rôle économique évident à jouer, elle doit aussi jouer un rôle social et profiter de façon plus équitable à tous les salariés.

Il ne s'agit plus, comme en 1971, ou lors des lois diverses votées depuis, de donner une « deuxième chance », mais des chances nouvelles à chacun, tout au long de sa vie.

La formation professionnelle, qu'elle soit initiale ou continue, diplômante ou qualifiante, est à considérer aujourd'hui comme un enjeu incontournable.

Elle ne doit plus être le parent pauvre de l'éducation nationale ou le refuge des laissés-pour-compte. Elle est devenue majeure.

Il faut, je le répète, réconcilier le monde économique et le monde de l'enseignement. Il faut, comme le dit Jacques Chirac, non du haut de sa citadelle (*Rires sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)...

M. Michel Berson. N'en rajoutez pas !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. ... mais dans ses réflexions pour une nouvelle France, ouvrir l'éducation sur la vie active, l'Etat, les régions, les entreprises, les professions et l'école, chacun à sa place, chacun « partenaire » !

Cela ne peut s'imaginer que par la généralisation de l'alternance à toute la formation professionnelle. Vous allez d'ailleurs, monsieur le ministre, nous proposer bientôt une loi sur l'alternance ; celle-ci suscite déjà des émois.

M. Michel Berson. Eh oui ! De l'inquiétude !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Sachez que nous serons à vos côtés pour faire en sorte que de nouvelles dispositions, - de bonnes dispositions - soient prises, afin d'enclencher cette véritable politique de rénovation et de relance de la formation professionnelle dont notre pays a besoin. Il vous faudra assainir, clarifier, mais aussi simplifier ; il vous faudra maîtriser.

Le chemin passe par le pragmatisme et le bon sens, mais aussi par la lucidité et le courage.

Pour conclure, il me reste à exposer quelques observations adoptées par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Maxime Grømetz. Par sa majorité !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Ainsi, nous souhaitons que la mise en œuvre de la décentralisation de la formation professionnelle ne conduise pas à placer au second plan les formations des niveaux les moins élevés, qui s'adressent aux publics les plus en difficulté.

Nous souhaitons que le Parlement soit saisi d'un rapport annuel sur la mise en œuvre de la décentralisation de la formation professionnelle.

Par ailleurs, la commission souhaite un renforcement du contrôle financier des organismes collecteurs, ainsi qu'un contrôle financier et pédagogique des organismes dispensateurs de formation.

En ce qui concerne l'apprentissage, la commission souhaite qu'il soit davantage encouragé et facilité dans le secteur public, et que les organismes consulaires voient leur rôle conforté dans la collecte de la taxe d'apprentissage.

La commission a également souhaité connaître les prolongements que le Gouvernement entendait donner aux conclusions de la commission d'enquête de notre assemblée sur la formation professionnelle.

Enfin, nous aimerions que vous nous disiez, monsieur le ministre, chaque année lors de la discussion budgétaire, comment il a été tenu compte des observations formulées par la commission dans son avis budgétaire précédent.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle proposés dans votre budget pour 1995. Je convie l'Assemblée à suivre son avis et à voter ce budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Maxime Gremetz. La majorité de la commission : pas la commission tout entière !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. C'est la commission quand même !

M. le président. Monsieur Gremetz, vous aurez la parole à l'instant, au nom du groupe communiste.

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Au nom de la majorité du groupe communiste ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. En présentant votre budget, monsieur le ministre, vous ne visez qu'à justifier la poursuite et l'aggravation des mesures contenues dans la loi quinquennale, qui ont comme conséquences plus de précarité, plus de chômage et plus de reculs sociaux.

Lutter véritablement contre le chômage suppose de mener une véritable politique de croissance créatrice d'emplois, s'appuyant sur la relance de la consommation et la réduction du temps de travail à trente-cinq heures, sans diminution de salaire.

Vous discourez d'autant plus sur le social que votre budget est un budget contre l'emploi.

Les diverses mesures d'exonérations et de transferts de charges que vous avez prises depuis votre arrivée au Gouvernement, prétendument pour créer des emplois, ont permis aux entreprises de bénéficier de 90 milliards de francs.

Or, de mars 1993 à aujourd'hui, le nombre de salariés privés d'emploi a augmenté de 260 000.

Mon propos est d'ailleurs confirmé par M. le ministre du budget, qui a déclaré que les entreprises avaient bénéficié de 132 milliards de francs de cadeaux en trois ans.

M. Jean-Claude Lefort. C'est incontestable !

M. Maxime Gremetz. Comment est utilisé l'argent public ?

Je vous pose la question, monsieur le ministre, à quoi a servi cet argent qui aurait permis de créer plus de 900 000 emplois durables, avec un salaire moyen ?

M. Jean-Claude Lefort. Eh oui !

M. Maxime Gremetz. J'attends votre réponse, car l'utilisation de l'argent public, dont on parle beaucoup ce matin, doit être connue de la population.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. Gribouille !

M. Maxime Gremetz. En ce qui concerne les « coûts salariaux », je vous accuse de cacher la vérité aux Français. Il n'est pas vrai que les cotisations patronales soient responsables du chômage.

Une brochure du ministère de l'économie, que vous avez fait disparaître, place la France au huitième rang des pays industrialisés en matière de salaires et de cotisations sociales.

Même Jean Domange, président de la commission sociale du CNPF, l'organisation patronale, déclare que la baisse des charges ne crée pas mécaniquement des emplois.

Les salariés, les chômeurs, les députés de notre groupe exigent que les fonds publics servent réellement à la création d'emplois et à la formation professionnelle.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Maxime Gremetz. Je vous demande - et nous allons vous juger aux actes - de mettre en place des commissions départementales comprenant les organisations syndicales, les salariés, les employeurs, les élus, pour assurer un contrôle et imposer une utilisation efficace de ces fonds publics destinés à l'emploi.

M. Jean-Claude Lefort. Nous voulons la transparence !

M. Maxime Gremetz. N'est-ce pas le patron de l'entreprise Dandy, dans le Morbihan, qui licencie 124 salariés, parce qu'ils refusent une baisse de leur salaire, pour les remplacer par cinquante embauches sur des contrats précaires afin, dit-il, d'utiliser tous les dispositifs d'exonération prévus par la loi ?

M. Jean-Claude Lefort. C'est pervers !

M. Maxime Gremetz. Selon vous, les salariés, les jeunes, n'auraient le choix qu'entre le chômage et la précarité.

Votre budget participe d'une remise en cause du travail salarié lui-même. Les dispositions que vous mettez en œuvre s'attaquent aux acquis que se sont forgés les travailleurs de notre pays : durée légale du travail, congés payés, droits des salariés, contrat de travail.

Votre budget, dans cette logique, prévoit une hausse de 22 p. 100 pour les exonérations, qui atteindront 26 milliards de francs, soit le quart de votre budget, et de 32 p. 100 pour les contrats emploi-solidarité, pour atteindre 650 000 contrats emploi-solidarité et 685 000 contrats précaires, soit plus d'un million d'emplois précaires ; voilà le résultat de vos décisions ! En embauchant des RMistes, pendant six mois ou un an, l'entreprise économisera la moitié du montant des cotisations patronales, ce qui accentuera la précarité, au détriment de l'emploi stable, alors que le chômage a un coût humain et économique de 500 milliards de francs.

Pour que les jeunes et les chômeurs puissent avoir un emploi stable, je vous demande d'attribuer aux services publics, comme les hôpitaux et les établissements scolaires, ainsi qu'aux collectivités territoriales des dotations suffisantes pour transformer l'ensemble des CES en emplois stables, qualifiés, bien rémunérés et à durée indéterminée.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Maxime Gremetz. Comment votre Gouvernement peut-il appeler à consommer davantage, alors que votre bilan c'est une baisse réelle du pouvoir d'achat ?

Comment pouvez-vous soutenir que d'autres choix ne sont pas possibles quand, sur les 1 224 milliards de profits réalisés en 1993, 600 milliards ont alimenté la spéculation ?

Quand, dans notre pays, les 400 plus grandes fortunes possèdent 358 milliards de francs, soit 30 p. 100 du budget de la France ?

Quand Valéo, par exemple, voit ses profits augmenter de 27 p. 100 en six mois, alors que 10 000 salariés ont été licenciés en cinq ans ?

Quand les profits de Renault ont augmenté de 128 p. 100 ?

Quand Mme Bettencourt, P-DG de L'Oréal, gagne huit fois le SMIC par minute, soit l'équivalent de 258 000 emplois payés au SMIC, pendant un an ? Les actions qu'elle possède chez L'Oréal et Nestlé lui rapporte la bagatelle de 25 milliards de francs, imposés sept fois moins que le revenu d'un salarié !

M. Jean-Claude Lefort. C'est scandaleux !

M. Maxime Gremetz. Je tiens les coupures de presse en question à votre disposition, monsieur le ministre. Vous verrez que M. Dassault se défend bien, lui aussi !

L'argent doit aller à l'emploi. Devant tant de gaspillages, il est urgent que, dans chaque entreprise et au niveau local, les citoyens, les élus, les syndicats et les associations disposent de pouvoirs d'intervention et de droits nouveaux pour contrôler l'utilisation des fonds publics, du crédit, de l'épargne, des profits, pour orienter l'argent vers l'emploi, avec des mesures spécifiques en faveur des PME-PMI.

La création d'un fonds départemental alimenté par la taxation de la spéculation permettrait une relance saine de la croissance.

Votre politique et vos choix, monsieur le ministre, c'est l'abandon de toute ambition pour la France ! En appliquant les orientations du traité de Maastricht, vous liquidez la politique industrielle de notre pays.

Votre budget brade la patrimoine national au capital privé. En privatisant les entreprises les plus performantes, on provoquera des milliers de licenciements supplémentaires. Avec des millions de Français, nous vous disons : il faut stopper le processus de privatisation !

En mobilisant l'ensemble des services publics, des entreprises nationalisées et des grands groupes industriels, il est possible de reconstruire des filières industrielles et de services, et de favoriser les créations d'emplois permettant de satisfaire les besoins de la population - je pense notamment à l'embauche des jeunes.

Les salariés, les jeunes, les privés d'emploi aspirent à une autre logique.

Les jeunes revendiquent le respect de leur dignité, une place nouvelle dans la société, le droit à une vraie formation, à un emploi utile et enrichissant. Votre gouvernement a un devoir à l'égard de la jeunesse et c'est la raison pour laquelle je vous propose la création d'un service public décentralisé d'insertion dans l'emploi et la formation.

Ce service public pourrait s'appuyer sur les institutions existantes et les organismes de formation. Il aurait pour objectif d'accorder une priorité à des contrats d'embauche et de formation des jeunes et des salariés privés d'emploi non qualifiés, des dispositions contraignantes s'appliquant aux grandes entreprises publiques et privées.

Un budget qui permettrait d'envisager la création d'emplois stables, un travail enrichissant, une rémunération décente, exige une autre orientation que celle de votre gouvernement, qui privilégie la finance au détriment de la vie des hommes.

C'est pourquoi, mais vous n'en doutiez pas, notre groupe votera contre votre budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. Michel Péricard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. C'est bon signe !

M. le président. La parole est à M. Marc Frayssse, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Marc Frayssse. Monsieur le ministre, le budget dont nous discutons et que nous allons voter est satisfaisant à plusieurs titres.

Il est satisfaisant d'abord parce que l'importance des crédits de votre ministère - 89,4 milliards de francs - et surtout leur accroissement par rapport à la loi de finances initiale de 1994, lequel atteint 8,2 p.100, montrent que, lorsqu'on veut, on peut, malgré l'impératif de réduction du déficit budgétaire qu'a rappelé avec bon sens M. Sarkozy, renforcer les moyens affectés aux priorités contestées de la nation, telles que l'emploi et la lutte contre le chômage. Et on le peut d'autant plus lorsque l'on a, comme vous, le souci d'inscrire son action par une loi quinquennale dans un cadre qui soit réellement à moyen terme.

La société française a besoin, en ce domaine, d'un renouveau. Elle est trop marquée par un mélange de passivité et d'attente démobilisatrice de solutions miracles provenant de l'Etat. Nous créons moins d'emplois que d'autres pays pour un même taux de croissance. Nous préférons souvent des machines automatiques et froides - métro sans conducteur, garage sans pompiste, guichet SNCF sans cheminot - plutôt que le recours à des hommes et à des femmes.

On peut légitimement regretter que ces fameux « emplois de proximité », qui sont une réponse crédible au problème du chômage, ne connaissent qu'une traduction budgétaire que j'estime pour ma part un peu timide.

Certes, il est de mode de regretter la convivialité perdue, mais ceux qui font ces choix redoutent au fond d'avoir d'abord à assumer le dialogue avec de nouveaux salariés, la mobilisation et la responsabilité inhérentes à toute entreprise.

Votre budget reste néanmoins satisfaisant parce que, monsieur le ministre, toute votre action n'est pas réduite à vos crédits ministériels.

Votre « action budgétaire » - si les spécialistes me permettent cette expression peu orthodoxe -, votre « action budgétaire » pour l'emploi englobe aussi, au-delà des crédits de votre ministère, les 25,1 milliards de francs du budget des charges communes correspondant aux allègements de cotisations d'allocations familiales notamment sur les bas salaires, que vous avez initiés pour l'objectif « emploi ».

Ainsi, la progression globale de votre action budgétaire est en fait de 11 p. 100, ce qui est considérable, alors que les budgets civils progressent de 2,6 p. 100.

La modération globale de la dépense publique est nécessaire, en raison, pour une part, de votre endettement. Mais le renforcement des moyens au service des vraies priorités est essentiel. Vos objectifs sont ambitieux et le contexte, difficile, relativise d'ailleurs les critiques toutes faites.

Vous avez indiqué que les effets de la loi quinquennale ne devaient pas être analysés d'une « manière trop hâtive » car les décrets d'application n'ont été publiés qu'au cours du premier semestre 1994. Mais je crois que l'on peut raisonnablement affirmer que cette loi, tant contestée, commence à produire des effets positifs, notamment en ce qui concerne la protection de l'emploi - je veux principalement parler du dispositif intermédiaire entre chômage partiel et licenciement.

Bien sûr, beaucoup de chemin reste à faire, car trop d'entreprises privées et publiques du secteur concurrentiel continuent à licencier massivement...

M. Jean-Claude Lefort. Ah !

M. Maxime Gremetz. Tiens, tiens !

M. Michel Péricard, *président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.* On le sait !

M. Marc Fraysse. ... obsédés par la recherche de la productivité financière.

M. Maxime Gremetz. Eh oui !

M. Marc Fraysse. Or une économie moderne et humaine doit également intégrer la dimension sociale.

M. Jean-Claude Lefort. Exactement !

M. Maxime Gremetz. Vous le reconnaissez ! Bravo !

M. Marc Fraysse. J'en sais quelque chose à Villeurbanne avec GEC-Alstom qui, malgré des résultats financiers exceptionnels, multiplie les plans sociaux.

M. Maxime Gremetz. Et que fait-on ?

M. Marc Fraysse. Pas de leçon, s'il vous plaît !

M. Maxime Gremetz. Ce n'est pas une leçon : c'est une question !

M. Jean-Claude Lefort. Quoi qu'il en soit, je vous félicite de votre découverte, monsieur Fraysse !

M. Marc Fraysse. Nous avons à résoudre, en matière de chômage, quatre équations françaises.

Première équation : la productivité du travail s'accroît d'environ 2,5 p. 100 par an. Au-dessous de 2,5 p. 100 de croissance, nous ne créons pas d'emploi et les classes d'âge accédant au marché du travail gonflent le stock des chômeurs.

M. Jean-Claude Lefort. On « stocke » les chômeurs !

M. Marc Fraysse. Cette année, nous aurons 2,2 p. 100 de croissance et, l'an prochain, plus de 3,1 p. 100. C'est à 3 p. 100 que le chômage se stabilise. A partir de 3,5 p. 100, il commence à se réduire d'environ un demi-point par an.

M. Jean-Claude Lefort. Technocrate !

M. Marc Fraysse. Nous mesurons l'ampleur de l'effort à accomplir !

M. Maxime Gremetz. Eh oui !

M. Marc Fraysse. Deuxième équation : les prélèvements sociaux et fiscaux sont excessifs et notre économie subit un grave effet dit de « coin fiscal », notamment pour les bas salaires. Le salarié reçoit peu en salaire net disponible après cotisations et impôt. Il est peu stimulé et, tout en bas, l'écart est souvent faible entre le SMIC et le RMI ou les assistances diverses. Cet écart est parfois trop faible pour inviter à chercher du travail.

M. Jean-Claude Lefort. Oh !

M. Marc Fraysse. L'employeur, lui, paie beaucoup en salaires bruts, y compris en cotisations. L'embauche est difficile, et la charge salariale dissuasive.

Cet effet de « coin fiscal » est dénoncé depuis des années par les experts les plus sérieux...

M. Jean-Claude Lefort. Ils n'arrêtaient pas de se tromper !

M. Marc Fraysse... comme d'ailleurs par les salariés, les chefs d'entreprise et tous les hommes de bon sens.

Quant à vous, monsieur le ministre, enfin vous vous y êtes enfin attaqué !

A partir du 1^{er} janvier 1995, l'exonération sera en effet totale pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC et égale à 50 p. 100 pour ceux compris entre 1,2 et 1,3 SMIC. Cette mesure est significative puisqu'elle touchera plus de trois millions de personnes.

Troisième équation : les mesures d'aide à l'embauche, y compris les mesures très ciblées, sont nécessaires. Mais elles ont souvent des effets pervers. Il convient donc de les limiter. Les observateurs du social en ont dressé la liste, qu'il faut connaître pour éviter de jouer au mistigri en allégeant là les difficultés pour les aggraver ici : effets d'aubaine - on aide une embauche qui aurait eu lieu de toute façon ; effet de cannibalisme - l'emploi créé et aidé en fait disparaître d'autres par ailleurs - ;...

M. Jean-Claude Lefort. Depuis le temps qu'on vous le dit !

M. Marc Fraysse. ... effets d'appel - la création d'emploi suscite de nouveaux comportements de retour à l'emploi et fait donc apparaître de nouveaux chômeurs.

M. Jean-Claude Lefort. C'est pour vous une découverte ?

M. Marc Fraysse. La liste des périls à éviter est longue : rigueur, proximité du terrain, vérification stricte de l'usage des fonds publics...

M. Maxime Gremetz. Bravo !

M. Marc Fraysse. ... sont ici nécessaires, et vous l'avez compris, monsieur le ministre.

M. Jean-Claude Lefort. Non !

M. Marc Fraysse. Si...

M. Michel Berson. Moi, j'en doute !

M. Maxime Gremetz. Nous avons un doute terrible ! *(Sourires.)*

M. Marc Fraysse. Il faut aussi souligner la création de fonds partenariaux de 150 millions de francs, destinés au cofinancement par l'Etat d'actions menées par les collectivités locales en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Je partage à ce sujet l'opinion de mon collègue Jean-Pierre Delalande, qui souhaite le resserrement des liens entre l'Etat et les communes, afin de passer d'une « logique de droits de tirage à une logique de responsabilité » - ce sont ses propres termes.

Je mettrai toutefois un bémol à propos des entreprises d'insertion car, si leurs intentions sur le papier sont louables, l'Etat doit vérifier scrupuleusement l'efficacité de leur action, ainsi que l'utilisation des fonds qui leur sont alloués.

Les moyens de lutte contre l'exclusion augmentent considérablement - près de 21 p. 100 - et concernent à la fois les CES, les programmes destinés aux chômeurs de longue durée, l'insertion par l'économique et les mesures en faveur des handicapés.

La lutte contre toutes les formes d'exclusion est la priorité absolue, et je me félicite, au nom du groupe du RPR, que cette priorité soit prise en compte par le Gouvernement.

Le 13 octobre dernier, le Premier ministre a d'ailleurs arrêté un nouveau train de mesures qu'il convient de saluer, dont la création d'un SAMU social dans une trentaine de villes françaises, à l'instar de ce qui se fait déjà à Paris, ne vous en déplaît, messieurs, à l'initiative de M. Jacques Chirac. *(Exclamations sur les bancs du groupe communiste.)*

M. Michel Berson. Bravo, monsieur Chirac !

M. Marc Fraysse. Il faut impérativement poursuivre cet effort de solidarité.

Quatrième et dernière équation : notre société sait indemniser, à peu près. Elle sait aider financièrement, à peu près. Mais elle ne sait pas prendre les mesures actives de formation, de réinsertion, de reconstitution de l'initiative individuelle pour le retour à l'emploi.

M. Jean-Claude Lefort. Vous ne pouvez pas laisser les couteaux au vestiaire ?

M. Marc Fraysse. Ne vous en déplaît, cher ami,...

M. le président. Chers collègues, je vous en prie, n'interrompez pas l'orateur !

M. Marc Fraysse. L'excellent travail de nos collègues Jean Ueberschlag et Claude Goasguen sur la formation professionnelle nous alerte sur l'ampleur des dysfonctionnements : « opacité », « illisibilité » des 120 milliards de francs collectés, multiplicité des organismes - 40 182 organismes déclarés, dont 26 447 ont une activité réelle ! -, « déperditions financières », entre autres.

Voilà un domaine où il conviendrait de dépenser autrement et rigoureusement !

Je souhaiterais m'associer, s'il le permet, au rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, M. Ueberschlag, pour demander qu'un rapport sur la mise en œuvre de la décentralisation de la formation professionnelle soit remis au Parlement chaque année.

Vous savez, monsieur le ministre, que le transfert est déjà accompli dans la région Rhône-Alpes et il serait intéressant pour l'avenir de disposer de données précises sur le sujet.

Depuis plusieurs années, on produit de plus en plus de richesses en employant de moins en moins de personnes. Aujourd'hui, la tendance a commencé à s'inverser, le chômage augmente moins vite... (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Maxime Gremetz. Ça alors !

M. Marc Fraysse. ... et il nous faut utiliser toutes les richesses disponibles pour produire de l'emploi, dans des champs d'activité connus mais trop souvent délaissés.

Nous appartenons à la même tradition de refus de la fatalité et de participation. Cette tradition du « gaullisme résolument social », pour reprendre les mots de Philippe Séguin, a des réponses fortes pour faire face à la crise actuelle.

M. Jean-Claude Lefort. Vous voulez parler d'un « Munich social » ?

M. Marc Fraysse. A la différence du libre-échangeisme sauvage, il respecte les droits sociaux.

A la différence du socialisme, il n'attend pas tout d'un Etat hypertrophié et bureaucraté.

M. Michel Berson. C'est une caricature !

M. Marc Fraysse. Il faut en France une autre attitude face à l'emploi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Il faut voir en chaque emploi créé une victoire, une occasion de richesse, de dialogue, d'initiatives, de participation de chacun à l'épanouissement de la nation.

Non ! Tout n'a pas été tenté pour résoudre le chômage. Nous refusons, vous refusez cette fatalité de l'échec. Nous devons non pas nous décourager, mais continuer notre combat contre ces deux tristes spécificités françaises que sont le chômage des jeunes et le chômage de longue durée.

Votre budget, monsieur le ministre, est bon (« Ah ! » *sur les bancs du groupe communiste*) parce qu'il répond à deux priorités : la lutte contre l'exclusion et l'accompagnement raisonné de la reprise économique. En conséquence, le groupe du RPR le votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Claude Lefort. Bravo pour la tolérance !

M. le président. La parole est à M. Michel Berson, pour le groupe socialiste.

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, votre budget...

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Est bon !

M. Michel Berson. ... est un mauvais budget...

M. Jean-Pierre Delalande. Quelle mauvaise foi !

M. Michel Berson. ... parce qu'il concrétise l'application d'une mauvaise loi : la loi quinquennale pour l'emploi et la formation.

Ce n'est pas un budget ambitieux : on n'y trouve aucune mesure nouvelle, aucune des propositions du rapport de notre collègue Goasguen, que nous avons adopté et qui est issu de la commission d'enquête sur le financement opaque et complexe de la formation professionnelle.

Les seuls crédits qui augmentent dans des proportions élevées sont ceux qui financent la diminution des exonérations de charges sociales des entreprises. Or, ainsi que nous l'avons expliqué lors du débat sur la loi quinquennale, la baisse des charges sociales n'a pas d'effet direct et mécanique sur les créations d'emplois.

Jean Domange, avec l'autorité que lui confère sa fonction de président de la commission sociale du CNPF,...

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Pas vous, pas ça !

M. Marc Fraysse. Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Ce n'est pas convenable !

M. Michel Berson. ... l'a reconnu la semaine dernière dans des termes on ne peut plus clairs...

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Allons, allons !

M. Michel Berson. Attendez la suite, mes chers collègues !

M. Maxime Gremetz. A chaque fois que l'on dit une chose, ils la contestent. C'est extraordinaire !

M. Michel Berson. La vérité, c'est que l'allègement des charges sociales sur les bas salaires qui, nous en convenons, est nécessaire, doit, pour être efficace, être accompagné d'une négociation avec les entreprises sur des contreparties en termes d'emploi, de formation et d'insertion professionnelle.

Cette logique, le Gouvernement, l'a refusée dans la loi quinquennale. Les résultats sont édifiants : les quelque 90 milliards de francs prélevés sur les ménages depuis dix-huit mois et transférés aux entreprises n'ont pas créé les emplois attendus...

M. Germain Gengenwin. Ça vient !

M. Michel Berson. ... si ce n'est des emplois précaires, des emplois à temps partiel, des emplois à durée déterminée.

On ne décède pas plus dans votre budget que dans la loi quinquennale une réelle volonté de lutter efficacement contre le chômage.

Votre budget n'est pas un budget pour l'emploi, mais pour la flexibilité du travail. J'en veux pour preuve que les aides en faveur de l'emploi - exonérations de charges, CFS, mesures pour RMistes, dispositifs pour l'insertion des jeunes - concernent exclusivement des emplois précaires, à temps partiel ou à durée déterminée, et non des emplois durables, c'est-à-dire de vrais emplois.

On peut d'ailleurs mesurer utilement la différence entre l'Exo-jeunes, mesure prise par un gouvernement de gauche et qui nécessitait un contrat de travail à temps plein, à durée indéterminée, payé au SMIC, et l'aide au premier emploi des jeunes, disposition prise par votre gouvernement et qui ne conduit qu'à des emplois précaires. Comme l'a très justement souligné Jean Domange,...

M. Claude Gossguen, rapporteur pour avis. Vous avez trouvé une nouvelle référence !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. CNPF-PS, même combat !

M. Michel Berson. ... 70 p. 100 des jeunes bénéficiaires de cette aide auraient été embauchés en l'absence de primes, mais dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.

Ainsi, les quelque 35 milliards de francs d'exonérations de charges, de contrats emploi-solidarité et de primes diverses sont non seulement des cadeaux aux entreprises, mais aussi et surtout des incitations à développer la flexibilité du travail et non à créer de vrais emplois. C'est là quelque chose d'important pour le patronat et le Gouvernement. En effet, selon eux, la flexibilité est aujourd'hui nécessaire au bon équilibre d'un marché du travail en pleine mutation avec l'apparition d'un second marché, celui des emplois précaires. En institutionnalisant la flexibilité, la déréglementation et, par conséquent, la précarité, le Gouvernement contribue à organiser ce second marché. Son objectif est clair : éviter que l'exclusion sociale ne se transforme en explosion sociale.

Je ne nie pas, monsieur le ministre, votre volonté sincère de lutter contre l'exclusion, mais la politique que vous menez conduit finalement à exclure du marché du travail les plus exclus. Par exemple, la suppression du dispositif PAQUE, de préparation active à la qualification et à l'emploi, est très lourde de conséquences pour les jeunes en grande difficulté d'insertion. En effet, si elle permet à l'Etat de faire 6 milliards d'économies, elle interdit à quelque 100 000 jeunes très défavorisés d'accéder à l'emploi et à la formation, car leur handicap est tel qu'aucune mesure classique, aucun emploi ne sont adaptés à leur situation. Un récent rapport officiel a montré que finalement ce dispositif ne coûtait pas plus cher que le CFI classique, puisqu'il intégrait le bilan et le suivi des jeunes et que les résultats obtenus étaient, somme toute, honorables pour ce public, un jeune sur trois accédant soit à un emploi, soit à une formation. Nous avons là la preuve que la lutte contre le chômage d'exclusion n'est pas une priorité du Gouvernement. Force est de reconnaître que la mise en concurrence de plus en plus forte des différentes mesures d'insertion a pour conséquence de produire des effets de substitution entre les dispositifs, mais peu d'effet sur l'emploi. Par exemple, la dernière mesure en faveur des bénéficiaires du RMI n'est rien d'autre qu'un CES pour le secteur privé. C'est choquant, car elle entraînera nécessairement des dérives et des abus. De plus, une telle mesure nuira surtout au contrat de retour à l'emploi, financièrement moins avantageux pour les entreprises.

La vérité c'est que la réduction des charges sociales, comme celle du temps de travail, ne créent pas mécaniquement et directement des emplois. La création d'emplois nouveaux dans des secteurs nouveaux, non marchands et non soumis à la concurrence étrangère, ne sera possible que si l'on sait dégager des financements nouveaux. Et ces financements ne pourront être dégagés que grâce à une politique volontariste de redistribution des richesses produites et de partage équilibrable des reve-

nus. La diminution des charges et du temps de travail n'est qu'un moyen parmi d'autres de mettre en œuvre cette redistribution des richesses et ce partage des revenus devenus aujourd'hui indispensables pour sortir enfin la France de la spirale infernale du chômage et de l'exclusion.

Seconde caractéristique de votre budget, monsieur le ministre : la réduction de l'effort de l'Etat en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes et des adultes. Ce désengagement de l'Etat est, lui aussi, une conséquence de l'application de la loi quinquennale dont on ne dénoncera jamais assez les effets néfastes. Cette loi met en œuvre la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : 1995 sera l'année du transfert de l'Etat aux régions des crédits de formation qualifiante. Non préparées à ce transfert, nombre de ces régions n'auront pas la capacité d'assumer pleinement la formation des jeunes en 1995, ni même en 1996.

Alors que le problème de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes est devenu majeur, nous assistons aujourd'hui, comme nous l'avions prévu lors du débat sur la loi quinquennale, à une véritable désorganisation du système d'insertion et de formation des jeunes mis progressivement en place depuis une quinzaine d'années dans notre pays. Des disparités apparaissent déjà entre régions riches et régions pauvres, entre celles décidées à investir dans les formations de bas niveau et celles qui privilégient les formations les plus qualifiantes. Dans quelques années, monsieur le ministre, si nous n'y prenons pas garde, notre système de formation et d'insertion aura perdu toute cohérence. La solidarité nationale ne jouera plus et l'égalité des chances ne sera qu'un leurre. Déjà, l'idée pertinente de formation individualisée, de parcours d'insertion personnalisé, commence à s'estomper dans certaines régions au profit du retour aux anciens stages classiques. Dans d'autres régions, ce sont les organismes de formation eux-mêmes qui choisissent les jeunes sans s'adresser au réseau d'accueil et de suivi des missions locales. Dans la plupart d'entre elles, les préfets baissent les bras devant des présidents de région de plus en plus puissants.

M. Claude Gossguen, rapporteur pour avis. Qui a fait voter les lois de décentralisation ?

M. Michel Berson. Faute d'un cadre conventionnel strict entre l'Etat et les régions, aucun contrôle efficace ne peut s'exercer sur la mise en œuvre de la décentralisation de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes.

Je ne suis pas le seul à m'en inquiéter. Ceux-là mêmes qui, hier, défendaient avec ardeur la décentralisation reprennent aujourd'hui à leur compte les mises en garde que nous formulions lors du débat sur la loi quinquennale. Ainsi les rapporteurs et la majorité de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ont-ils souhaité ce matin que « la mise en œuvre de la décentralisation de la formation professionnelle ne conduise pas à placer au second rang les formations de niveaux les moins élevés qui s'adressent aux publics les plus en difficulté ».

M. Claude Gossguen, rapporteur pour avis. C'est bien !

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. Très bonne citation !

M. Michel Berson. Ils ont également, souhaité la création d'une direction de l'insertion professionnelle des jeunes au sein du ministère du travail, alors qu'une délégation interministérielle existe déjà, et la mise en place d'un fonds national d'intervention en faveur du premier emploi des jeunes.

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Vous êtes pour alors !

M. Michel Berson. Cette question, monsieur le ministre, sensibilise d'autant plus les élus qu'ils constatent la manière inquiétante dont l'Etat, les régions et l'ANPE élaborent en ce moment les chartes régionales « Espaces jeunes ». J'ai déjà eu l'occasion de vous le dire, monsieur le ministre, il existe un fossé entre vos déclarations, qui se veulent rassurantes en la matière et que j'approuve parfois, et les pratiques régionales, départementales et locales vécues quotidiennement sur le terrain par les élus, les maires et les présidents de missions locales. Certes, les crédits de l'Etat pour le réseau des missions locales et des PAIO sont maintenus, mais l'élaboration des chartes régionales « Espaces jeunes » se fait sans concertation sérieuse avec les structures d'accueil et de suivi des jeunes. Les régions et l'ANPE développent une logique de tutelle inacceptable. Elles ne tiennent guère compte des acquis de douze années d'expérience des missions locales en matière d'insertion sociale et professionnelle.

La séparation entre insertion sociale et insertion professionnelle contre laquelle nous nous sommes élevés est de plus en plus réelle. L'approche globale et partenariale des problèmes rencontrés par les jeunes est parfois remise en cause. Monsieur le ministre, vous qui êtes président de la région Ile-de-France, vous ne pouvez pas ignorer la réelle inquiétude des élus locaux, le manque de perspectives claires des professionnels du réseau d'accueil et de suivi des jeunes en difficulté. Vous savez bien que seule une mobilisation sociale forte des acteurs de terrain, une confiance envers les élus locaux permettent de lutter efficacement contre l'exclusion et que tout retour à des mesures purement administratives, fussent-elles régionales, constituerait une grave régression. Ce désengagement de l'Etat de la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes, domaine où la solidarité nationale devrait jouer à plein, est préoccupant.

Tout aussi préoccupant est le désengagement de l'Etat en ce qui concerne l'effort de formation professionnelle des adultes. La quasi-disparition de la participation de l'Etat au financement des congés individuels de formation va porter atteinte à la promotion sociale des salariés et à un mode de formation qualifiante très utile. De 600 millions de francs en 1993, on est passé à 500 millions en 1994 et on ne prévoit plus que 50 millions en 1995. Cette réduction serait justifiée, selon le rapporteur de la commission des finances, par l'existence d'une trésorerie pléthorique chez les organismes gérant les fonds destinés au congé individuel de formation.

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. C'est vrai !

M. Michel Berson. S'il est vrai que certains organismes ont une gestion des fonds de la formation professionnelle que l'on peut qualifier de très prudente...

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Michel Berson. ... il ne faut pas oublier que nombre d'entre eux, les deux tiers à peu près, doivent constituer de fortes provisions pour financer des formations longues et qualifiantes, donc coûteuses.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Billevesées !

M. Michel Berson. Ce désengagement de l'Etat risque de pénaliser...

M. Jean Ueberschiag, rapporteur pour avis. Les syndicats !

M. Michel Berson. ... les salariés des entreprises de moins de dix salariés et ceux qui suivent les filières de formation d'ingénieurs, celles-là mêmes que l'Etat s'était engagé à financer.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. 3,4 milliards !

M. Michel Berson. Même en temps de crise, monsieur le ministre, la formation continue n'est pas un luxe pour les salariés.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Personne ne le conteste !

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Je n'ai jamais dit le contraire !

M. Michel Berson. Faute de temps, je ne ferai que mentionner très rapidement un autre désengagement de l'Etat : son désengagement dans le financement de l'AFPA, la seule structure publique et nationale de formation professionnelle des adultes qui existe dans notre pays...

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. C'est gentil pour les GRETA !

M. Michel Berson. ... et dont le taux de placement est, n'en déplaise à M. Jegou, de 60 à 80 p. 100 selon les branches...

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Ce n'est pas vrai, vous le savez bien !

M. Michel Berson. ... ce qui, en la matière, est remarquable. Il faut le reconnaître.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Vous vous faites plaisir à vous tout seul !

M. Michel Berson. Alors que l'AFPA éprouve de sérieuses difficultés à terminer l'exercice 1994 après l'annulation de 41 millions de francs de crédits en mars dernier, suivie d'un gel du même montant, les crédits de fonctionnement n'augmenteraient que de 0,5 p. 100 en 1995. Pis : la commission des finances, sur proposition du rapporteur pour la formation professionnelle, a voté un amendement en vue de ramener sa subvention de fonctionnement pour 1995 à un niveau inférieur à celui de 1994.

Cet acharnement à étrangler progressivement l'AFPA est inadmissible ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*) Il s'inscrit d'ailleurs tout à fait dans la logique de l'annexe financière n° 6 du contrat de progrès signé entre l'AFPA et l'Etat. Selon cette annexe au mécanisme diabolique, l'AFPA devrait réaliser chaque année 3 p. 100 de gain de productivité qui seraient déduits systématiquement de la subvention de l'Etat, que les objectifs soient atteints ou non.

Par son désengagement progressif, l'Etat organise donc la mort lente de l'AFPA qui, d'ailleurs, selon le contrat de progrès, ne serait plus dotée d'une mission de service public, monsieur Jegou, mais simplement d'une mission d'intérêt général. Voilà, tout est clair !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Parce que le service public n'est pas l'intérêt général !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial et M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Pour l'instant, l'AFPA est une association, loi de 1901 !

M. Michel Berson. L'Etat veut faire de l'AFPA un organisme de formation compétitif comme les autres, mais il bloque tout recrutement d'un personnel qui pourrait précisément conquérir de nouveaux marchés dans le secteur privé.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. C'est une fuite en avant socialiste !

M. Michel Berson. Pis, l'accord sur l'embauche des personnels signé par l'Etat n'est même plus appliqué aujourd'hui ! C'est donc bien au démantèlement du service public de l'AFPA que se livre le Gouvernement, avec le concours de sa majorité parlementaire. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean Ueherschlag, rapporteur pour avis. Vous ne voudriez pas que ce soit avec le concours de l'opposition !

M. Michel Berson. En définitive, monsieur le ministre, fidèle à la doctrine libérale du Gouvernement, votre budget traduit le désengagement croissant de l'Etat dans maints domaines de la formation professionnelle des jeunes et des adultes. Quant aux aides à l'emploi qui y figurent, elles ne sont que des incitations à la flexibilité du travail, au développement de l'emploi précaire. Elles ne sont jamais des aides à la création de vrais emplois durables.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Vous êtes contre les cadeaux aux patrons !

M. Michel Berson. Votre budget, monsieur le ministre, ne sera pas plus créateur d'emplois que la loi quinquennale. Il contribuera, peu, à élever le niveau de qualification des jeunes et des adultes et il ne favorisera guère l'insertion professionnelle des plus défavorisés.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. A quoi donc servent tous ces milliards ?

M. Michel Berson. Aussi, monsieur le ministre, vous comprendrez que le groupe socialiste vote contre votre projet de budget pour 1995. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial, et M. Germain Gengenwin. On comprend parfaitement !

M. Marc Fraysse. C'est un scoop !

M. Jean Ueherschlag, rapporteur pour avis. Il fallait le dire tout de suite !

M. le président. Pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, la parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'intervention que j'ai l'honneur de faire au nom du groupe de l'UDF ne fera que compléter les excellents rapports de Claude Goasguen et Jean-Jacques Jegou.

M. Jean Ueherschlag, rapporteur pour avis. Merci pour le RPR ! (*Sourires.*)

M. Germain Gengenwin. Mais je ne parle qu'au nom du groupe UDF !

M. Jean Ueherschlag, rapporteur pour avis. Les rapporteurs ont parlé au nom de la commission, pas au nom d'un groupe politique !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues !

M. Jean Ueherschlag, rapporteur pour avis. C'est la citadelle UDF ! (*Sourires.*)

M. Maxime Gremetz. C'est une hégémonie !

M. Germain Gengenwin. Monsieur le ministre, votre budget pour 1995 est satisfaisant. Il est dans la droite ligne de la politique de l'emploi engagée par le Gouvernement depuis dix-huit mois et qui commence à porter ses fruits. Les derniers chiffres de l'INSEE sont encourageants.

M. Maxime Gremetz. Oh !

M. Germain Gengenwin. La progression du chômage est enrayée et une légère décrue est amorcée - 118 000 emplois ont été créés depuis le début de l'année, 300 000 créations d'emplois sont annoncées pour 1995. La croissance est de retour avec 2 p. 100 pour 1994 et, pour 1995, la progression du PIB pourrait atteindre 3 p. 100.

Cette reprise qui se confirme est à mettre au compte du gouvernement de M. Edouard Balladur...

M. Michel Berson. Et de la reprise internationale !

M. Germain Gengenwin. ... qui s'est donné les moyens d'engager les réformes indispensables pour ramener la confiance au sein de nos entreprises,...

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Très bien !

M. Germain Gengenwin. ... trop longtemps pénalisées par une trésorerie insuffisante et la lourdeur des charges sociales.

M. Maxime Gremetz. Oh là là !

M. Germain Gengenwin. Deux mesures ont permis de résorber ces handicaps : la suppression du décalage d'un mois du remboursement de la TVA et la budgétisation des cotisations patronales d'allocations familiales. Vous consacrez 17,5 milliards de francs à ce processus d'allègement des charges pesant sur les emplois les moins qualifiés, ce qui n'est pas peu comparé aux 114,5 milliards de dotations affectées à votre département, monsieur le ministre. Ces mesures ont contribué à améliorer la situation financière...

M. Maxime Gremetz. De Mme Bettencourt !

M. Germain Gengenwin. ... des entreprises.

En outre, pour contredire M. Berson, je ne résisterai pas au plaisir de vous raconter ce que j'ai entendu samedi soir, au cours d'une de ces manifestations auxquelles nous assistons tous. Un chef d'entreprise m'a dit avoir embauché trente-cinq personnes et en être ainsi à cinquante salariés supplémentaires à la fin de l'année, cela sans tambour ni trompette.

M. Michel Berson. C'est bien !

M. Germain Gengenwin. Un autre m'a demandé d'intervenir pour résoudre un problème foncier dans le cadre d'un investissement de 35 millions de francs. Certes ce n'est peut-être pas la gloire et l'on ne doit pas pour autant tomber dans l'euphorie mais ce sont autant de signes encourageants qui méritent d'être soulignés.

Il n'en reste pas moins, monsieur le ministre, que, à croissance égale, la France crée moins d'emplois que l'Allemagne. Quelle est votre analyse de ce phénomène ?

J'ai également souligné votre action pour diminuer le poids des charges sociales.

M. Maxime Gremetz. Elles sont plus élevées en Allemagne !

M. Germain Gengenwin. Mais le débat de fond, qui concerne en fait le financement de notre système de protection sociale, reste entier. Dans son récent rapport, le Commissariat au Plan a formulé des propositions visant notamment à substituer à la cotisation maladie un prélèvement sur le revenu déductible de l'impôt. Cette suggestion entre-t-elle dans les orientations du Gouvernement ?

Monsieur le ministre, la sécurité sociale de 1994 n'est plus celle de 1947 et une réforme en profondeur s'impose.

Parmi les problèmes de fond qui demeurent, je citerai d'abord la surqualification croissante des jeunes. Poussés par le spectre du chômage, ceux-ci poursuivent des études de plus en plus longues sans être assurés de trouver un emploi répondant à leur qualification. Cette tendance, nettement confirmée d'année en année, provoque non seulement des tensions dans les universités, qui ne sont pas en mesure de répondre aux demandes des étudiants, mais risque surtout de mettre bon nombre de ces jeunes en situation d'échec, leur réinsertion devenant de plus en plus aléatoire, voire illusoire. Il est grand temps d'inverser cette tendance et, pour ce faire, il faut, ainsi que le rappelle François Dalle, « insérer pour former et non former pour insérer », à l'image du modèle allemand qui, chacun le sait, a fait ses preuves.

L'insertion des jeunes, monsieur le ministre, doit être l'un des vecteurs de votre action. Elle l'est déjà pour ce qui concerne la formation en alternance - 140 000 contrats de qualification, 160 000 contrats d'apprentissage - mais le point crucial concerne l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur, qui devient de plus en plus problématique et qui mérite un traitement particulier. Je serais heureux de connaître l'état de votre réflexion à ce sujet.

La deuxième difficulté tient aux effets pervers du dispositif d'exonération des charges sociales. On en revient ainsi au problème de l'insertion des jeunes de niveau II ou III, qui passent de plus en plus fréquemment par un contrat en alternance. Les entreprises auraient tort de se priver d'un dispositif parfaitement légal qui leur offre des possibilités d'exonération intéressantes et leur permet de disposer à peu de frais d'un personnel qualifié. Cette dérive est cependant inacceptable parce qu'elle pèse sur l'ensemble du système de recrutement. J'ai été choqué, la semaine dernière, d'entendre à la radio une publicité, d'ailleurs bien faite, visant à recruter vingt-cinq jeunes de niveau bac + 2, pour les former pendant dix-huit mois au métier de vendeur, métier qu'un jeune doté d'un QI normal pourrait presque directement exercer à l'issue de la troisième.

Troisième problème de fond : la restructuration du système de collecte des fonds de la formation professionnelle, issue à la fois de l'article 74 de la loi quinquennale et de l'accord du 5 juillet 1994, confié aux branches professionnelles la collecte des fonds de l'alternance et d'une part de la taxe d'apprentissage. Ce nouveau système, censé résoudre un double problème - l'excès d'organismes collecteurs et l'opacité des circuits de financement de la formation - fait l'objet de vives critiques, à mon sens parfaitement justifiées.

Prétextant la nécessité de réduire leur nombre pour accroître l'efficacité de la collecte, l'article 74 et l'avenant du 5 juillet ont remis en cause l'agrément des organismes collecteurs existants et institué une filière verticale de collecte par branche professionnelle. Cette centralisation des moyens financiers, n'est-ce pas la négation même de la décentralisation de la formation vers les régions ?

C'est une bonne chose que la formation qualifiante ait été transférée aux régions, mais comment cela va-t-il se passer en réalité ? J'ai présidé dans ma région une quinzaine de réunions rassemblant les branches professionnelles, les organismes collecteurs, les partenaires sociaux et les organismes de formation pour mettre en place un programme coordonné en vue de la prochaine campagne.

J'indique au passage que, pour les coordonnateurs de zone, il faudrait mettre un peu d'huile dans l'engrenage des mises à disposition. Les régions devraient pouvoir les mettre à contribution sans s'attirer les remontrances de leur administration.

Mais comment, disais-je, les régions vont-elles pouvoir réaliser leur programme ?

La seule possibilité, c'est la formation en alternance : apprentissage et contrats de qualification. Or les instances régionales des branches professionnelles et les fonds d'assurance formation sont complètement désarmés aujourd'hui, parce qu'ils ne possèdent plus la maîtrise des fonds collectés dans la région. Ce serait vrai aussi pour la taxe d'apprentissage si elle devait être collectée par les branches au niveau national. L'avenant du 5 juillet nous promet donc encore quelques beaux débats, car il appelle des améliorations.

La collecte centralisée des fonds de l'alternance marque aussi la fin de la mutualisation des fonds collectés par l'AGEFAL et remet en cause les structures de collecte régionales, avec toutes les difficultés qui en découlent.

Cette réforme revient, par ailleurs, à pénaliser les régions qui génèrent des fonds importants, pour lesquelles la centralisation au niveau des branches provoquera des pertes de ressources.

Enfin, il en résultera une étanchéité entre les branches professionnelles, les sommes collectées restant dans la branche d'origine. De plus, comme les nouveaux organismes paritaires collecteurs agréés auront vocation à percevoir et à gérer la moitié de la taxe d'apprentissage - 0,2 p. 100 sur 0,4 p. 100 -, la mutualisation de l'ensemble des fonds au sein de la branche renforcera l'opacité des circuits.

Bref, la centralisation de la collecte des fonds est en totale contradiction avec la décentralisation des dispositifs de formation des jeunes de seize à vingt-cinq ans, transférés aux conseils régionaux.

Quatrième obstacle : la concurrence entre les voies de formation en alternance. Le projet de loi en préparation sur l'alternance tente de remédier à la concurrence néfaste qui s'est développée entre les divers types de contrats en aménageant leurs modalités. Le problème du financement de ces dispositifs, et plus particulièrement de l'apprentissage, dont le règlement devrait être un préalable à toute réforme, n'est toutefois pas résolu.

En conclusion, monsieur le ministre, j'ai envie, à titre personnel, de vous faire trois propositions. Elles sont un peu révolutionnaires, mais je n'ai plus le temps de les commenter. Je vous les livre donc tout cru. (*Sourires.*)

Premièrement, on supprime l'aspect obligatoire des contributions pour la formation professionnelle en alternance et on remplace ainsi une pratique routinière par une dynamique nouvelle.

Deuxièmement, on verse un pourcentage à définir pour le financement des syndicats. Il faudra bien, un jour, avoir le courage d'en parler.

M. Michel Berson. Et l'Etat ?

M. Germain Gengenwin. Troisièmement, on laisse aux régions et aux partenaires sociaux dans les régions la collecte et la gestion des fonds de l'alternance.

Mais nous n'en sommes pas là, et je ne voudrais pas m'écarter davantage du budget qui nous est soumis. Avec 114,5 milliards de francs, le Gouvernement affiche sa détermination à lutter contre le chômage, notamment le chômage des jeunes. Les suggestions que je viens de formuler visent simplement à contribuer de manière constructive à la réussite de ce défi. Vous pouvez

compter, monsieur le ministre, sur l'appui du groupe UDF, qui votera votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe République et Liberté, la parole est à M. Georges Sarre qui dispose également du temps de parole de M. Borloo.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, mes chers collègues, selon la règle du groupe République et Liberté, je vous informe que je m'exprimerai en mon nom personnel et au nom des députés du Mouvement des citoyens.

Monsieur le ministre, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle traduit, sans conteste, la volonté de paraître agir contre le chômage. Vous y privilégiez, en effet, les actions à la marge, mais en aucun cas vous n'y présentez de solutions de fond visant le long terme. Au contraire, le projet de budget met l'accent sur le court terme en procédant à des ajustements conjoncturels.

De plus, il traduit à l'excès votre loi quinquennale sur l'emploi, qui s'appuie sur deux grandes orientations : une flexibilité toujours plus grande du travail et une précarisation accrue du statut des salariés. Ainsi, l'article 47 de cette loi permet la modification substantielle du contrat de travail pour raison économique, ce qui laisse une très grande marge de manœuvre aux employeurs à l'égard de leurs employés.

On peut craindre dans toutes les mesures budgétaires prévues l'apparition d'une précarité institutionnalisée, qui, sur le long terme, aboutirait à une sorte de marché du travail au rabais ou de seconde catégorie, constitué d'emplois à durée tout à fait incertaine. Autrement dit, les faiblesses de votre dispositif budgétaire mettent en lumière celles de votre politique de l'emploi.

La première faiblesse tient à l'allègement des charges sociales. Les mesures prévues, qui consistent à exonérer les entreprises totalement ou à 50 p. 100 des cotisations pesant sur les bas salaires partent d'un *a priori* : l'idée que la prise en charge progressive par l'Etat du coût du travail sur les bas salaires permettrait de réduire, voire de supprimer le chômage. Cette opinion optimiste, qui relève de l'intuition, coûtera à la collectivité 17,5 milliards de francs sans l'assurance de résultats. Car il n'a jamais été vérifié que la prise en charge des cotisations par l'Etat était, à elle seule, un principe de création d'emplois.

M. Michel Berson. Très juste !

M. Georges Sarre. Cette mesure ne tiendrait debout que si, en contrepartie, des créations d'emplois étaient négociées.

M. Michel Berson. Exactement !

M. Georges Sarre. Or la politique actuelle, dont ce budget se veut la traduction, n'invite au mieux qu'à la création d'emplois à durée déterminée. En témoignent l'aide à l'embauche des chômeurs de longue durée par le biais des contrats de retour à l'emploi, le nouveau train de contrats emploi-solidarité, l'exonération de charges pour l'embauche de RMIstes « longue durée » pour une durée limitée, bref autant d'aides financières à l'embauche ponctuelle et précaire. Il ne s'agit là en aucun cas de vrais emplois à durée indéterminée. Quant aux aides au premier emploi, elles ne donnent pas lieu non plus à des emplois stables.

La seconde faiblesse de votre dispositif, monsieur le ministre, se situe au cœur même des principes qui fondent votre lutte contre l'exclusion. Les mesures envisa-

gées contiennent en germe des effets pervers, notamment la concurrence entre les différentes formules d'insertion. Des effets de substitution risquent de se produire. Le dispositif en faveur des RMIstes, notamment, est susceptible de nuire aux contrats de retour à l'emploi. Quant à la multiplication des contrats emploi-solidarité, elle ne favorise pas l'insertion par l'emploi. La création d'emplois précaires, fondée sur une politique générale de flexibilité, n'aboutit pas à une véritable croissance de l'emploi.

La troisième faiblesse de votre dispositif tient au volet formation de votre budget, qui est pourtant le seul gage d'insertion professionnelle et donc d'insertion sociale durable. Le désengagement de l'Etat en matière de financement des congés individuels de formation portera un préjudice grave à la promotion sociale individuelle, s'il ne la remet pas totalement en cause.

La très faible augmentation - 0,5 p. 100 - des crédits destinés à l'AFPA aggrave l'affaiblissement des moyens et structures de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle. Pire encore, vous supprimez le programme PAQUE, qui s'adressait aux populations jeunes les plus défavorisées. Malgré sa complexité, ce dispositif ne coûtait pas plus cher que le congé individuel de formation et la faiblesse, relative, de ses résultats, était intrinsèquement liée à la population qu'il touchait : 15 p. 100 des jeunes les plus marginalisés par rapport au monde du travail.

M. Michel Berson. C'est l'évidence !

M. Georges Sarre. Sa disparition perturbe profondément les réseaux locaux d'accueil, qui n'ont plus rien à proposer à ces jeunes pour qu'ils puissent s'insérer directement et rapidement dans l'emploi.

Enfin, ce budget annoncé comme un appui pour une loi quinquennale dite « de société » ne prend absolument pas en compte le lien nécessaire entre l'insertion professionnelle et l'insertion sociale des jeunes les moins intégrés. La loi quinquennale les sépare, la première étant dévolue aux régions, la seconde relevant de l'Etat. Les régions agissent de manière totalement différenciée et remettent ainsi en cause le partenariat en matière de formation professionnelle. Celui-ci est désormais sous le contrôle exclusif du patronat et des régions.

Ce budget, à l'image de la loi, oscille entre de fausses innovations et un irréalisme social patent. Le développement et la multiplication des emplois précaires, le renforcement de la flexibilité du travail sont de mauvaises solutions à de véritables problèmes.

Monsieur le ministre, l'impératif de l'emploi mérite que l'on se penche plus volontairement sur les conditions d'un environnement favorable à la création d'activités et que l'on aille au-delà de dispositions d'urgence visant, par une croissance conjoncturelle des emplois, à masquer des phénomènes de plus en plus durables. Ainsi, même le court terme mériterait d'être traité plus en profondeur.

Rien n'empêche, par exemple, de transférer une partie des charges sociales pesant sur les salaires au budget de l'Etat, comme vous le faites habilement. Mais à condition d'exiger que les entreprises qui bénéficient de la mesure s'engagent, par contrat, à créer des emplois durables. Rien n'empêche non plus d'imposer aux entreprises, en proportion de leurs effectifs existants, d'embaucher des chômeurs sur le long terme.

Mais une véritable politique de l'emploi ne saurait se contenter de mesures d'urgence, même renforcées. Il existe en effet des conditions externes à la croissance de l'emploi que ne permettent pas de remplir les choix monétaristes et libre-échangistes opérés à l'échelle de notre pays et de l'Europe. Une politique de l'emploi efficace passe par une autre politique générale. Il n'y a pas

de remède miracle ni de potion magique susceptibles de combattre le libéralisme incontrôlé, qui, par beaucoup de ses aspects, est responsable des dislocations sociales que nous vivons aujourd'hui.

Si l'on fait les comptes - plus de 3 millions de chômeurs, 2,5 millions de jeunes ou de moins jeunes en stages précaires, 1,5 million d'exclus vivant dans la plus grande pauvreté - on obtient un bilan effrayant, une Berezina sociale dont la société française ne pourra pas continuer à supporter les effets.

Pendant la Seconde Guerre mondiale il y eut 2 millions de prisonniers et bien des malheurs. Mais face au drame que nous vivons tous les jours, monsieur le ministre, il faut changer de politique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Ueberschiag, rapporteur pour avis. C'est le bilan de quatorze années de socialisme, monsieur Sarre !

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le chômage est devenu un phénomène structurel qui doit être analysé et combattu en tant que tel et cette année encore le projet de loi de finances réaffirme la priorité accordée par le Gouvernement à l'emploi.

En 1995, 114,5 milliards de francs seront en effet consacrés à cette politique, ce qui représente une hausse de 11 p. 100 par rapport aux crédits initialement prévus en 1994. Ils révèlent, monsieur le ministre, votre détermination à lutter avec trois priorités majeures : la lutte contre l'exclusion et le chômage de longue durée, l'insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi et l'accompagnement de la reprise économique par la poursuite de l'allègement du coût du travail sur les salaires.

La part des dépenses actives en faveur de l'emploi s'est accrue sensiblement, par un effort croissant en matière d'aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle.

C'est donc un budget dynamique et porteur d'avenir que vous nous présentez, monsieur le ministre.

En effet, malgré certains signaux positifs, il n'aurait pas fallu se laisser anesthésier par l'embellie et se contenter d'accompagner la reprise. Il est urgent d'agir encore car le chômage produit ce qu'on appelle l'exclusion, notamment des jeunes, en France plus encore qu'ailleurs.

Les résultats du questionnaire adressé aux jeunes ne laissent place à aucune ambiguïté : l'emploi est leur plus forte préoccupation.

En avril 1993, le Gouvernement a dû faire face à une situation du marché du travail des jeunes particulièrement détériorée. Le taux de chômage des jeunes était en effet passé de 16,4 p. 100 en 1990 à 22 p. 100 en mars 1993.

Comme l'exclusion, cette situation faisait peser une menace inacceptable sur la cohésion de notre société et le dynamisme de notre économie.

Le bilan des mesures prises depuis cette date, notamment en faveur de l'apprentissage et des formations en alternance, l'abaissement du coût du travail sur les emplois peu qualifiés, la loi quinquennale fait apparaître des résultats très nets. C'est ainsi que, au cours du premier trimestre de cette année, les entrées en apprentissage ont augmenté de 54 p. 100 et les contrats de qualification de 40 p. 100. D'ores et déjà la tendance à la diminution des apprentis est inversée. Ils étaient 213 000 à la mi-93. Ils sont aujourd'hui 232 000.

C'est ainsi que le chômage des jeunes s'est stabilisé. Il a même baissé pour la première fois puisque depuis le début de l'année, il y a 53 000 demandeurs de moins.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. C'est vrai !

M. Christian Vanneste. Monsieur le ministre, je tiens à saluer ici votre action dans ce domaine.

Je suis l'élu d'une ville, Tourcoing, qui est sans doute plus durement touchée que d'autres par ces deux maux que sont le chômage de longue durée et le chômage des jeunes.

Sur le bassin d'emploi de Roubaix - Tourcoing - Vallée-de-la-Lys, le taux de chômage s'élève à 17,5 p. 100, ce qui représente une augmentation de 9,16 p. 100 en un an, soit une progression supérieure à celle constatée au niveau national.

Nous savons bien que les licenciements effectués en période de récession portent sur des contrats à durée indéterminée, alors que les embauches accordent, elles, la priorité aux formes particulières d'emploi : durée déterminée, temps partiel, intérim...

Nous savons aussi que le chômage de longue durée n'est pas seulement un chômage qui dure plus longtemps que les autres. Non, c'est un chômage qui produit des effets irréversibles tant pour les individus que pour la collectivité géographique et sociale.

Sur notre bassin d'emploi, la part des chômeurs de longue durée continue à croître à un rythme très rapide : plus de 26 p. 100 entre mars 1993 et mars 1994.

C'est pourquoi la lutte contre le chômage de longue durée est bien une priorité nationale. Elle doit même être la priorité absolue de la nation.

Dans le cas des exclusions les plus lourdes par rapport au travail, qu'il s'agisse des jeunes, notamment d'origine immigrée, ou encore des chômeurs de longue durée, les solutions institutionnelles classiques sont insuffisantes. Il convient presque d'agir au cas par cas. C'est ce que fait par exemple l'Alliance des organisations citoyennes, qui regroupe des entreprises de la région du Nord et soutient des réseaux de parrainage mobilisant entreprises et associations, avec l'aide de retraités bénévoles en vue de faciliter l'accès à l'emploi.

Elu d'une région étroitement liée au développement de l'industrie textile, industrie à haute densité d'emplois par le passé, je connais les difficultés économiques et sociales liées à sa nécessaire reconversion économique.

Il y a trente ans, ce secteur employait 220 000 personnes. Aujourd'hui, l'industrie textile et de l'habillement du Nord - Pas-de-Calais ne regroupe plus que 57 000 personnes. En trente ans, les trois-quarts des effectifs ont disparu. Sans doute cette réduction résulte-t-elle, pour partie, de l'augmentation de la productivité, mais elle reflète aussi la nouvelle répartition du poids des charges sociales. Pourquoi en France celui-ci est-il de 44 p. 100, alors qu'en Allemagne il représente 6 points de moins ?

En Belgique, l'industrie textile a bénéficié, dans un passé récent, d'un important plan d'aide dont les effets furent extrêmement positifs.

Les industriels français de la branche du textile et de l'habillement viennent de proposer au Gouvernement un pacte pour l'emploi. Il a été présenté au groupe industrie textile de l'Assemblée. L'Etat accorderait une réduction substantielle des charges sociales sur les emplois les moins qualifiés, grâce à des exonérations de la cotisation versée au titre de l'assurance maladie. Elles passeraient ainsi à environ 15 p. 100. Les industriels pour leur part s'engageraient à mener un plan d'action pour l'emploi en se fixant des objectifs ambitieux : embauche et formation des jeunes, consolidation des emplois fragiles, lutte contre le travail illégal.

Nos industries du textile et de l'habillement sont dans une situation particulièrement difficile face à la concurrence de pays à bas salaires et à charges sociales presque inexistantes. Mais, en cette période de flux tendu qui domine aujourd'hui, ces pays étant très éloignés, nous avons une chance à saisir.

Monsieur le ministre, reprenons à titre expérimental ces deux initiatives pour sauver nos industries du textile et de l'habillement. Les industriels attendent beaucoup de nous. Il revient à chacun de nous de se tourner vers ce seul objectif: l'emploi, pour ne pas les décevoir. Ensemble, continuons avec confiance et résolution. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Rappel au règlement

M. Michel Berson. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Michel Berson, pour un rappel au règlement.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Fondé sur quel article, monsieur Berson ?

M. Michel Berson. Monsieur le président, mon rappel au règlement porte sur l'organisation des travaux de notre assemblée.

En effet, alors même que nous examinons le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, on peut lire dans le feuillet de ce jour qu'une réunion de la mission d'information commune sur l'application de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle est prévue à midi, soit dans cinq minutes, pour examiner le troisième rapport d'étape.

Vous conviendrez, monsieur le président, que cela n'est pas sans poser de sérieux problèmes pour les députés qui, comme moi, sont membres de cette mission d'information et entendaient suivre ses travaux mais souhaitaient aussi participer au débat budgétaire. N'ayant pas le don d'ubiquité, je vais être obligé de faire un choix, ce que je déplore.

Par conséquent, monsieur le président, je tiens à protester vivement contre cette mauvaise organisation de nos travaux. J'espère qu'à l'avenir les réunions concernant précisément l'objet des travaux du jour seront prévues de façon plus judicieuse.

M. le président. Mon cher collègue, vos remarques sont tout à fait pertinentes. Mais, vous le savez, il est fort difficile d'organiser les travaux de notre assemblée lors de l'examen du budget puisque, au cours de cette période, nous siégeons le matin, l'après-midi et le soir, souvent très tard dans la nuit d'ailleurs. En tout état de cause, nous tiendrons compte de vos observations car cette simultanéité est tout à fait regrettable.

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

M. le président. Cela étant, il me paraît difficile de reporter à cet après-midi la discussion de ce budget.

M. Michel Berson. Je ne l'ai pas demandé.

M. le président. Je le sais et vous en remercie. Nous avons en effet encore un autre budget à examiner aujourd'hui, ce qui risque de nous entraîner fort avant dans la nuit.

Cela étant, mes chers collègues, je vous propose une suspension de séance de quelques minutes avant que M. le ministre prenne la parole.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures, est reprise à douze heures dix.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Reprise de la discussion

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur le président, messieurs les députés, je voudrais d'abord remercier très sincèrement et très chaleureusement les quatre rapporteurs qui ont bien voulu trouver bon ce projet de budget. J'aurai à cœur, après vous avoir livré quelques réflexions de caractère général, de répondre à leurs questions. Je tiens également à remercier les orateurs, qu'ils aient trouvé ce projet de budget bon - je me tourne vers la droite de l'hémicycle -, ou qu'ils l'aient trouvé mauvais - je me tourne vers la gauche. De toute façon, je répondrai aux uns et aux autres.

Messieurs les députés, l'élaboration d'un budget constitue toujours un exercice délicat qui nécessite une bonne appréciation des perspectives économiques et impose des choix. J'ai la conviction - je l'ai dit devant vos deux commissions - que le projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter est réaliste et bon. Il est réaliste parce qu'il s'inscrit dans la nécessaire logique de limitation du déficit budgétaire qui s'impose à nous, en vertu de la loi quinquennale que vous avez adoptée. Il est bon, car il a été bâti autour de deux priorités que vous avez tous considérées comme incontournables: la lutte pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion, qui sont les deux volets d'une même démarche, et ce, dans un contexte de reprise économique que ce projet de budget s'attache à accompagner.

Le projet de loi de finances pour 1995 réaffirme très clairement la priorité accordée par le Gouvernement à l'emploi.

C'est un budget qui prend en compte toutes les mesures inscrites dans la loi quinquennale - bonnes pour certains, mauvaises pour d'autres - y compris la dernière en date, à savoir le lancement du chèque-service dès le 1^{er} décembre prochain, pour une période expérimentale d'un an sur l'ensemble du territoire national. Cette mesure jugée positive par tous à quelques exceptions près, j'avais annoncé, lors de l'examen de la loi quinquennale pour l'emploi, qu'elle serait appliquée d'abord dans deux régions au moins, puis dix-huit mois plus tard au maximum, dans toute la France. En fait, c'est dix mois après la publication de la loi que la disposition est généralisée.

Au total, ce sont 114,5 milliards de francs que l'Etat entend consacrer au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Marqué par une progression supérieure à 11 p. 100 des ressources budgétaires, cet effort est particulièrement révélateur de notre volonté de lutter contre le chômage et l'exclusion.

Le budget des charges communes entre pour 25,1 milliards de francs dans le total. La budgétisation des exonérations de cotisations d'allocations familiales connaît une forte progression, passant de 9 milliards de francs en 1994 à 17,5 milliards en 1995. Il s'agit de mettre en oeuvre la deuxième tranche: exonération totale pour les rémunérations inférieures à 1,2 fois le SMIC, exonération de 50 p. 100 lorsqu'elles sont comprises entre 1,2 et 1,3 fois le SMIC.

La dotation versée à l'UNEDIC figure également au budget des charges communes pour un montant de 5 milliards, conformément à l'avant de la convention financière signée en septembre dernier par les partenaires sociaux.

Enfin, quatre séries de provisions sont inscrites au budget des charges communes : l'aide au premier emploi des jeunes - APEJ - pour 1,7 milliard de francs, les exonérations de cotisations sociales décidées dans le cadre de la récente loi du 25 juillet dernier tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM - loi Perben - pour 600 millions de francs ainsi qu'un reliquat d'Exo-jeunes de 300 millions de francs.

Si l'on considère le seul budget proprement dit du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, hors budget des charges communes, la progression est de plus de 8 p. 100 avec 89,4 milliards de francs.

Pour en faciliter la lisibilité, je distinguerai cinq axes essentiels en regroupant les mesures.

Premier axe : les moyens des services, administration centrale et services déconcentrés d'une part, ANPE et l'AFPA d'autre part, augmentent respectivement de 5 p. 100 et de 3,7 p. 100.

A nouveau, je me permets de rappeler que le ministère a pu être exonéré des mesures de gel des emplois. De plus, dès la première année de mise en place des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, résultat d'une indispensable fusion, huit à neuf regroupements immobiliers seront réalisés.

Je précise que l'ANPE voit croître ses moyens de 5 p. 100 alors que ceux de l'AFPA enregistrent une progression plus limitée : 0,6 p. 100 en fonctionnement, ce qui ne me semble pas excessif, mais j'y reviendrai, et 4,4 p. 100 en investissement, ce qui montre clairement que l'Etat, loin de se désengager, entend s'appuyer sur une AFPA rénovée et participant activement au service public de l'emploi.

Deuxième axe : les moyens consacrés à la réinsertion et à la lutte contre l'exclusion augmentent considérablement, de près de 21 p. 100, et représentent une enveloppe de 26,5 milliards de francs.

Quelles mesures figurent dans cette enveloppe ? Essentiellement les CES, - 650 000 - les CES consolidés, - 20 000 dans le projet de budget mais je précise tout de suite que le programme de lutte contre l'exclusion conduit à les décontingenter - les mesures destinées aux chômeurs de longue durée - contrat de retour à l'emploi : 160 000, j'en donnerai la raison ; les SIFL : 225 000 ; les stages d'accès à l'emploi : 45 000 - soit 10 000 places de plus qu'en loi de finances initiale de 1994. Quant l'insertion par l'économique elle offre 500 places de plus au budget, sans compter les 2 000 places supplémentaires permises par les retours du fonds social européen, tandis que les mesures en faveur des personnes handicapées consistent en 500 places nouvelles en ateliers protégés et 2 000 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail.

J'observe que les crédits consacrés à cet ensemble de mesures de lutte contre l'exclusion avaient stagné, en 1992 et 1993, autour de 15,5 milliards de francs. Ils ont augmenté de 31 p. 100 en 1994 et connaissent une nouvelle progression de 21 p. 100 en 1995. Je n'aurai pas l'indécence de rapprocher le volume de ces crédits de celui de 1992-1993. Sachez que la progression est de 65 p. 100.

Soyons clairs : la lutte contre l'exclusion constitue bien la priorité absolue du Gouvernement. Le Premier ministre a arrêté, le 13 octobre dernier, un nouveau train de mesures avec un volet social et un volet emploi, qui se traduit notamment par l'activation des dépenses publiques en faveur des RMIstes au chômage depuis plus de deux ans et un effort accru de l'Etat en direction des CES consolidés - cinq ans - désormais décontingentés et renforcés en ce qui concerne le niveau d'exonération.

Le moyen le plus efficace de redonner confiance et dignité aux Français frappés d'exclusion n'est-il pas de les remettre en situation de travail et de leur faciliter l'accès à l'emploi, que ce soit dans le secteur marchand ou, quand il le faut, dans le secteur non marchand ?

Quels que soient les niveaux de reprise économique des années à venir, il est clair que nous aurons l'obligation de poursuivre cet effort de solidarité. Voilà ce qui justifie l'objectif ambitieux mais réaliste de retour au travail d'un million de chômeurs en cinq ans.

L'Etat, même s'il est en première ligne - et il doit l'être - ne peut et surtout ne doit pas être seul pour mener à bien l'effort d'insertion et de réinsertion. Au-delà du montant des crédits budgétaires et du volume des actions que je viens d'évoquer, j'ai la conviction - il m'est apparu que vous l'aviez également - que nous ne réussirons que si nous nous sentons tous concernés par l'insertion ou la réinsertion de nos concitoyens dans la difficulté.

L'approche est budgétaire et partenariale. Il faut simplifier et assouplir les mesures, et les rendre le plus efficace possible. Il faut parfois aussi, je me permets de le dire parce que je le pense vraiment, une phrase, un regard, un sourire pour compléter cette démarche et lui donner toute sa dimension humaine.

Troisième axe : l'augmentation de 20 p. 100 du poste indemnisation du chômage est liée à la prise en compte, en 1995, de la convention avec l'association pour la structure financière, ASF, faisant suite à la signature, le 30 décembre 1993, d'une convention engageant de nouveau l'Etat pour un montant annuel de 1,6 milliard de francs du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1996. Je rappelle qu'il s'agit d'aider les régimes de retraite complémentaire à s'adapter à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite. Le poste indemnisation du chômage comprend aussi l'allocation de solidarité spécifique, ASS, qui reste stable à 6,6 milliards de francs.

Quatrième axe : les dépenses consacrées à la formation professionnelle - on en a beaucoup parlé et j'y reviendrai - connaissent une progression optiquement limitée à 1,5 p. 100. Jadis « optiquement » car cela résulte de la baisse des crédits que l'Etat entend consacrer en 1995 aux congés individuels de formation, mais c'est une réponse à une demande très pressante de l'Assemblée nationale - 50 millions au lieu de 500 millions, M. Jegou l'a évoqué tout à l'heure. Cela résulte également non pas de la suppression, mais de la fin du programme PAQUE, décidé pour deux ans en 1992, et pour lequel la totalité des crédits - 6 milliards -, non budgétés pour plus de la moitié - il a fallu rajouter 3,1 milliards de francs - ont été mis en place et dépensés. Sans anticiper, je puis annoncer que les résultats se sont avérés relativement médiocres, ce qui justifie une démarche plus ouverte et plus diversifiée.

En revanche, les crédits de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue qui sont, en application de la loi quinquennale, soit décentralisés pour les formations qualifiantes, soit décentralisables pour les formations

préqualifiantes - en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et, la décision vient d'être prise pour la Picardie - augmentent de 1,7 p. 100.

Par ailleurs, les exonérations liées aux contrats d'apprentissage et de qualification augmentent de 700 millions de francs à 6,1 milliards de francs : 160 000 contrats en apprentissage et 140 000 contrats de qualification sont ainsi budgétés.

La loi quinquennale affiche la perspective du doublement en cinq ans de l'apprentissage. En 1993, il y avait un stock - ce mot dont j'ai horreur a été consacré par l'usage - de 230 000 apprentis. En 1994, cet effectif sera de 280 000 ; en 1995, il devrait être supérieur à 300 000. Nous sommes donc bien sur la trajectoire de progression, les objectifs affichés au départ sont bien respectés.

Les autres programmes du fonds de la formation professionnelle - programme national, politique contractuelle, engagement de développement de la formation, contrats de plan - sont stables.

Cinquième et dernier axe : le poste travail-emploi baisse de 0,6 p. 100 du fait essentiellement de la diminution de 800 millions de francs des préretraites CECA de la sidérurgie. Les autres dispositifs - FNE, préretraites, restructurations industrielles - enregistrent des variations peu significatives.

Je voudrais faire une mention particulière pour les préretraites progressives dont les crédits progressent, passant de 1,1 milliard à 1,5 milliard de francs. Nous avons fait ensemble le choix de privilégier les préretraites progressives, meilleure passerelle entre la vie active et la retraite, et surtout meilleure charnière entre l'accueil et la formation en entreprise et le départ des aînés. Ces aînés qui constituent la mémoire et le savoir-faire de l'entreprise et qui, à ce titre, peuvent être les meilleurs tuteurs pour les jeunes qui y entrent.

Vous ayant rappelé les grandes lignes de ce projet de budget, je ferai quelques commentaires de caractère général.

J'entends, ici et là, des questions, des observations, des critiques - mais c'est la règle du jeu ! - sur l'importance et l'efficacité des moyens que nous déployons ou sur l'opportunité de telle ou telle mesure. Je comprends les impatiences et même j'avoue qu'il m'arrive de les partager. Que nul n'oublie toutefois qu'il faut un minimum de temps pour apprécier le plein effet d'une politique et pour en dresser un bilan exhaustif. On commence seulement à pouvoir dégager quelques lignes d'orientation, peut-être même de satisfaction.

Voici un an, vous avez adopté, au terme d'un long débat, la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle. J'observe que les orientations majeures définies par cette loi sont aujourd'hui ou reprises ou redécouvertes, en France comme à l'étranger. Je pense aux débats du G 7 entre pays industrialisés, au dernier rapport de l'OCDE, aux débats de l'Union européenne, ou aussi, pourquoi pas ? au Livre blanc de M. Delors. On y retrouve les mêmes orientations. Je ne sais pas si les choix des autres sont aussi mauvais que ceux de la loi quinquennale peuvent l'être aux yeux de certains, mais ce que je note, c'est que, s'agissant aussi bien de l'allègement des charges qui pèsent sur le travail, de l'organisation du travail, de la formation professionnelle, tout le monde se situe sur la même ligne. Ce qui est bon ailleurs ne peut pas être si mauvais ici !

Sur l'allègement du coût du travail, les experts s'accordent pour dire qu'il est, non pas le moyen, mais un des moyens de développer l'emploi. Il faut cesser de dire qu'il s'agit de « cadeaux » aux entreprises. Les exonéra-

tions de cotisations sociales constituent en fait un levier, et un levier puissant, pour sauvegarder et créer des emplois, surtout les plus modestes, tout en favorisant l'évolution des bas et des moyens salaires. N'oublions jamais que lorsque l'on allège la chape qui pèse sur des salaires, on ouvre le jeu de leur progression négociée.

M. Michel Berson. Ça dépend des cas !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En dépit des propos intempestifs tenus ces derniers jours, et répétés tout à l'heure, nul ne peut sérieusement le contester.

En revanche, d'autres critiques m'incitent à aller plus vite et plus loin.

M. Michel Berson. C'est pire que des cadeaux ! On organise la flexibilité !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Faut-il aller plus vite ? Faut-il aller plus loin ? Je souhaite personnellement, monsieur Berson, que l'on aille le plus vite et le plus loin possible, mais sans accroître le niveau des prélèvements publics et sans restreindre la capacité de consommation des ménages. Et c'est là que l'exercice est un peu délicat.

Déjà, entre la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, les exonérations budgétairement compensées des contrats de retour à l'emploi, des contrats d'apprentissage et de qualification, ce sont quelque 28 milliards de francs que l'Etat consacre, en 1995, à l'allègement du coût du travail. C'est là un effort sans précédent qui représente un point de TVA au taux de 18,6 p. 100.

C'est vrai - comment le nier ? -, notre fiscalité est devenue excessivement compliquée et parfois injuste. Elle demande à être simplifiée pour être plus lisible et certainement plus équitable. Le Gouvernement en est conscient : il y aura des choix à faire. Je souhaite pour ma part que l'emploi, je le répète, soit au cœur de la réflexion et que, par ses aspects incitatifs tout autant que contraignants, notre fiscalité privilégie progressivement le travail.

La deuxième priorité de la loi quinquennale concerne l'organisation du travail. L'équilibre est délicat. Les employeurs réclament une souplesse et une flexibilité maximales ; vous les dénoncez, messieurs les députés de l'opposition. Les organisations syndicales surveillent les avantages acquis. Le débat et la négociation s'en trouvent bloqués.

M. Jean-Claude Lefort. Bien sûr !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La loi quinquennale innove en douceur en la matière. S'il est encore trop tôt pour en tirer des enseignements définitifs, on ne peut contester que ses dispositions ont offert des alternatives aux licenciements tout en permettant aux salariés de mieux équilibrer vie professionnelle et vie familiale.

Ainsi, des initiatives ont été prises qui permettent de protéger les postes de travail, plutôt que de faire succéder au chômage partiel, un plan social et des licenciements secs. Ces mesures se sont révélées efficaces. On se souvient que nous avons dû faire face à une avalanche de plans sociaux qui avaient été stockés jusqu'au mois d'avril 1993. Dois-je rappeler que j'ai trouvé, en arrivant au ministère, 220 plans sociaux qui prévoyaient chacun plus de 100 licenciements, douze entre 2 000 et 5 000 licenciements ?

C'est l'ensemble de ces plans sociaux qui ont conduit à cette aggravation du chômage dont l'opposition nous fait reprocher alors qu'à l'évidence, le Gouvernement refuse la

responsabilité de ces quelque 250 000 chômeurs qui sont venus aggraver l'effectif des demandeurs d'emploi pendant les deux premiers tiers de l'année 1993.

Aussi bien en matière de protection de l'emploi qu'en matière d'organisation du travail, la loi quinquennale a ouvert un chantier. Le dialogue est engagé dans plusieurs branches et je souhaite qu'il se développe à la fois dans l'intérêt des entreprises, sur le plan de leur efficacité, de leur dynamisme et de leur rayonnement, et dans l'intérêt des salariés, pour leur choix de vie.

Troisième priorité : la formation professionnelle, qui occupe une place de choix dans le combat en faveur de l'emploi.

C'est précisément parce que nous enregistrons des résultats plus que satisfaisants en matière d'apprentissage et de qualification - je ne crois pas que vous puissiez le contester - que je me suis attaché à accélérer la préparation du projet de loi sur l'alternance prévu par la loi quinquennale. Celui-ci est examiné par le Conseil d'Etat. Il devrait être adopté lors d'un prochain conseil des ministres et soumis à votre assemblée - j'y tiens beaucoup - au cours de cette session. Sans plus attendre, j'ai fait parvenir ce projet aux présidents des commissions compétentes de telle façon que vous puissiez commencer à y réfléchir.

La formation des jeunes, leur accès à l'entreprise, constituent deux volontés fortes du gouvernement. C'est particulièrement vrai pour les jeunes qui n'ont bénéficié d'aucune formation, d'aucune qualification. J'aurai l'occasion de dire tout à l'heure à M. Goasguen combien je partage sa préoccupation et combien je souhaite que, ensemble, nous puissions apporter les réponses les plus efficaces possible.

L'aide au premier emploi des jeunes, l'incitation plus forte en faveur de l'apprentissage ou des contrats de qualification, la formation des jeunes appelés et l'aide qu'on peut leur apporter dans leur recherche d'emploi, définie par la convention que j'ai signée avec le ministère de la défense, telles sont quelques-unes des initiatives prises par le Gouvernement pour développer et soutenir l'insertion professionnelle des jeunes.

Permettez-moi, avant de conclure ce propos de caractère un peu global, de rapprocher quelques prévisions d'hier et quelques chiffres d'aujourd'hui.

Il y a un an, l'avenir était des plus sombres : tous les instituts de prévisions français et étrangers faisaient état d'une croissance faible pour 1994 : entre 0,5 p.100 et 1 p. 100. Le choix du Gouvernement d'un taux de croissance du produit intérieur de 1,4 p.100 pour établir le budget pour 1994 était jugé imprudent, voire irréaliste.

Quant au chômage, il devait, selon tous les spécialistes, tous les instituts de conjoncture, augmenter de 200 000 à 300 000 demandeurs au cours de cette année, le chiffre généralement avancé étant de 240 000 ou 250 000. J'ai même entendu le premier secrétaire du parti socialiste annoncer - mais cela n'était apparu tout à fait excessif - que l'on dépasserait les 4 millions en fin d'année. Heureusement, nous avons pris ensemble les mesures qui convenaient pour qu'il n'en soit pas ainsi.

En fait, qu'en est-il ? Les instituts de prévision ont graduellement révisé à la hausse la croissance économique et à la baisse le nombre des demandeurs d'emploi.

L'INSEE, il y a quelques jours, vient de réajuster à nouveau à la hausse ses prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 1994. Son directeur général m'a confirmé que l'offre d'emploi avait progressé de quelque 120 000 unités au cours du premier semestre. Je sais que l'UNEDIC avait eu une appréciation quelque peu dif-

férente en raison de la non-homogénéité des champs couverts par ces deux enquêtes, mais nous n'avons aucune raison de mettre en doute les chiffres avancés par l'INSEE dont la compétence et l'indépendance sont reconnues par tous.

Quant aux demandeurs d'emploi, leur nombre a crû de 37 000 en huit mois. Je serais surpris qu'on atteigne 240 000 et même 100 000 à la fin de l'année. Je persiste et je signe : je souhaite que l'on soit le plus proche possible du niveau de ce début d'année. Cela ne doit pas nous conduire à de l'autosatisfaction, qui serait à la fois prématurée, déplacée et inconvenante, mais cela génère, en revanche, des raisons de croire en l'amélioration très réelle de la situation.

Ces résultats sont la conséquence, certes, de l'amélioration de la conjoncture internationale, mais aussi de l'action volontariste du Gouvernement dans le domaine économique et dans celui de l'emploi. Les efforts et les résultats de la France sont d'ailleurs salués par ses voisins européens.

Tous nos partenaires, chefs d'entreprise et syndicats notamment, ont désormais besoin d'un message clair de la part des pouvoirs publics, celui de la pérennité et de l'affermissement des mesures engagées depuis dix-huit mois.

Plutôt que de nous déchirer parfois, de nous démarquer souvent, puissions-nous tous ensemble conjuguer nos efforts et faire partager aux Français une indispensable et désormais légitime confiance !

Je voudrais maintenant faire écho aux interventions des quatre rapporteurs auxquels je renouvelle mes sentiments de gratitude. Tous les quatre ont trouvé le budget bon. Je leur en sais gré.

M. Hannoun a mis l'accent sur plusieurs points que je voudrais rapidement reprendre.

Pourquoi 160 000 contrats de retour à l'emploi seulement, alors que nous allons vraisemblablement en affecter 180 000 cette année ? Essentiellement parce qu'il y en aura eu 110 000 au premier semestre - effet prime - et 70 000 pour le second semestre. Une vitesse de croisière à 160 000 me paraît bonne. Cela étant, je rappelle que nous n'avons pas hésité à en ajouter 40 000 cette année. S'il fallait procéder à un ajustement, nous le ferions en 1995.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les emplois consolidés, il y en a 20 000 dans ce budget, qui représentent 870 millions de francs. Dans le programme de lutte contre l'exclusion, nous les avons décontingentés...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Parfait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... c'est-à-dire que l'on fait sauter le plafond sans fixer de limite, ce qui ne veut pas dire qu'il y en aura 50 000 ou 60 000. En revanche, on en a prévu dans l'état actuel des choses environ 10 000 supplémentaires. Ils ne figurent pas dans le projet de budget, mais seront inscrits dans un collectif de 1995.

Je souligne par ailleurs que l'on modifie les règles du jeu. Le taux de prise en charge qui démarrait à 60 p. 100 et était dégressif démarra à 70 p. 100 et même à 80 p. 100...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... pour les publics les plus en difficulté, notamment dans les villes, et les collectivités locales pourront ajouter 10 p. 100, c'est-à-dire que la prise en charge sera presque totale.

Vous avez évoqué, monsieur Hannoun, les mesures de lutte contre l'exclusion et notamment le dispositif qui s'adresse aux bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus de deux ans. Je rappelle que ce dispositif figurera dans le DMOS que j'aurai l'honneur de vous présenter. Le contrat de travail est soit à durée déterminée, soit à durée indéterminée. Il peut être à temps partiel. L'employeur ne doit pas avoir procédé à des licenciements dans les six mois qui précèdent l'embauche...

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis. C'est normal!

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... afin d'éviter toute substitution d'emploi. L'employeur doit passer une convention pour préciser les conditions d'accompagnement dans l'entreprise parce que ce sont des gens très fragilisés : il faut en quelque sorte leur tenir la main et favoriser leur réaccoutumance à l'entreprise. Enfin, il y aura une exonération des charges patronales, sécurité sociale, accidents du travail, allocations familiales et, en plus, le transfert au bénéfice de l'entreprise qui fait cet effort d'accueil, civique, des 1 850 francs qui représentent le RMI.

Vous avez évoqué le chèque-service. Je me suis beaucoup exprimé sur ce point, ces jours derniers, et encore mercredi dernier devant vous. C'est l'application de l'article 5 de la loi quinquennale...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Excellent article!

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... la dernière mesure qui est mise en route, dans les conditions que je rappelais tout à l'heure : sur l'ensemble du territoire et dix mois après la publication de la loi. Les formalités sont simplifiées. Cela permet de lutter contre le travail clandestin. Le financement de l'impression des chèques et de la promotion est acquis : 20 millions dans le budget de 1995 après les 26 millions de 1994.

Si, dans l'état actuel des choses, la limite est fixée à huit heures de travail par semaine, c'est simplement parce que les directives communautaires traduites en droit français font obligation de plafonner à huit heures, faute de quoi il faut un contrat de travail. L'expérience est sur un an et on en tirera les conclusions, mais, même en cours d'expérience, s'il y avait une adaptation de la législation et des accords partenariaux, auxquels je suis attaché, mais j'imagine que vous l'êtes autant que moi, on pourrait toujours ajuster en cours de route.

Vous avez évoqué l'activation des dépenses passives. C'est l'article 8 de la loi quinquennale. Vous avez ouvert le jeu en proposant cette mesure de compensation salariale. Elle a fait l'objet d'une négociation un peu délicate, un peu difficile avec les partenaires...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. C'est le moins qu'on puisse dire!

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Oui, mais rien n'est facile dès lors qu'il s'agit d'assouplir un système. C'est toujours très compliqué de simplifier. J'en sais quelque chose avec le chèque-service.

Cette mesure a fait l'objet d'un examen positif par les partenaires sociaux. Elle se traduit aujourd'hui de façon concrète, et je pense que le dispositif sera formalisé dans le DMOS.

Vous avez évoqué l'idée d'un chèque-exonération pour les jeunes.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Et les chômeurs de longue durée.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est vrai qu'il n'y a pas de dispositif précis. Cela dit, l'aide à l'apprentissage et à la qualification représente plus de 6 milliards, l'APEJ, 1,7 milliard, sans compter les exonérations qui ne sont pas compensées - je pense en particulier aux contrats d'orientation -, mais on peut toujours réfléchir à une éventuelle simplification.

Enfin, vous avez évoqué une proposition de loi que vous avez déposée récemment, dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention. Vous avez eu l'heureuse initiative d'ouvrir la réflexion et la concertation. Ce n'est pas très facile, parce que les versements aux associations intermédiaires et aux fondations pour l'emploi ouvrent déjà droit à une réduction d'impôt, et je pense à l'amendement Coluche. Les dispositions projetées pourraient avoir un effet complémentaire limité, et, de surcroît, pourquoi vous le cacher, les ministères de l'économie et du budget avançant le risque de demandes reconventionnelles multiples. Il faut donc étudier ces deux problèmes.

Monsieur Goasguen, je voudrais m'arrêter sur trois ou quatre de vos observations ou réflexions. Vous dites que c'est un bon budget. Rompt-il suffisamment avec les pratiques antérieures? Peut-être pas assez à vos yeux. Il faudrait d'autres audaces, dites-vous, et vous ajoutez que les partenaires sociaux ne m'y ont peut-être pas aidé. On est chacun dans son rôle. Je suis prêt à assumer le plus grand nombre possible des audaces que vous me proposez, mais nous ne pourrions avancer utilement sans heurt que si nous entretenons un climat de dialogue, de partenariat social très poussé. J'en ai la conviction profonde. Ce n'est pas simplement une attitude personnelle à laquelle j'entendrais demeurer fidèle. La démarche ne doit pas être trop timide - merci de nous y aider - mais l'évolution, car une évolution s'impose, notamment en ce qui concerne le travail, passe par la négociation sociale. Merci de bien vouloir le comprendre.

Vous avez évoqué les allègements de charges sur les bas salaires et fait référence à une proposition récente du président Giscard d'Estaing. J'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec lui. Je lui ai dit que j'appréciais tout à fait la démarche, qui a été ouverte, mais je n'ai pas de prérogatives d'auteur, par l'article 1^{er} de la loi portant mesures d'urgence, la première que nous ayons votée.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. C'est vrai!

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Depuis, on a formalisé, pérennisé le dispositif, avec la loi quinquennale. J'adhère donc tout à fait à la démarche, mais, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, il me semble nécessaire d'éviter deux risques, l'aggravation des prélèvements publics et la réduction de la capacité de consommation des ménages, d'où mon souci de faire en sorte - et, là, il faut une volonté très clairement affichée - qu'une partie des marges apportées en principe par la croissance soient délibérément affectées à la protection des emplois les plus modestes, par allègement des charges.

Cela dit, arriver à 30 p. 100 d'exonération pour la première tranche, cela suppose une négociation préalable avec les partenaires, car cela ne se décrète pas. Le niveau d'exonération ne dépend donc pas, loin s'en faut, de l'État seul. Par ailleurs, faire porter le poids de la mesure, fût-ce partiellement, sur la TVA, c'est aujourd'hui, au moment où l'on a besoin d'une espèce de dopage de la consommation, prendre un risque sur le niveau de celle-ci. Un point de TVA, c'est 27 ou 28 milliards. S'il faut trouver 40 milliards ou plus, c'est un point et demi ou deux de TVA et cela pèse tout de même sur les capacités de consommation.

Enfin, et c'est peut-être la plus sérieuse de mes observations, il ne faudrait pas que l'effet de seuil, la grande marche, conduise à créer une espèce de trappe à bas salaires. Si l'on cherchait à lisser la marche, on aggraverait la compensation TVA, vous l'avez parfaitement compris.

Sur l'insertion professionnelle des jeunes, je suis tout à fait en phase avec votre souci de voir comment on peut aller plus loin. Bien sûr, j'aurais aimé qu'il y ait un contrat d'orientation qui fonctionne au printemps 1993. Cela nous aurait évité d'imaginer une disposition qui a eu le sort que l'on connaît.

M. Michel Berson. Horrible !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je souhaite que le nouveau contrat d'orientation porte ses fruits. Faudra-t-il aller plus loin ? Peut-être, mais ne me croyez pas tétanisé. Je ne suis tétanisé par rien. Sinon, je serais déjà mort. (*Sourires.*) Dans l'état actuel des choses, je suis plutôt en phase avec vous mais soucieux de juger sur pièces et de voir comment les dispositions proposées par les partenaires sociaux, que vous agréerez, j'espère, dans le cadre du projet de loi sur l'alternance, auront des résultats positifs.

Vous avez évoqué la DIJ. Elle a aujourd'hui des responsabilités assez larges. D'abord c'est elle, et elle seule, qui est gestionnaire de l'ensemble des crédits - 420 millions - pour le réseau d'accueil des jeunes, mais c'est elle aussi qui pilote l'ensemble des conventions, signées ou à signer, avec l'Éducation, la Défense, la Justice, la Jeunesse et les Sports.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Elle pilote très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je signe celle avec la Justice dans les jours qui viennent.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Jeudi !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle a donc désormais son autonomie au sein du ministère et je crois que c'est un bon moyen.

Vous avez évoqué le travail clandestin. Je voudrais simplement vous dire trois choses.

Premièrement, on s'est attaché à renforcer le dispositif répressif. La loi du 31 décembre 1992, dont j'ai assumé l'application, a institué une déclaration préalable d'embauche à compter du 1^{er} septembre 1993. Nous avons eu 1 800 procès-verbaux dressés depuis le 1^{er} septembre 1993, c'est-à-dire depuis l'application de la mesure. La loi quinquennale permet de remonter aux donneurs d'ordres.

Deuxièmement, il y a une amélioration du contrôle, avec l'augmentation du nombre d'agents habilités à relever les infractions.

Troisièmement, la lutte contre le travail clandestin implique une action préventive très forte, laquelle ne peut être que partenariale, non seulement au niveau inter-

ministériel - les ministères de l'intérieur et du travail, sont concernés - mais également au niveau des branches professionnelles : six conventions nationales et plus de quatre-vingts conventions départementales ont été signées à cet effet.

Enfin, un magistrat sera prochainement désigné à la tête de la mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre, la MILUTMO ; il devra veiller essentiellement à la bonne coopération interministérielle.

Vous avez souligné - et là, je fais chorus avec vous - le rôle social et civique qui incombe aux entreprises. Nous ne ferons jamais assez, ni vous ni moi, pour conforter ce rôle.

M. Jean-Claude Lefort. Que prônez-vous ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous réclamez, monsieur Jegou, que l'effort des acteurs économiques en matière de financement de la formation soit mieux réparti. C'est ce que nous faisons.

Vous demandez que l'on tire le réseau d'offre de formation de l'opacité actuelle. Ce débat va être ouvert, notamment dans le cadre du projet de loi sur l'alternance.

Vous avez évoqué deux autres sujets que je me dois d'aborder avec la même détermination et la même conviction que celles dont vous avez fait preuve, même si mon orientation n'est pas tout à fait identique.

S'agissant de l'AFPA, mon propos ne sera ni totalement zéléteur, comme celui de M. Berson, ni totalement critique comme le vôtre, monsieur Jegou - ce qui était d'ailleurs votre droit le plus strict.

Le cadrage des missions et du coût de l'AFPA constitue, j'en conviens volontiers, une priorité. C'est pourquoi, dans un souci d'assainissement et de redressement de la situation, des travaux ont été engagés, notamment pour favoriser une réduction des coûts salariaux. Ainsi, le dispositif d'indexation salariale sur les arsenaux sera revu dans le cadre d'une négociation salariale, pour mieux responsabiliser la direction de l'AFPA et les partenaires sociaux ; la grille des classifications des salaires est en voie de refonte pour garantir des niveaux de rémunération compatibles avec le recrutement de professionnels d'entreprises ; les mécanismes d'avancement seront redéfinies pour mieux reconnaître les capacités individuelles des salariés de l'AFPA.

Qu'il soit bien clair que ces dispositions qui touchent au statut du personnel de l'AFPA doivent être préalablement négociées. Certes, il convient d'assainir, mais il faut le faire progressivement dans le cadre de la concertation qui s'impose. Je voudrais vous convaincre de la nécessité d'éviter tout ce qui pourrait apparaître comme un traumatisme en cette première année de mise en œuvre du contrat de progrès.

En ce qui concerne le statut de l'AFPA, la réflexion est déjà engagée depuis longtemps, monsieur Jegou. Il est vrai que ce statut est quelque peu ambigu dans la mesure où il s'agit d'une organisation tripartite, mais qui est financée à 80 p. 100 par l'État.

Vous proposez de transformer l'Agence en EPIC. Cette piste de réflexion a été explorée. Il est apparu que la complexité de l'exercice l'emportait quelque peu sur ses avantages : cette transformation ne pouvait que conduire l'AFPA à ouvrir ses champs d'intervention à des domaines autres que ceux de l'intérêt général ou du ser-

vice public proprement dit et à diversifier ses ressources, alors que sa vocation centrale demeure la formation et la qualification des demandeurs d'emploi.

M. Jean-Claude Lefort. M. Jegou ne supporte pas le service public !

M. Michel Berson. C'est le fossoyeur de l'AFPA !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. D'où la difficulté ! Comment faire en sorte que l'AFPA reste un service public, tout en ouvrant le champ d'intervention et en diversifiant ses financements ? D'ailleurs, monsieur Jegou, la transformation de l'AFPA en EPIC supposerait le développement de ce que j'appelle l'activité commerciale de cet organisme. Serait-ce tout à fait compatible avec la recommandation que vous faites à la page 59 de votre rapport où vous écrivez que vous ne croyez pas « qu'il soit possible, ni souhaitable, d'envisager une croissance très forte des activités commerciales de l'AFPA, eu égard aux besoins de la commande publique à satisfaire et aux capacités réelles de l'organisme ».

M. Michel Berson. Il y a là une incohérence !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le problème est posé, mais il ne sera pas facile de le résoudre.

Vous avez également évoqué, comme M. Goasguen, le problème de l'insertion des plus fragiles, en l'associant à la régionalisation. J'appelle votre attention sur le fait que le dispositif, qui est prévu sur cinq ans, même pour les régions qui « vont vite », est conventionnel. Il est donc soumis à un contrôle.

Je prends acte que vous avez repris une suggestion formulée par M. Jean-Pierre Delalande en commission des finances. J'adhère à cette idée et je suis même prêt à prendre un engagement clair et ferme à propos de la multiplication des expériences de caractère communal - ou intercommunal, monsieur Hannoun - de gestion des demandeurs d'emploi. Quand des élus se mettent au travail avec le double souci de l'efficacité et de l'économie, ils font mieux que l'Etat. C'est clair ! Je suis donc tout à fait prêt à ouvrir ce champ d'expérience.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour ce faire, je dispose d'ailleurs d'un moyen : le fonds partenarial. Je suis donc prêt, je le répète, à négocier quelques conventions expérimentales en 1995.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Merci !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous avez également évoqué, monsieur Jegou, le dispositif des congés individuels de formation géré par les partenaires sociaux. Vous avez parlé à ce sujet de « mateias de trésorerie ». C'est si vrai que, aujourd'hui, les produits financiers sont de l'ordre de 300 millions de francs. Dont acte !

J'ai le même souci que vous d'assainir la situation. Un tel assainissement implique d'abord la mise en œuvre du souhait de la commission des finances de réduire de 90 p.100 la subvention versée par l'Etat. Il nécessite également la mise en place d'un dispositif inspiré de l'AGEFAL, afin d'instituer un système de fongibilité contrôlée permettant d'éviter les risques de cagnottes improductives.

Oui, monsieur Ueberschiag, l'année 1994 sera - et vous y êtes pour quelque chose - une année charnière pour la formation professionnelle. Je vous salue de tout cœur.

reconnu que, depuis dix-huit mois, un effort national d'assainissement avait été engagé, effort dont il m'appartient de souligner qu'il fait écho aux choix, aux orientations et aux invites pressantes de la commission que vous avez présidée et dont M. Coasguen a été le rapporteur.

Je dirai simplement, sans ouvrir un long débat, comment les propositions formulées dans le rapport remis par cette commission sont actuellement appliquées, et je crois activement appliquées. C'est ainsi que le contrôle dans les directions régionales de la formation professionnelle a été renforcé et que davantage d'inspecteurs ont été affectés exclusivement à ce contrôle : d'un tiers des inspecteurs en 1992, la proportion est passée à la moitié en 1994, et elle devrait atteindre les deux tiers, si ce n'est plus, en 1995.

Par ailleurs, l'article 74 de la loi quinquennale établit une distinction entre les organismes des fonds d'assurance formation et les organismes dispensateurs de formation.

M. Michel Berson. Y compris les chambres de commerce ?

M. le ministre du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur Berson, le dispositif est tout à fait clair, même si, dans le cadre du fractionnement de la taxe d'apprentissage, une certaine marge de manœuvre est laissée aux chambres de commerce, lesquelles apportent dans ce domaine une contribution que personne ne peut contester.

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis. Absolument !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Bref, une distinction est établie entre les dispensateurs et les collecteurs, tandis qu'un regroupement de ces derniers est opéré : soit un collecteur par branche, soit un collecteur interprofessionnel par région.

Par ailleurs, le projet de loi « sur l'alternance » apportera un complément de réponse assez large à vos propositions, qu'il s'agisse du choix entre deux filières bien harmonisées en matière de formation professionnelle ; qu'il s'agisse du contrôle opéré par les inspecteurs de la formation professionnelle, dont les compétences seront étendues au contrôle du contenu pédagogique de la formation - notamment des formations en alternance - et au contrôle de la collecte de la taxe d'apprentissage ; qu'il s'agisse enfin du fractionnement de la taxe d'apprentissage entre le 0,20 p. 100 et le 0,30 p. 100 formation technologique.

Vous avez évoqué l'apprentissage dans le secteur public. Il va falloir « pousser les feux » car, c'est vrai, cela ne marche pas fort. Pour le moment, on compte environ 3 000 apprentis dans les hôpitaux et collectivités locales, et à peine 1 200 dans la fonction publique d'Etat - pour sa part, le ministère du travail a ouvert le jeu.

Vous avez enfin fait part de votre attente à propos du projet de loi « sur l'alternance », en soulignant le problème qui se pose aux jeunes niveau V, celui du meilleur équilibre possible entre le métier et le diplôme. Ne réduisons pas la valeur du diplôme, mais valorisons le métier ; ce qui suppose, comme vous l'avez dit, que l'entreprise accepte de jouer le jeu et que s'opère une véritable révolution des mentalités.

Après avoir remercié tous les orateurs intervenus dans le débat, je voudrais maintenant mettre en parallèle, d'une part, les critiques de M. Gremetz et les appréciations de M. Gengenwin sur l'analyse économique et sociale de la situation, et, d'autre part, les critiques de M. Gremetz et de M. Berson et les appréciations de M. Frayssé et de M. Vanneste sur la loi quinquennale.

Qui peut contester que la situation économique est meilleure que ce qu'elle était ? Le rapport de l'INSEE est à cet égard tout à fait éloquent. Faut-il dire, monsieur le ministre, que si la situation économique s'améliore, c'est grâce aux autres, grâce à l'amélioration de la conjoncture internationale ? Il est vrai que, si tel n'était pas le cas, nous aurions du mal à « ramer », seuls. Mais il est vrai aussi que, pour le premier semestre 1994, la France est en tête de l'Union européenne, le premier de la classe, devant l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Nos voisins nous envient d'ailleurs que la France fait aujourd'hui partie des nations qui « tirent » économiquement l'Europe.

M. Michel Berson. Et le classement en termes d'emplois ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'y viens.

Certes, la conjoncture est bonne, mais l'effort de la France est loin d'être négligeable : cette amélioration de la situation est également due à diverses dispositions économiques et sociales qui sont à mettre au crédit du gouvernement, et je remercie M. Gengenwin de l'avoir fait remarquer.

Sur le plan de l'emploi, on peut dire tout et n'importe quoi. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*) Mais il n'est pas possible de sous-estimer l'effet positif sur l'emploi de l'ensemble des mesures économiques que nous avons prises. D'ailleurs, sans ces mesures, nous n'aurions pas fait l'économie de 12 000 ou 14 000 licenciements dans les plans sociaux, nous n'aurions pas pu développer un certain nombre d'initiatives porteuses d'emplois.

Cela étant, j'ai toujours dit que la loi quinquennale n'était pas un plan emploi. Ce n'est pas un « truc » en deux colonnes, mais c'est un ensemble de mesures qui rend les problèmes au fond.

Par ailleurs, j'en donnerai quelques exemples, en écho aux propos de MM. Gengenwin, Fraysse et Vanneste, en appelant que l'allègement des charges sociales est pour quelque chose dans l'évolution de la situation puisqu'il touche plus de 3 millions de salariés en 1994 et en touchera plus de 4 millions en 1995. Un tel allègement des charges a favorisé le développement d'un certain nombre d'emplois qui sinon auraient été « étouffés » par les impédiments de la productivité.

Au cours des huit premiers mois de cette année, 2 000 emplois ont été créés grâce à l'aide au premier, deuxième ou troisième salarié.

Par ailleurs, qui peut contester que l'aide au créateur d'entreprise génère à la fois des entreprises - des entreprises dont le taux de mortalité n'est pas supérieur, bien s'en faut, à celui des entreprises nées *sui generis* - et des emplois ? La progression en la matière est de l'ordre de 30 p. 100.

Sans les mesures que nous avons prises, le nombre des contrats de retour à l'emploi aurait-il progressé de 5 p. 100 ?

La flexibilité a été condamnée. Mais permettez-moi de vous dire que le TRILD protège l'emploi. J'ajoute que le passage négocié au temps partiel, domaine dans lequel nous avons un retard considérable par rapport à tous les pays européens, connaît une évolution positive.

S'il est vrai qu'il ne peut y avoir de croissance sans amélioration de la conjoncture, il est également vrai qu'il ne peut y avoir d'amélioration de l'emploi sans un ensemble de dispositions destinées à réduire le coût du travail, à assouplir son organisation et à favoriser une formation conduisant à un métier.

Où en sommes-nous ? Je ne vais pas me livrer à une guerre des chiffres, mais je peux d'ores et déjà vous dire que tout cela se traduit par la bonne orientation d'un certain nombre d'indicateurs, et ce de façon continue : les licenciements sont en diminution,...

M. Maxime Gremetz. Oh !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Si je le dis, c'est que c'est vrai !

... les offres d'emploi, les offres d'emploi satisfaites, les contrats de retour à l'emploi et les contrats d'apprentissage sont en progression.

En revanche, nous sommes confrontés aujourd'hui à deux tropismes.

Il y a d'abord le tropisme de l'amélioration de la conjoncture qui fait que de plus en plus de Français se disent que c'est peut-être le moment de retrouver du travail et s'inscrivent donc comme demandeurs d'emploi alors qu'ils y avaient renoncé. C'est le cas notamment de beaucoup de femmes.

Il y a ensuite le tropisme de l'efficacité de l'ANPE. Qu'on le veuille ou non, l'ANPE consacre l'essentiel de ses efforts à la recherche d'emplois.

Or, quand il y a une amélioration de la conjoncture et une amélioration de l'efficacité de l'ANPE, cela entraîne obligatoirement et inévitablement une déception - et cela a été le cas cet automne - parce que cela ne va pas aussi vite qu'on le voudrait. Si nous en sommes où nous en sommes, c'est pour les raisons que je viens de vous indiquer et non parce que la conjoncture est moins bonne ou parce que la loi quinquennale est mauvaise !

Monsieur Gremetz, vous avez évoqué le contrôle des fonds publics.

M. Maxime Gremetz et M. Jean-Claude Lefort. Ah !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Eh bien, ce serait manquer de respect à l'égard du Parlement que de considérer que ce n'est pas à lui qu'il revient d'apprécier le bien-fondé des dépenses publiques.

M. Maxime Gremetz. Quelle démagogie !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le Parlement, aidé en cela par la Cour des comptes, est là pour ça !

M. Maxime Gremetz. Et en bas ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Plutôt que de multiplier des systèmes peu efficaces ou contestables, je préfère, quant à moi, reconnaître le rôle du Parlement.

M. Maxime Gremetz. Vous ne voulez pas que les gens s'en mêlent !

M. Jean-Claude Lefort. Pas de transparence, c'est clair !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur Berson, vous avez dit, vous aussi : « Mauvais budget, mauvaise loi. » Selon vous, « ce budget n'est pas un budget pour l'emploi, mais un budget pour la flexibilité du travail. »

M. Michel Berson. C'est vrai !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'ai indiqué tout à l'heure que tous les pays industriels sont placés sur la même ligne.

M. Michel Berson. Vous organisez un deuxième marché du travail !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous avez évoqué la suppression du système PAQUE. Dois-je rappeler qu'il s'agissait d'un système provisoire, non financé pour l'essentiel, et peu efficace sur le plan des résultats ?

Vous avez évoqué également l'APEJ et l'Exo-jeunes.

M. Michel Berson. C'est très différent !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je me permets de vous rappeler que l'Exo-jeunes concernait uniquement les jeunes qui n'avaient pas de qualification au-dessus du niveau V, alors que l'APEJ s'applique à l'ensemble des jeunes. L'APEJ, ce peut être un CDD de dix-huit mois, mais ce peut être aussi un CDI. En 1992, il y a eu 115 000 Exo-jeunes ; j'ai la faiblesse de penser qu'il y aura plus d'APEJ en 1995 qu'il n'y a eu d'Exo-jeunes en 1992.

M. Michel Berson. Ce seront des contrats précaires !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous avez également parlé de la décentralisation de la formation professionnelle. J'estime qu'à partir du moment où il y a une convention, il n'y a pas de risque ; j'affirme même qu'il y a une démarche de responsabilisation et de partenariat. Et, s'il y a confiance, il y a motivation et efficacité.

M. Michel Berson. Vous savez que c'est faux !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. M. Georges Sarre a souligné la nécessité d'une assurance de résultats pour les exonérations. Mais j'ai saisi les branches et une négociation collective est engagée.

Il a, lui aussi, évoqué la disparition du système PAQUE et insisté sur le lien entre insertion professionnelle des jeunes et insertion sociale, ajoutant que nous avons coupé ce lien.

M. Michel Berson. Tout à fait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais l'Espace jeunes permet précisément, pour la première fois, d'établir un lien entre l'insertion professionnelle et l'insertion sociale.

M. Michel Berson. On en reparlera !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Absolument !

M. Michel Berson. Ce qui se passe est gravissime et vous le savez très bien !

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Du calme !

M. Yves Nicolin. Un peu d'humilité !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je remercie M. Fraysse d'avoir souligné les effets de la loi quinquennale. Je suis d'accord avec lui : il faut conjuguer clarification et efficacité pour les mesures de formation en alternance.

Il a également parlé des associations d'insertion par l'économique. Le Gouvernement prouvera l'attention qu'il porte à cette question dans le cadre du DMOS ; il s'agit d'assurer l'indispensable sécurité juridique de ces associations tout en ajustant les mesures concernant les publics et les offres d'emplois.

Je remercie M. Gengewin, qui met l'amélioration économique et sociale au crédit du Gouvernement. Il a cependant demandé pourquoi, à croissance égale, la France créait moins d'emplois que nos voisins allemands. Essentiellement pour des raisons de formation, et il a d'ailleurs développé ce point.

M. Yves Nicolin. C'est clair !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'estime par ailleurs que la formation alternée doit également bénéficier aux jeunes diplômés, qu'il faut allier le diplôme à la connaissance du métier. Le nouveau contrat d'adaptation et l'APEJ ouverte aux jeunes diplômés devraient permettre d'atteindre ce but.

Concernant la collecte régionale des fonds, il n'y aura pas de collecte captive au niveau des grandes branches. Mais pourquoi ne pas développer les collectes de caractère interprofessionnel dans le cadre régional ? Je crois que nous avons les moyens de ces objectifs.

Je tiens à saluer l'effort considérable de M. Vanneste, et de beaucoup d'autres, dans une région particulièrement difficile, celle de Roubaix-Tourcoing, où le taux de chômage des jeunes est très élevé. J'ai pu me rendre compte sur place de l'exemplarité du partenariat qui s'y développait. Je conseille à M. Vanneste de donner un coup d'accélérateur à deux mesures qui ne sont pas suffisamment sollicitées : l'insertion des jeunes grâce au fonds partenarial et les conventions de coopération ASSEDIC-collectivités territoriales.

Quant au pacte pour l'emploi proposé par l'industrie textile, j'ai eu l'occasion de répondre à M. Galley, mercredi, que la démarche était fondée et opportune, mais qu'elle nécessitait deux appréciations préalables : l'une budgétaire et l'autre juridique ; il convient notamment de tenir compte des directives européennes transcrites en droit français concernant l'aide apportée sous forme d'exonérations à une seule branche professionnelle.

Mesdames, messieurs les députés, je vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long, mais j'ai voulu répondre à chacun de vous. Je vous remercie de votre attention. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Communication du Gouvernement sur la conjoncture au vu des derniers indicateurs (M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie) ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995, n° 1530 ;

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 1560).

Travail, emploi et formation professionnelle :

- Travail et emploi.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, (annexe n° 38 au rapport n° 1560) ;

M. Claude Goasguen, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 1561, tome XVII).

- Formation professionnelle.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 37 au rapport n° 1560) ;

M. Jean Ueberschlag, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 1561, tome XVI).

- Jeunesse et sports :

M. Xavier Dugoin, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 31 au rapport n° 1560) ;

M. Edouard Landrain, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 1561, tome XIV).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures quinze.)

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

JEAN PINCHOT