

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
6^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

COMPTE RENDU INTEGRAL — 35^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 25 Octobre 1979.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

1. — Loi de finances pour 1980 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 8919).

Travail et participation. — Formation professionnelle.

COMMISSION DES FINANCES

M. Frelaut, rapporteur spécial, pour le travail.
Rapport de M. Dehaine, rapporteur spécial, pour la formation professionnelle.
M. Jans, rapporteur spécial, pour les travailleurs immigrés.

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Sourdille, rapporteur pour avis, pour le travail.
M. Delalande, rapporteur pour avis, pour la participation.
M. Fonteneau, rapporteur pour avis, pour la population.
M. Zarka, rapporteur pour avis, pour la formation professionnelle.
M. Boulay, rapporteur pour avis, pour le travail manuel.
M. Derosier, rapporteur pour avis, pour les travailleurs immigrés.

M. Boulin, ministre du travail et de la participation.

MM. Evvin,
Jean-Pierre Abelin,
Ansart,
Laurain.

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

2. — Ordre du jour (p. 8^{re} 41).

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1980
(DEUXIEME 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 1980 (n° 1290, 1292).

TRAVAIL ET PARTICIPATION FORMATION PROFESSIONNELLE

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

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

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Monsieur le ministre du travail et de la participation, les crédits de votre budget atteignent 15 473 millions de francs pour 1980, soit une progression de 60 p. 100 par rapport au budget initial de 1979.

L'augmentation du budget du travail résulte essentiellement d'un accroissement de 86,5 p. 100 des dépenses du fonds national du chômage.

Cependant, pour avoir une comparaison valable, il faut ajouter, au crédit initial de 1979, 2 945 millions au titre de l'indemnisation du chômage. La progression concernant le fonds national du chômage est alors, en réalité, non plus de 86,5, mais de 11,1 p. 100 et la progression totale du budget, non plus de 60 p. 100, mais de 22,6 p. 100.

Notre analyse nous conduit à dire que cette progression consacre l'échec de la politique économique d'austérité du Gouvernement, un de ses résultats étant d'aggraver la situation de l'emploi.

C'est donc, cette année encore, un budget d'accompagnement du chômage. Les crédits ont pour raison d'être non pas de régler le problème de l'emploi, mais bien d'assurer la gestion d'un chômage croissant.

Le nombre des demandes d'emploi s'élevait à la fin du mois de septembre 1979 à 1 423 000, contre 1 284 600 en septembre 1978, soit en un an une hausse de 10,8 p. 100 en données brutes et de 10,6 p. 100 en données corrigées des variations saisonnières pour la même période.

Monsieur le ministre, la baisse du chômage en données corrigées des variations saisonnières — dont vous allez sans doute faire état — entre les mois d'août et de septembre 1979 ne permet pas, à notre avis, de conclure à un ralentissement de la dégradation. En effet, ce phénomène de baisse du chômage n'est pas nouveau : il se produit chaque année à la même époque. Il était de 2,5 p. 100 l'année dernière, et cependant, en un an, le chômage a augmenté de plus de 10 p. 100.

Remarquons aussi que la hausse du chômage en données corrigées, de septembre 1977 à septembre 1978, avait été de 9,1 p. 100, c'est-à-dire qu'elle avait atteint un taux de progression moindre que celui enregistré entre septembre 1978 et septembre 1979. En d'autres termes, nous constatons aujourd'hui une aggravation du chômage par rapport à l'année précédente. Selon la C. G. T., le nombre des chômeurs s'élevait, à la fin du mois de septembre 1979, à 1 845 000.

D'ailleurs, la stagnation de la production a conduit à une baisse considérable des effectifs salariés dans l'industrie, où ont été supprimés 530 000 emplois entre 1974 et 1978.

En 1978, le secteur industriel en régression accuse globalement une diminution d'environ 100 000 emplois. Le tertiaire tend pour sa part à voir sa progression s'essouffler. Elle n'était plus que de 2,1 p. 100 l'an, entre 1974 et 1978, pour la création des emplois.

Ainsi, la dégradation du marché du travail résulte principalement de la faiblesse de l'activité économique, mais elle est aggravée par des particularités démographiques reposant sur un fort accroissement des ressources en main-d'œuvre dû à l'arrivée d'un plus grand nombre de jeunes sur le marché du travail. Vous l'avez d'ailleurs souligné, monsieur le ministre.

Le chômage n'est pas une fatalité. Il est la résultante d'une politique économique reposant sur l'austérité et le redéploiement des firmes multinationales.

Alors que des branches entières de notre industrie sont démantelées, les investissements à l'étranger ne cessent de croître, remettant ainsi en cause le droit au travail des Français et l'indépendance de notre pays.

Il est évident, dans le cadre d'une politique industrielle à long terme, que tout doit être fait pour acheter français et construire en France. C'est ainsi que, par exemple, dans ma circonscription, deux entreprises de la S. N. E. C. M. A. risquent de se voir privées de nombreuses heures de travail si les indications données par le président d'Air France au sujet de l'achat des moteurs pour l'Airbus à Pratt et Whitney plutôt qu'à la S. N. E. C. M. A. - General Electric, se trouvaient confir-

mées. Il serait même grave pour l'avenir de l'Airbus et pour l'emploi qu'une société nationale française choisisse le moteur américain.

Toujours dans ma circonscription, la fermeture prochaine de l'entreprise S. K. F. témoigne de l'aggravation de la dépendance de notre pays dans le domaine du roulement à billes, puisque parallèlement à la diminution de la production française de roulements et à la baisse des effectifs employés dans ce secteur, on constate dans le même temps une augmentation considérable des importations, notamment de celles qui proviennent de la R. F. A., pays avec lequel notre déficit commercial structurel est le plus élevé : 14,5 milliards de francs.

En revanche, l'investissement productif en France diminue en volume. Le secteur de la machine-outil est au plus bas. La situation de l'emploi est très préoccupante et il est, à mon avis, possible de mettre en œuvre une autre politique économique reposant sur une relance de la consommation, notamment par un relèvement des bas salaires, par une réduction des inégalités sociales, par l'instauration de la semaine de trente-cinq heures avec maintien intégral du salaire et par l'abaissement de l'âge de la retraite.

Il est urgent de prendre des mesures allant dans ce sens, sinon le chômage continuera de croître. Récemment, une étude réalisée par l'I. N. S. E. E. sur l'évolution de l'économie française annonçait pour 1985, soit au terme du VIII^e Plan, une population disponible à la recherche d'un emploi de 3,7 millions de personnes. Et ce, dans l'hypothèse d'une croissance de 3,7 p. 100, alors que nous avons choisi 2,5 p. 100 pour 1980.

Les crédits affectés au fonds national du chômage s'élèvent à 9 268 millions de francs pour 1980. Seront-ils suffisants, monsieur le ministre ?

La réforme sur l'indemnisation du chômage, dont les modalités d'application ont été définies par les partenaires sociaux avec l'accord national interprofessionnel du 16 mars 1979, a entraîné la fusion des deux systèmes antérieurs d'indemnisation du chômage en un seul régime géré paritairement par l'U. N. E. D. I. C.

Il s'agit d'une amélioration partielle obtenue grâce à l'action et à la lutte des organisations syndicales.

M. Philippe Séguin. Pas grâce à votre vote en tout cas !

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Le nouveau système est moins inégalitaire que l'ancien dans la mesure où il assure une indemnisation pour les salaires les plus bas et pour les jeunes, ainsi que pour les femmes bénéficiaires de l'allocation forfaitaire.

Toutefois, la commission des finances vous demande instamment, monsieur le ministre, de prendre en compte son observation concernant la clause qui subordonne le bénéfice de l'allocation forfaitaire aux femmes à l'accomplissement d'un stage de formation professionnelle d'une durée de cinq cents heures au moins, durée qui nous paraît d'ailleurs beaucoup trop longue.

Ces stages avaient été institués pour que les femmes seules puissent bénéficier des allocations et on avait abaissé le « butoir ». Mais, malgré les progrès, celui-ci demeure et nous voudrions le voir disparaître.

Le nouveau régime ne comporte pas que des aspects positifs. La difficulté la plus grave a trait à la durée de l'indemnisation. Tout d'abord, nous manifestons une première inquiétude quant à la période s'écoulant après un an d'indemnisation et les deux reconductions de quatre-vingt-onze jours chacune qui, au lieu d'être automatiques, dépendent d'une exception de la commission paritaire. Après ces cinq cent quarante-sept jours, soit un an et demi, le chômeur ne recevra plus que l'allocation de fin de droit, actuellement de 22 francs, ce qui est peu.

Notre inquiétude est encore plus grande de ce qui se passe après la période de trois ans pour les salariés âgés de moins de cinquante ans et de cinq ans pour les salariés âgés de plus de cinquante ans, qui marque la durée prévue de l'indemnisation du chômage.

A l'expiration de cette période limite, le cas des intéressés ayant cotisé au régime de l'assurance chômage doit être examiné systématiquement et une aide du fonds social peut leur être apportée. Cet état de choses risque de constituer un recul par rapport à l'ancienne allocation d'aide publique, même si son montant était diminué de 10 p. 100 par an. Incertitude d'autant plus grave que la durée du chômage s'allonge à un rythme qui s'accélère : huit mois en moyenne, soit 35 p. 100 de plus qu'il y a quatre ans.

De plus, en liaison avec la durée limitée de l'indemnisation du chômage et surtout avec la réforme de l'agence nationale pour l'emploi se pose avec acuité la question du maintien des droits sociaux pour les chômeurs arrivés au terme de l'indemnisation et pour ceux qui ne bénéficient d'aucune indemnité, dont le nombre s'élevait à 266 000 en mars 1979. Plusieurs centaines de milliers de personnes sont ainsi concernées. Et ce sont là

les incertitudes les plus graves que l'on peut avoir concernant la nouvelle indemnisation du chômage et les droits à une protection sociale.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il sera matériellement impossible à ces personnes de cotiser à l'assurance personnelle telle qu'elle est prévue par la loi du 2 janvier 1978. C'est là une des interrogations les plus graves que nous posons dans ce rapport.

Je sais bien qu'il y a les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les COTOREP. Vous en avez parlé lors de votre audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Mais il y a un grand point d'incertitude concernant ces 266 000 chômeurs non indemnisés. Nous aimerions que, dans votre intervention, vous nous donniez votre sentiment.

La mise en application de la réforme introduit une nouvelle répartition des charges financières. Le financement du nouveau système sera assuré par une subvention forfaitaire de l'Etat et par les cotisations des employeurs et des salariés.

La subvention de l'Etat versée par l'U.N.E.D.I.C. s'élève à 8 920 millions de francs, en progression de 92,1 p. 100 par rapport aux crédits votés pour 1979. En réalité, cette augmentation doit être ramenée à moins de 18 p. 100 en raison de l'insuffisance de près de 3 milliards de francs, lors du vote initial de la loi de finances pour 1979, résultant de l'augmentation du nombre de chômeurs et de la modification intervenue dans l'indemnisation du chômage.

Le Gouvernement envisage donc de demander un crédit supplémentaire et j'appelle votre attention, monsieur le ministre, sur l'observation de la commission des finances relative à la pratique constante depuis plusieurs années d'une sous-estimation des crédits, certes évaluatifs, inscrits dans la loi de finances initiale au titre du fonds national du chômage.

La question est posée de savoir si cet ajustement budgétaire se fera par la voie d'un collectif ou par la loi de règlement. Je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir me répondre sur ce point.

Les crédits demandés pour 1980 seront-ils suffisants? Nous aimerions en avoir la confirmation.

Pour 1979, la part de l'Etat dans le financement de l'indemnisation du chômage sera de 7,5 milliards de francs et celle de l'U.N.E.D.I.C. de 20 milliards. La part de l'Etat est donc de 27,2 p. 100, alors qu'elle était de 24 p. 100. Le désengagement de l'Etat dans le financement de l'indemnisation du chômage se trouve donc une nouvelle fois confirmé par rapport à sa participation de 1969, puisque celle-ci était — il y a dix ans — de 35,2 p. 100.

C'est pourquoi il me semble nécessaire que l'Etat comble ce désengagement en s'inspirant du principe formulé par la loi du 16 janvier 1979, suivant lequel l'Etat s'engageait à maintenir sa contribution en participant pour un tiers à l'augmentation des dépenses du régime.

Ce désengagement de l'Etat pénalise avant tout les salariés.

Effectivement, le nouveau taux des contributions des employeurs et des salariés, qui est fixé depuis le 1^{er} avril 1979 à 3,6 p. 100 des salaires, au lieu de 3 p. 100, entraîne une majoration de la contribution salariale de 40 p. 100 alors que celle des employeurs n'augmente que de 15 p. 100. Ainsi, les salariés, qui ne portent aucune responsabilité dans les difficultés de l'emploi, supportent la part la plus importante de l'accroissement des charges du chômage. Ce qui s'ajoute au prélèvement supplémentaire de 1 p. 100 au titre de la sécurité sociale.

Au total, le coût de l'indemnisation est estimé, pour l'année 1979, à 27,5 milliards de francs. Le poids du chômage pèse d'autant plus sur la collectivité qu'il faut ajouter au coût de l'indemnisation les répercussions du chômage sur le financement de la sécurité sociale, les aides aux entreprises, ainsi que les moindres rentrées fiscales au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la consommation.

Nous estimons à 20 milliards de francs le manque à gagner résultant du chômage pour la sécurité sociale. C'est-à-dire que le coût global du chômage serait de l'ordre de 60 milliards de francs, soit 2,85 p. 100 du produit intérieur brut marchand et 11,2 p. 100 du budget.

On peut donc penser qu'il est possible de mener une autre politique économique, qui serait fondée sur la relance, notamment sur la relance de la consommation intérieure, et sur la lutte contre les inégalités sociales.

Les crédits alloués au fonds national pour l'emploi augmentent de 27,2 p. 100, passant de 1 099 millions de francs à 1 398 millions de francs. Cette variation était d'abord due à l'augmentation des crédits au profit des contrats emploi-formation et à la création récente de la prime d'incitation à l'embauche des chômeurs de longue durée pour laquelle 120 millions de francs sont prévus.

L'aide à la mobilité est augmentée de 46,4 p. 100, notamment en ce qui concerne la mobilité à l'étranger. Sur cet aspect de la mobilité de l'emploi, nous ne sommes pas sans nous poser des questions, notamment en ce qui concerne l'entrée de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce dans le Marché commun et la libre circulation des travailleurs.

La prime d'incitation à l'embauche des chômeurs de longue durée et des contrats emploi-formation sont un des volets du troisième pacte national pour l'emploi, dont les autres actions sont financées sur des dotations inscrites, non seulement au budget du ministère du travail mais aussi à celui du Premier ministre et au budget des charges communes. La part du budget du travail dans le financement du pacte s'élève approximativement à moins du quart du total des 3,5 milliards de francs.

Par ailleurs, il est regrettable que ne soit pas donné un développement plus important à la formule emploi-formation, compte tenu de son efficacité certaine.

Le coût du troisième pacte pour l'emploi qui doit s'étaler sur trois années consécutives s'élève donc à 3,5 milliards de francs par an. Il reprend, en y apportant quelques modifications, les mesures des deux pactes précédents. Ces derniers n'ont pas résorbé le chômage, comme en témoignent les statistiques officielles concernant le chômage des jeunes. Au 30 juin 1979, en effet, les jeunes de moins de vingt-cinq ans représentaient 38,3 p. 100 de l'ensemble des chômeurs, au lieu de 35,9 p. 100 au 30 juin 1978. De plus, une statistique établie en 1978 sur 150 000 stagiaires montre que 40 p. 100 d'entre eux sont redevenus chômeurs après le stage.

Comme les deux précédents, le troisième pacte pour l'emploi est, en fait, orienté vers l'aménagement du chômage et entraîne un développement de la précarité du travail. Et je rappelle que l'on compte également 153 000 travailleurs intérimaires.

Quant à l'exonération des charges sociales, elle est maintenant étendue à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, permettant ainsi aux grands monopoles d'en bénéficier pleinement, ce qui ne manquera pas d'accroître encore leurs profits. Ainsi est mise à la disposition des entreprises une main-d'œuvre à bon marché pendant que se développe le travail précaire.

Alors que l'effort principal de la formation continue de s'exercer par le canal des entreprises, la situation de l'association pour la formation professionnelle des adultes est de plus en plus préoccupante.

Pour l'année 1980, les crédits demandés pour le fonctionnement de l'A. P. F. A. atteignent 1 310 millions de francs, ce qui représente par rapport à l'année précédente une augmentation de 13,3 p. 100. Compte tenu de l'évolution générale des coûts, les moyens de fonctionnement de l'A. P. F. A. sont donc marqués par une stagnation. Avec 134,9 millions de francs, les autorisations de programme pour 1980 diminuent de 12,9 p. 100. L'avenir est donc sérieusement compromis, d'autant que les crédits de paiement accusent également une baisse — 135 millions de francs contre 159 millions de francs — ce qui pose un problème pour la création de nouvelles sections et même pour les opérations de modernisation et d'adaptation.

Cette régression des crédits en 1980 ne permettra pas de résoudre le problème des listes d'attente particulièrement préoccupant, notamment en région parisienne et dans les grandes régions industrielles.

Le nombre de stagiaires parvenus au terme d'une formation a été de 59 412 en 1978, soit une augmentation de 2,4 p. 100 par rapport à l'année précédente, alors que le nombre de demandeurs d'emploi s'est fortement accru dans le même temps. Cette situation est d'autant plus regrettable que toutes catégories, et toutes filières de formation confondues, 50 p. 100 des stagiaires ont trouvé un emploi au moment de l'examen terminal, et 80 p. 100 dans les semaines qui ont suivi leur formation, ce qui constitue un résultat à mettre au crédit de l'A. P. F. A.

Les crédits de fonctionnement pour l'Agence nationale pour l'emploi augmentent moins rapidement en 1980 que les années précédentes. Ils s'élèvent à 866,3 millions de francs, soit une hausse de 14 p. 100. Le projet de budget pour 1980 ne prévoit pas de créations nouvelles d'emplois puisqu'il s'agit de consolider les 500 emplois de cadres chargés du placement auprès des entreprises. Par ailleurs, les opérations de pointage devant être, à terme, supprimées, il est prévu une suppression de 125 emplois d'agents administratifs de pointage.

Les crédits d'équipement en autorisations de programme pour 1980 sont de 16 550 000 francs, c'est-à-dire un montant équivalent à l'an passé. Mais ils diminuent fortement en crédits de paiement. Ces derniers sont de 10 millions de francs, soit une baisse de 40,6 p. 100, ce qui ne manquera pas de représenter une charge supplémentaire pour le budget des communes qui devront assumer l'accueil permanent ou temporaire des agences. Notons, au passage, que les agences de travail temporaire sont plus nombreuses que les antennes de l'Agence pour l'emploi sur le territoire national.

Les moyens mis à la disposition de l'Agence sont donc insuffisants, et il est peu probable que la réforme de l'A. N. P. E. qui devrait prochainement intervenir apporte des améliorations sur le marché du travail qui, d'ailleurs, ne peut rendre plus que la situation économique ne le lui permet.

Le projet de décret récemment porté à la connaissance des organisations syndicales confirme les orientations du rapport Farges.

M. le président. Monsieur le rapporteur, il faudrait conclure immédiatement. Si les orateurs dépassent leur temps de parole dès le début du débat, celui-ci se terminera encore à quatre heures du matin.

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Je n'en ai plus que pour cinq minutes.

M. le président. Non, monsieur Frelaut. Vous ne disposez plus de cinq minutes, et je vais vous retirer la parole dans trente secondes.

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Je me bornerai donc à signaler qu'on a réussi à maintenir l'inscription de droit à l'A. N. P. E., et je crois que c'est un succès à mettre à l'actif des organisations syndicales. En revanche, le fait qu'il s'agisse d'un service industriel et commercial n'est pas sans danger.

Dans les départements et territoires d'outre-mer, le décret attendu n'est pas paru, et l'on en reste au vieux principe des chantiers de travail.

On peut regretter que, pour les handicapés, la participation de l'Etat n'excède pas 20 p. 100, ce qui est relativement faible. L'effort est nettement moins important que l'année dernière.

Pour répondre à la demande de M. le président, je conclus en indiquant à l'Assemblée que la commission des finances a adopté les crédits du budget du travail, mais que, à titre personnel, et compte tenu des observations que je viens de présenter, j'ai voté contre.

M. Antoine Gissinger. Monsieur Frelaut, vous parlez au nom de la commission. Vous devez donner son avis et non le vôtre !

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. J'ai absolument le droit de donner mon opinion personnelle, dans la mesure où j'ai rapporté la décision de la commission.

C'est cela la démocratie. Si vous ne voulez pas que nous disions ce que nous pensons, ne nous confiez plus de rapports ! (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 2, du règlement, M. Dehaine, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la formation professionnelle, m'a fait connaître qu'il renonçait à présenter oralement son rapport, sous réserve qu'il soit inséré au compte rendu intégral de cette séance.

Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1980 (Travail et participation. — Formation professionnelle), par M. Dehaine.

Mesdames, messieurs,

Les dépenses de l'Etat augmentent globalement de 13,3 p. 100 en 1979 par rapport à 1980, chiffre supérieur de 2,5 points à la progression du produit intérieur brut en valeur, mais qui peut être ramené à 13,3 p. 100, abstraction faite de l'accroissement du poids de la dette publique qui est de 35,3 p. 100. Dans ce cadre, les crédits de l'enveloppe Formation professionnelle augmentent de 12,1 p. 100, soit d'une loi de finances initiale à l'autre un crédit de 7 578,29 millions de francs contre 6 757,70 millions de francs.

Ainsi, dans le projet de budget pour 1980, le montant de l'enveloppe Formation professionnelle ne bénéficie pas d'un accroissement de la même ampleur que celui des années précédentes. Depuis la loi du 16 juillet 1971, l'ensemble des crédits publics consacrés au financement de la formation professionnelle a presque été multiplié par cinq, passant de 1,6 milliard de francs en 1972 à 7,5 milliards de francs en 1980 ; dans le même temps, le budget général a été multiplié par 2,8. Cette augmentation des moyens accompagne, depuis 1974, première année de la crise, une situation dans laquelle le développement du chômage représente une difficulté majeure. C'est pourquoi la liaison entre la formation et l'emploi a été renforcée, le financement de cette politique s'en trouvant infléchi en conséquence.

La caractéristique principale du projet de budget de la formation professionnelle pour 1980 est celle d'un taux de croissance comparable à celui de nombreuses autres actions de l'Etat.

L'entrée du budget de la formation professionnelle dans le faisceau des augmentations moyennes ne résulte cependant pas de l'atténuation des problèmes de l'emploi qui persistent actuellement.

La limitation de la croissance des crédits concernés résulte peut-être de la conviction suivant laquelle la diminution du chômage dépend aussi d'une croissance économique plus élevée et sans doute partiellement différente de celle des années soixante. Cette nécessité appelle un effort national d'adaptation considérable, notamment dans les domaines économique et social.

C'est pourquoi il apparaît que le renforcement de la liaison entre la formation professionnelle et l'emploi pourrait être poursuivi aussi par une meilleure utilisation des moyens existants, tant il est vrai que la formation professionnelle ne peut être ni le correcteur de toutes les imperfections du système de formation initial ni le créateur d'offres d'emplois.

Le maintien des principales orientations de la politique de formation professionnelle s'inscrit dans un cadre financier différent.

I. — LE MAINTIEN DES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Comme ces dernières années, les critères d'intervention de l'aide de l'Etat ont été resserrés pour tenir compte de la situation de l'emploi et de l'action en faveur des jeunes sans remettre en cause pour autant l'encouragement à la démarche individuelle de promotion.

A. — FACILITER LA SOLUTION DES PROBLÈMES DE L'EMPLOI, NOTAMMENT CELUI DES JEUNES

1^{re} L'insertion professionnelle des jeunes.

Dans ce domaine, les pouvoirs publics, depuis quelques années, mettent en œuvre un ensemble de mesures structurelles ou conjoncturelles.

Il s'agit d'abord de l'apprentissage, pour lequel les dispositions prises améliorent sensiblement la qualité et favorisent le développement progressif de cette filière de formation.

Il s'agit ensuite des mesures adoptées dans le cadre des pactes nationaux pour l'emploi : stages d'insertion professionnelle des jeunes, stages pratiques en entreprise et contrats emploi-formation. Ces mesures et plus particulièrement les stages pratiques en entreprise et le contrat emploi-formation, ont pour but, soit de familiariser le jeune avec la vie de l'entreprise et les conditions de travail qu'elle suppose, soit de conduire à une embauche dans l'entreprise d'accueil ou la branche à laquelle il appartient.

Par ailleurs, il est possible de constater que les premiers emplois des jeunes sont caractérisés par une certaine instabilité due autant à une absence ou une inadéquation de qualification qu'à une certaine réticence à l'égard d'emplois considérés comme peu attractifs. Ces considérations ont conduit au dépôt du projet de loi portant réglementation d'un enseignement reposant sur le principe de l'alternance.

2^{re} La réorientation des travailleurs.

Il s'agit de permettre une réorientation professionnelle des travailleurs au cours de leur vie active, soit qu'ils aient été l'objet d'un licenciement, soit qu'ils recherchent un meilleur emploi.

Les instructions précises et répétées adressées aux préfets de région conduisent à un resserrement des critères de sélection des actions conventionnées. Ainsi, les perspectives de débouchés professionnels pour les stagiaires se situent au premier plan des préoccupations des responsables nationaux et régionaux de la formation professionnelle. Il en résulte que la plupart des dépenses exposées par les régions concernent des actions directement liées à l'emploi.

Dans les instances régionales, le rôle de l'Agence nationale pour l'emploi s'accroît, aussi bien pour les informations qu'elle apporte sur la situation des offres d'emploi, que par le recours à la formule de stages de « mise à niveau ».

B. — LES ACTIONS DE MISE A NIVEAU

C'est une contribution directe de la formation professionnelle à la solution des problèmes de l'emploi, même si elle reste quantitativement limitée. Ces actions ont la double particularité de déboucher sur un emploi qui est en quelque sorte mis en réserve par l'entreprise pendant la durée du stage et de répondre à un besoin précis formulé par une entreprise. La formule est née du constat effectué par les services de l'Agence nationale pour l'emploi, de la permanence, dans ses fichiers, d'offres d'emploi jamais satisfaites et de l'existence d'une main-d'œuvre ne possédant pas exactement la qualification requise, mais ayant des compétences toutefois assez proches.

Cependant, ces actions connaissent un certain plafonnement : le nombre de stages terminés en 1978 est voisin de celui de 1977.

	1976	1977	1978
Stages	110	213	207
Stagiaires	1 410	3 300	3 052

Des actions de mise à niveau ont eu lieu dans cinquante-huit départements dont on constate qu'il s'agit des plus industrialisés. Les offres relèvent du secteur tertiaire à hauteur de 60 p. 100 environ et ont, en moyenne, une ancienneté de soixante-trois jours avant le démarrage d'un stage. Le niveau de qualification requis par les offres d'emplois se répartit ainsi : ouvrier spécialisé : 23 p. 100 ; ouvrier qualifié : 36 p. 100 ; employé : 39 p. 100 et personnel d'encadrement : 2 p. 100. La taille des entreprises qui ont réservé les offres est en moyenne de 220 salariés. Quasi générale-

ment, il s'agit d'entreprises de moins de 500 salariés et 30 p. 100 environ de celles-ci sont situées en zone rurale. Les stages correspondant pour 29 p. 100 à une création d'entreprise ou d'établissement, 45 p. 100 à une extension de l'entreprise et 22 p. 100 à un manque de personnel qualifié ou un remplacement de départs. Enfin, la durée moyenne des stages est de 320 heures.

L'âge moyen des demandeurs d'emploi concernés par ces actions de mise à niveau est de vingt-sept ans et 58 p. 100 des stagiaires sont des femmes. La durée moyenne d'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi avant l'entrée en stage est de quatre-vingt-douze jours.

C. — LA PROMOTION

Pour favoriser la promotion interne des travailleurs, et par conséquent la fluidité de l'emploi dans l'entreprise, deux possibilités principales sont offertes. Soit suivre les cours de promotion sociale dispensés en dehors du temps de travail, notamment par les centres régionaux associés du conservatoire national des arts et métiers. Soit suivre les stages de promotion professionnelle qui s'adressent autant d'ailleurs aux travailleurs en congé de formation qu'aux demandeurs d'emploi.

Les stages de promotion de longue durée conduisant à l'obtention d'un diplôme constituent sans doute la filière de formation qui offre les meilleures garanties d'emploi. Ces stages sont variés puisque coexistent les formations s'adressant spécifiquement aux travailleurs au titre de la formation professionnelle continue et la possibilité de reprendre des études de haut niveau, l'expérience professionnelle se substituant aux diplômes universitaires.

II. — UN CADRE FINANCIER DIFFERENT

Le financement de la formation professionnelle est assuré conjointement par l'Etat et par les entreprises, qui doivent consacrer à la formation professionnelle 1,1 p. 100 (depuis 1978) des salaires versés. Ces deux sources de financement ont été adoptées pour mieux répondre aux principales orientations de la politique de formation professionnelle. Le financement des entreprises continue sa progression, tandis que le financement public progresse moins fortement que les années précédentes.

A. — LE FINANCEMENT PAR LES ENTREPRISES

1^{re} L'adaptation du financement par les entreprises.

Le taux de participation, fixé chaque année par la loi de finances, était de 1 p. 100.

Les employeurs peuvent s'acquitter de leur contribution :

— en finançant des actions de formation en faveur de leur personnel ou de demandeurs d'emploi ;

— en contribuant au financement de fonds d'assurance formation ;

— par des versements effectués à des organismes agréés (dans la limite de 10 p. 100 du montant de la participation à laquelle ils sont tenus) ;

— sous forme de versements effectués au titre d'une taxe parafiscale affectée à la formation professionnelle.

L'article 5 de la loi n° 77-704 du 5 juillet 1977 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes dispose que tout employeur assujéti à la participation de 1 p. 100 doit consacrer à titre exceptionnel, en 1977, 0,2 p. 100 au moins du montant des salaires versés en 1976 et majorés de 6,5 p. 100, au financement d'actions de formation en faveur des jeunes sans emploi et âgés de vingt-cinq ans au plus à la date d'entrée en stage. Les entreprises pouvaient s'acquitter de cette obligation :

— soit en effectuant des dépenses calculées forfaitairement et afférentes à la formation des stagiaires de formation professionnelle ;

— soit en finançant des actions de formation sous forme de stages conventionnés ;

— soit en versant au Trésor la somme correspondant à l'insuffisance éventuellement constatée.

L'article 3 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1978, le taux de la taxe étant porté de 1 p. 100 à 1,1 p. 100, a reconduit l'obligation instituée en 1977 d'affecter 0,2 p. 100 à la formation des jeunes demandeurs d'emplois, mais cette reconduction prend la forme exclusive d'un versement au Trésor public afin de permettre une meilleure maîtrise de l'utilisation des fonds et un contrôle plus rigoureux de l'ensemble du dispositif. Le produit de cette recette, pour l'année 1978, s'élève à 1 015 millions de francs. L'article 25 de la loi de finances pour 1979 a reconduit cette disposition dont le produit est aujourd'hui évalué à 1 145 millions de francs.

Enfin, l'article 15 du projet de loi de finances pour 1980 propose de reconduire pour deux ans cette disposition dont le produit est estimé à 1,4 milliard de francs.

2^{re} Le montant de la participation des entreprises.

En 1978, le montant des dépenses de formation effectivement consenties par les entreprises pour leur personnel s'est élevé à 8,65 milliards de francs (7,95 milliards de francs en 1977), ce qui représente un taux de participation réel de 1,83 p. 100. Si ce taux est largement supérieur à l'obligation légale fixée à 1,1 p. 100 des salaires versés, il convient surtout d'observer qu'il est une nouvelle fois en progression par rapport à l'année précédente (1,76 p. 100 en résultats définitifs). Ainsi, il apparaît que les entreprises ont accru leur effort de formation afin d'assurer, pour partie les actions de formation en faveur des jeunes sans emploi.

	1974 Résultats définitifs.	1975 Résultats définitifs.	1976 Résultats définitifs.	1977 Résultats définitifs.	1978 Résultats provisoires.
Nombre d'entreprises.....	121 000	123 000	124 000	127 000	121 000
Dépenses effectivement consenties (millions de francs).....	5 000	5 750	6 470	(1) 7 950	(1) 8 650
Taux de participation.....	1,63 %	1,63 %	1,62 %	1,76 %	1,83 %
Versement au Trésor pour insuffisance de participation (millions de francs).....	219	223	250	(2) 209	(2) 220
Nombre de stagiaires.....	1 790 000	1 840 000	1 814 000	1 856 000	1 735 000

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi.

(2) Non compris les versements au titre de la formation des jeunes.

B. — LE FINANCEMENT PUBLIC

L'ensemble des crédits publics consacrés à la formation professionnelle est regroupé au sein de « l'enveloppe formation ». Ils ont représenté, d'une loi de finances initiale à l'autre, 6,7 milliards de francs en 1979 et atteindront 7,5 milliards de francs en 1980. Soit un accroissement de 12,1 p. 100.

Cette moindre progression est confirmée (+ 9,5 p. 100) pour les dépenses inscrites aux services généraux du Premier ministre qui constituent plus de la moitié de ce total : 4,1 milliards de francs en 1979 et 4,5 milliards de francs demandés pour 1980. Elles sont réparties en quatre chapitres : 43-03, fonds de la formation professionnelle ; 43-04, rémunération des stagiaires ; 66-00, dotation en capital du fonds de la formation professionnelle ; 37-03, contrôle.

1^{re} Les crédits de fonctionnement du fonds de la formation professionnelle (chapitre 43-03).

Leur gestion.

Les dépenses au titre du fonctionnement des actions de formation professionnelle ont atteint 904 875 205 francs en 1977 et 1 099 998 638 francs en 1978. Au 30 juin 1979, les dépenses du fonds de la formation professionnelle s'élevaient à 1 142 890 929 francs.

A la différence des années précédentes, la dotation de la loi de finances initiale, 1 225 millions de francs en 1979, n'a subi, pour le moment, qu'une modification en cours de gestion. Encore s'agit-il d'un mouvement classique par nature, un report, et dont l'ampleur est en diminution : 224,7 millions de francs en 1979 contre 279,1 millions de francs en 1978. Jusqu'à l'année 1977, les reports du chapitre 43-03 étaient en régression constante. A partir de 1977, la consommation des crédits s'est trouvée modifiée par l'intervention des mesures exceptionnelles décidées par le Gouvernement et le Parlement en faveur de l'emploi des jeunes (loi n° 77-704 du 5 juillet 1977) qui a nécessité la mise en place de « crédits complémentaires importants, dont une partie a été ouverte le dernier jour de l'exercice. Le montant des reports a été ainsi fortement accru. En 1978, la situation budgétaire s'est également trouvée modifiée par la reconduction des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi des jeunes (loi n° 78-698 du 6 juillet 1978). Un crédit complémentaire exceptionnel de 325 000 000 francs a été ouvert à cette fin par la loi de finances rectificative. Le montant des reports sur 1979, correspondant aux actions de formation traditionnellement financées par le fonds, ressort à 22 938 000 francs.

Au cours de la gestion 1978, les crédits du chapitre 43-03 ont été, soit ordonnancés directement (28 852 690 francs), soit délégués aux préfets de région (849 731 810 francs), soit transférés aux ministères (221 412 158 francs). Dans le cadre de la déconcentration de la politique de formation professionnelle, la part des crédits délégués n'a

cessé de croître, passant de 7 p. 100 en 1971 à 73,1 p. 100 en 1977 et à 77,2 p. 100 en 1978.

Les crédits consommés ont été affectés pour l'essentiel au financement des conventions de fonctionnement des stages de formation professionnelle et aux actions d'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

La déduction de ressource de 80 millions de francs intervenue en 1978 à ce chapitre 43-03 a porté sur les crédits affectés au pacte national pour l'emploi.

Il avait été prévu que les entreprises devaient consacrer 0,2 p. 100 de leur masse salariale au financement de ce pacte ; elles pouvaient, pour cela, soit effectuer un versement au Trésor, soit financer directement des actions de formation en versant des subventions aux organismes accueillant des jeunes en stage d'insertion professionnelle.

Le montant de ces subventions a été largement supérieur aux prévisions, et par conséquent, les versements au Trésor ont été moins importants que prévu ; dans ces conditions les aides versées par l'Etat ont pu être réduites et un crédit excédentaire de 80 millions de francs a été dégagé ; il a permis de couvrir d'autres dépenses, notamment en matière d'apprentissage.

En 1979, la situation se présente différemment car les entreprises ont dû verser obligatoirement au Trésor la totalité de leur contribution exceptionnelle égale à 0,20 p. 100 de la masse salariale.

En revanche, il a été décidé, au titre du troisième pacte national pour l'emploi des jeunes, de modifier les effectifs des jeunes en stage d'insertion professionnelle de 60 000 à 35 000 et de porter celui des stagiaires pratiques de 45 000 à 113 100. Il en résultera une diminution des dépenses de fonctionnement et une augmentation des dépenses de rémunération des stagiaires : c'est pourquoi il est prévu d'utiliser les disponibilités du chapitre 43-03 (200 millions de francs) pour abonder le chapitre 43-04 (rémunération des stagiaires).

Les crédits demandés pour 1980.

Les crédits de fonctionnement du fonds de la formation professionnelle demandés pour 1980 sont réduits à 1 102 852 792 francs soit une diminution de 10 p. 100 qui contraste avec les fortes augmentations précédentes (+ 59,5 p. 100 en 1979 et 21,9 p. 100 en 1978).

Une mesure nouvelle diminue les crédits de 122 703 725 francs. Elle s'analyse de la manière suivante :

- au titre du pacte national pour l'emploi : — 172 000 000 de francs. Les crédits inscrits au budget de 1979 s'élevaient à 480 millions de francs ; ils ont été calculés sur la base de 60 000 jeunes en stage d'insertion professionnelle. Au titre du troisième pacte national pour l'emploi, il a été prévu de ramener cet effectif à 35 000. Dans ces conditions, le crédit nécessaire n'est plus que de 308 millions de francs ; d'où une diminution des crédits de 172 millions de francs ;

- au titre de l'ajustement aux besoins : + 38 790 275 francs ;
- au titre des mesures nouvelles : + 10 500 000 francs. Ce crédit se répartit ainsi : actions de formation destinées aux titulaires d'un livret d'épargne manuelle (P.A.P. n° 12) : 4,5 millions de francs ; stages d'initiation à la gestion pour les commerçants et les artisans (P.A.P. n° 3) : 3 millions de francs ; stages d'insertion et de formation organisés en faveur des Français de souche musulmane : 3 millions de francs.

2° Les crédits de rémunération des stagiaires (chapitre 43-04).

Leur gestion.

Comme le chapitre précédent, la dotation de la loi de finances initiale (2 795,3 millions de francs en 1979) a subi moins de modifications en cours de gestion.

L'augmentation de la dotation résultant des fonds de concours revient de 88,6 millions de francs en 1978 à 50,4 millions de francs en 1979. Les reports, déjà faibles, poursuivent leur diminution (12,3 millions de francs en 1978 et 5,9 millions de francs en 1979).

Jusqu'au 1^{er} avril 1979, le régime de rémunération des stagiaires fonctionnait selon les dispositions de la loi du 16 juillet 1971. C'est pourquoi les opérations menées en 1978 et pour l'ensemble du premier semestre 1979 ont fonctionné selon le régime antérieur. Les droits à la rémunération étaient ouverts en application de deux types de décision : d'une part l'agrément et d'autre part, la convention de formation professionnelle prévoyant la rémunération des stagiaires.

La loi n° 78-754 du 17 juillet 1978 a profondément modifié les conditions d'ouverture du droit. Désormais, pour ouvrir droit à rémunération par l'Etat, aussi bien dans le cadre du congé formation que pour les demandeurs d'emploi, les stages devront avoir fait l'objet d'une décision d'agrément. Celui-ci relève, soit du niveau national après avis du conseil national de la formation professionnelle ou de sa délégation permanente, soit du niveau régional (préfets de région) après avis du comité régional de la formation professionnelle. Ce nouveau dispositif se met progressivement en place depuis sa date d'entrée en vigueur le 1^{er} avril 1979. Une liste de l'ensemble des stages agréés au niveau national et au niveau régional a été publiée au Journal officiel du 5 juillet 1979.

Quelles que soient les modifications qui interviennent actuellement dans la gestion des crédits de ce chapitre de rémunération des stagiaires, on constate que les dépenses en 1978 sont de 3 922 millions de francs alors que le total des ressources pour 1979 est de 2 851,7 millions de francs. A cet égard on peut craindre que le crédit pour 1979 ne soit pas suffisant surtout si l'on tient compte des objectifs du troisième pacte national pour l'emploi

adopté par le Parlement ce printemps. De ce point de vue, la situation actuelle, en l'absence de loi de finances rectificative pour l'année 1979, peut apparaître en contradiction avec le quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 592 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ce texte dispose, en effet, que « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance ».

Les crédits demandés pour 1980.

Les dépenses de rémunération des stagiaires prévues pour 1980 s'accroissent (+ 17,6 p. 100 par rapport au crédit pour 1979) et atteignent 3 288 834 000 francs. Cette évolution, sensiblement moins favorable que l'année précédente, résulte d'un double mouvement.

Une mesure acquise réduit les crédits de 80 millions de francs en application de la loi n° 78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du livre IX du code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Cette mesure acquise de 80 000 000 francs correspond à l'économie attendue de la refonte du dispositif de rémunération des stagiaires.

Il a été estimé, en effet, lors de la procédure de préparation du budget qu'une réduction des dépenses de l'ordre de 80 000 000 francs, soit environ 4 p. 100 du total, pouvait être attendue de la diminution de certains taux de rémunération, de l'abaissement du plafond et de la prise en charge par les entreprises du premier mois (pour les stages courts) ou des trois premiers mois (pour les stages longs) de rémunération des salariés en congé de formation.

Une mesure nouvelle majeure de 573,5 millions de francs cette rémunération des stagiaires pour deux raisons :

La première concerne le troisième pacte national pour l'emploi : plus 553 millions de francs. Les crédits inscrits au budget de 1979 s'élevaient à 830 millions de francs ; ils ont été calculés sur la base de 60 000 jeunes en stages d'insertion professionnelle et 45 000 en stages pratiques. Au titre du troisième pacte national pour l'emploi, il a été prévu de privilégier les stages pratiques et de porter leur effectif à 118 500 alors que celui des stages d'insertion était ramené à 35 000 ; dans ces conditions le crédit nécessaire s'élève à 1 383 millions de francs ; d'où une augmentation de la dotation de 553 millions de francs.

La deuxième concerne différentes actions pour + 20 500 000 francs. Ce crédit se répartit de la façon suivante : actions de formation destinées aux titulaires d'un livret d'épargne manuelle (P.A.P. n° 12) : 10 millions de francs ; accroissement du nombre d'élèves infirmiers bénéficiant d'une bourse de promotion sociale (P.A.P. n° 10) : 8,5 millions de francs ; stages d'insertion et de formation organisés en faveur des Français de souche musulmane : 2 millions de francs.

3° Les crédits d'équipement (chapitre 66-00).

Leur gestion.

Les opérations d'investissement mises en œuvre au moyen de la dotation en capital du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (chapitre 66-00) ont porté en autorisations de programme sur 110,4 millions de francs en 1978 et 107,5 millions de francs en 1979. Il faut, cependant, observer que les crédits complémentaires ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1978, soit 20 millions de francs, ont été répartis en même temps que la dotation de l'exercice 1979. Pour 1978, 87,5 p. 100 de ces crédits ont été délégués aux régions, le pourcentage de 1979 s'établissant à 90 p. 100 ; les transferts aux ministères évoluent donc respectivement de 12,5 p. 100 à 10 p. 100.

L'effort consenti en faveur de l'apprentissage a été renforcé conformément à l'observation formulée l'an passé par la commission des finances de l'Assemblée. Les crédits consacrés à l'équipement des centres de formation d'apprentis (C.F.A.) ont été de 57 200 000 francs en 1977, 56 480 000 francs en 1978 et 75 665 000 francs en 1979.

Les équipements de formation professionnelle proprement dits qui étaient en régression de 1977 (45 000 000 francs) à 1978 (33 920 030 francs) reviennent à un niveau plus élevé en 1979 où ils représentent une dépense globale de 49 335 000 francs.

Les crédits demandés pour 1980.

Pour 1980, les dépenses d'investissement sont rigoureusement identiques en autorisations de programme (105 millions de francs demandés). Leur répartition est également la même qu'en 1979, soit 94,5 millions de francs pour les subventions aux régions et 10,5 millions de francs de provision pour transferts.

Les crédits de paiement sont en augmentation de 14,2 p. 100 (112 millions de francs demandés contre 98 inscrits en 1979).

La dotation en capital du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale est affectée par la poursuite, en 1980, de trois programmes d'actions prioritaires. Le P.A.P. n° 3 concerne le développement de l'artisanat en favorisant l'entrée d'un plus grand nombre de jeunes de bon niveau dans le secteur des métiers. Le P.A.P. n° 11 tend à favoriser l'emploi des jeunes par une formation spécifique qui leur permette une meilleure insertion dans

le marché de l'emploi. Le P. A. P. n° 12 concerne le développement des actions facilitant la formation et la promotion des travailleurs manuels et la rénovation de la promotion sociale.

L'incidence des actions à entreprendre dans le cadre du P. A. P. n° 3 est particulièrement importante, ainsi que le montre la part des constructions de centres de formation d'apprentis (C. F. A.) dans le total des subventions d'équipement réparti par le fonds. Il est indispensable de poursuivre l'effort entrepris en vue de mener à son terme le schéma d'implantation des C. F. A., notamment en Bretagne, Picardie et surtout en Ile-de-France où d'importants besoins restent à couvrir, et de financer dès 1980 les nombreuses extensions nécessaires pour faire face à l'accroissement des effectifs.

L'accent mis présentement sur le développement des formations en alternance, du congé formation et sur la revalorisation du travail manuel implique qu'un effort important soit également maintenu en faveur des centres de formation.

4° Les crédits de contrôle (chapitre 37-03).

Leur gestion.

Les ressources du chapitre 37-03 se sont élevées, en 1978, à 40 270 183 francs (dont 20 millions de francs par voie de collectif) et, en 1979, à 36 299 090 francs. Les crédits de 1978 ont été consommés dans une large proportion (97,6 p. 100).

La dotation de ce chapitre diminue sans remettre en cause l'évolution positive des effectifs des agents de contrôle.

AU 31 DÉCEMBRE	PERMANENTS	VACATAIRES	TOTAL
1974	120	50	170
1975	198	68	266
1976	232	44	276
1977	256	44	300
1978	288	71	359
1979	333	45	378

Paradoxalement, le nombre des contrôles tend à diminuer.

En 1978, il y a eu 12 725 contrôles sur pièces contre 16 914 en 1977. La comparaison entre les deux premiers semestres fait apparaître également une baisse : en 1978, 9 167 contrôles contre 8 236 en 1979. Les contrôles sur place sont également moins nombreux : 2 417 en 1977 et 2 298 en 1978. Plus précisément, le nombre d'organismes formateurs contrôlés décroît sensiblement entre 1978 (699) et le premier semestre 1979 (167). Cette évolution tient au fait que le premier pacte pour l'emploi a donné lieu à des vérifications systématiques des organismes publics ou privés ayant reçu des fonds au titre de la loi n° 77-704 du 5 juillet 1977.

Les crédits demandés pour 1980.

S'élevant à 45 346 891 francs, la dotation du chapitre 37-03 demandée pour 1980 augmente fortement par rapport à 1979 (+ 24,9 p. 100) et dépasse largement le niveau élevé de 1978, même après intégration de la loi de finances rectificative du 22 juin 1978.

Cette évolution résulte d'un double mouvement. Une mesure nouvelle réduit le crédit de 138 810 francs par transfert au budget de l'éducation (chapitre 36-02) des crédits afférents à la rémunération d'un agent affecté à l'exploitation statistique des déclarations d'employeurs. Une mesure nouvelle augmente le crédit de 9 186 611 francs par un double ajustement des dotations afférentes, d'une part, aux services de contrôle et au fonctionnement des instances de la formation professionnelle (+ 2 186 611 francs) et, d'autre part, aux actions d'information sur le nouveau pacte national pour l'emploi (+ 7 000 000 de francs).

..

Sans connaître un accroissement de même ampleur que celui des années précédentes, le montant de l'enveloppe de formation professionnelle enregistrera cependant une progression dans certains secteurs prioritaires, notamment celui de la formation professionnelle des jeunes.

Les principaux efforts portent sur le développement de la politique d'aide aux actions tendant à améliorer la situation de l'emploi et sur la formation de certaines catégories, notamment dans le cadre des programmes d'action prioritaires du VII^e Plan.

La priorité actuelle donnée aux actions qui contribuent aux solutions du problème de l'emploi ne doit cependant pas compromettre la vocation initiale de la formation professionnelle continue qui concerne les salariés en activité.

III. — EXAMEN EN COMMISSION ET OBSERVATIONS

Votre commission des finances a examiné les crédits de la formation professionnelle, inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, dans sa séance du mercredi 19 septembre 1979.

Le rapporteur spécial a indiqué que les crédits de l'enveloppe formation professionnelle étaient en augmentation de 12,1 p. 100 par rapport à 1979, soit d'une loi de finances initiale à l'autre un crédit de 7 578,29 millions de francs contre 6 757,7 millions de francs. Cette progression est proche de celle des autres dépenses de l'Etat abstraction faite du poids de la dette publique. S'agissant du financement par les entreprises, son montant s'est également accru en 1978 et atteint 8 650 millions de francs, soit un taux de participation de 1,83 p. 100.

Ainsi, le total des moyens consacrés à la formation professionnelle dépasse 16 milliards de francs.

Si la progression des crédits publics est de 12,1 p. 100 en 1980 par rapport à 1979, de 1972 à 1980 cette dotation a presque été multipliée par 5, alors que le budget général, dans le même temps, a été multiplié par 2,8. En outre, l'article 15 du projet de loi de finances pour 1980 propose de reconduire en 1980 et 1981 la cotisation complémentaire à la taxe d'apprentissage et les dispositions concernant la participation des employeurs à l'effort de construction et au financement de la formation professionnelle continue. Ce dispositif vise à contribuer au financement des mesures décidées en faveur de l'emploi sans accroître le poids des prélèvements opérés sur les entreprises.

L'effort en faveur de l'apprentissage a été renforcé conformément à l'observation formulée l'année dernière par la commission. Les crédits consacrés à l'équipement des centres de formation d'apprentissage sont passés de 57 200 000 francs en 1977, à 56 480 000 francs en 1978 et 75 665 000 francs en 1979.

Par ailleurs, l'évolution positive des effectifs des agents du contrôle a été poursuivie en 1979.

En ce qui concerne la rémunération des stagiaires, le rapporteur spécial a craint que le crédit prévu pour 1979 soit insuffisant, compte tenu des objectifs du troisième pacte national pour l'emploi adopté par le Parlement ce printemps.

De ce point de vue, la situation actuelle, en l'absence de loi de finances rectificative pour l'année 1979, peut apparaître en contradiction avec le quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le rapporteur a terminé son exposé en demandant l'adoption des crédits de la formation professionnelle inscrits aux services généraux du Premier ministre.

M. Jacques Jouve a observé que les espoirs nés de la loi de 1971 relative à la formation professionnelle avaient été déçus. Il a noté que le chômage avec le troisième pacte national pour l'emploi devenait une importante partie prenante des moyens consacrés à la formation professionnelle et que les dotations destinées à la formation professionnelle des adultes étaient insuffisantes.

Observant que les crédits prévus pour les demandeurs d'emploi n'étaient pas clairement déterminés, il a souligné que la dotation pour l'apprentissage ne permettrait pas d'en améliorer le contenu et que les crédits pour le congé formation étaient insuffisants.

M. Henri Emmanuelli a observé que l'évolution des crédits demandés pour 1980, au titre de la formation professionnelle, présentait un risque de stagnation.

M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial, dans ses réponses a notamment précisé que les crédits relatifs à la formation professionnelle des adultes étaient en augmentation : 1 433,54 millions de francs demandés pour 1980, contre 1 270,65 votés en 1979.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté deux observations qui ont été adoptées :

1° La commission des finances souhaite que l'effort d'équipement soit poursuivi, notamment en faveur des centres de formation d'apprentis.

En raison de l'insuffisante maîtrise de la gestion des centres M. Henri Emmanuelli a précisé que les commissaires du groupe socialiste votaient contre cette première observation ;

2° La commission des finances souhaite que les crédits de rémunération des stagiaires soient ajustés en 1979 pour tenir compte du troisième pacte national pour l'emploi.

Les crédits de la formation professionnelle, inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, ont ensuite été adoptés.

En conséquence, et sous réserve de ces observations, la commission des finances vous demande d'adopter sans modification les crédits relatifs à la formation professionnelle.

M. le président. La parole est à M. Jans, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les travailleurs immigrés.

M. Parfait Jans. Mesdames, messieurs, ce ne sont pas les deux lignes inscrites au budget du travail qui donneront une idée exacte du problème des immigrés dans notre pays.

Certes, à propos des 60 636 592 francs inscrits à l'article 10, nous pouvons débattre des problèmes de l'accueil et de l'insertion des travailleurs immigrés. Certes, en prenant pour base les 22 millions de francs inscrits à l'article 20, nous pouvons discuter de l'aide au retour volontaire des travailleurs étrangers et de leurs familles. Mais vous me permettez de penser que nous n'atteindrons pas le fond du problème posé par les deux projets de loi que vous voulez faire discuter par notre assemblée à la

fin de la présente session. Ces projets de loi soulèvent une émotion considérable, et ils devraient être retirés et remplacés par un débat d'ensemble sur la politique d'immigration.

En ma qualité de rapporteur, je me suis efforcé de comprendre l'action du Gouvernement dans le domaine de l'immigration, et certains points restés obscurs me conduiront à vous présenter quelques observations et à formuler quelques questions.

Dans la première partie de ma question n° 1, je vous interrogeais, monsieur le ministre, sur la suite donnée à l'observation présentée l'an dernier au sujet de la nécessaire majoration du montant de l'aide au retour volontaire, pour tenir compte des droits acquis par les travailleurs immigrés.

Je sais bien que la notion même de droits acquis est contestée par certains, mais il est évident que ces familles perdent les droits qui leur étaient ouverts tels que les prestations de la sécurité sociale et des Assédic.

Vous avez répondu à cette question :

« Le montant de l'aide au retour volontaire attribuée aux travailleurs étrangers et à leur famille a été de 200 millions de francs en 1979.

« L'inscription dans le projet du budget 1980 d'un crédit de 220 millions de francs affecté au financement de cette aide permettra de maintenir son rythme d'attribution. »

La commission des finances vous parlait de la qualité de l'aide, et vous répondez sur le rythme, sans vous prononcer sur une majoration de cette aide.

Du fait de l'inflation, l'aide accordée, loin de tenir compte des droits acquis, sera inférieure en 1980 à celle accordée en 1977.

Je vous demandais aussi quelle suite avait été donnée à l'observation qui déplorait la diminution des crédits destinés à l'accueil et à l'insertion des travailleurs immigrés. Vous m'avez répondu ceci :

« Le projet de budget 1980 prévoit une majoration des crédits destinés à l'accueil et à l'insertion des travailleurs immigrés. »

Et vous précisez un peu plus loin :

« Ces crédits sont en augmentation de 1 590 000 francs par rapport au budget 1979 voté par le Parlement. »

Je note en passant que cela représente une augmentation de 2,60 p. 100, ce qui est très nettement en retrait par rapport à la hausse des prix et à la progression générale du budget. Mais là ne s'arrête pas ma surprise, car vous précisez deux lignes plus bas :

« Cette majoration est destinée exclusivement à une revalorisation des salaires du personnel du service social d'aide aux émigrants. »

Comment avez-vous fait vos comptes pour pouvoir affirmer que le projet de budget de 1980 prévoit une majoration des crédits destinés à l'accueil et à l'insertion des travailleurs immigrés, alors que ces crédits seront en fait inférieurs à ceux de 1979 ?

Dans la troisième partie de ma première question, je vous demandais quelle suite avait été donnée au souhait de la commission des finances de voir les communes d'accueil bénéficier d'une aide suffisante de l'Etat. Vous m'avez répondu que « les communes qui ont une population importante d'immigrés peuvent bénéficier d'une aide indirecte des pouvoirs publics ».

Fort bien, mais dans ma question n° 22, je vous demandais justement « d'énumérer les subventions accordées par le F.A.S. — fonds d'action sociale — en 1978 aux communes réalisant des actions en faveur des travailleurs immigrés » et je souhaitais obtenir les estimations pour 1979 et 1980.

J'apprends en lisant votre réponse que : « sauf pour ce qui concerne l'aménagement d'aires de stationnement pour nomades, il est relativement rare que le F.A.S. soit appelé à subventionner des communes, celles-ci n'assumant elles-mêmes qu'exceptionnellement la conduite effective des actions intéressant les travailleurs migrants. »

Permettez-moi d'interrompre un instant la lecture de votre réponse pour m'étonner de votre totale méconnaissance du rôle joué par les communes d'accueil qui assument à elles seules la plus grande partie des charges relatives à l'aide sociale, à la scolarisation, à l'enseignement de la langue maternelle, à l'alphabetisation, au logement et aux problèmes culturels. Sans l'action de ces communes, le bilan que vous présentez serait proche du néant en ce qui concerne le concret, mis à part, bien sûr, les foyers ségrégatifs dont chacun connaît les déboires.

Mais je reviens à votre réponse où vous affirmiez :

« C'est ainsi qu'en 1978, sur 558 organismes publics ou privés ayant reçu des aides du F.A.S., huit communes seulement ont bénéficié d'une aide pour leurs actions dans divers domaines.

Les prévisions pour 1979 font apparaître que, à ce jour, quatre communes seront aidées pour leur action en faveur des immigrés. »

Pour les conventions relatives aux travailleurs immigrés passées entre l'Etat et les municipalités — c'était l'objet de la question n° 16 — vous nous apprenez que huit contrats ont été signés, dont trois seulement avec des communes, et vous terminez votre réponse par cette phrase :

« Compte tenu des contraintes budgétaires, il n'est pas envisagé de conclure de nouveaux contrats d'agglomération avec les collectivités locales. »

Dans ces conditions, comment pouvez-vous affirmer que « les communes qui ont une population importante d'immigrés peuvent bénéficier d'une aide indirecte des pouvoirs publics » ? De nombreux maires seront intéressés par votre réponse.

Par ailleurs, dans le fascicule vert de 1979, au chapitre 47-81, à l'article 10, paragraphe 19 — « Frais d'enquête sociale sur les conditions de logement » — est inscrite une somme de 905 000 francs.

Je vous ai demandé de me décrire avec précision l'emploi de ce crédit, et votre réponse nous apprend qu'il permet : « de faire face aux frais d'enquêtes prescrites pour les regroupements familiaux, de participer financièrement au fonctionnement de quelques organismes publics, parapublics ou privés, généralement à compétence nationale » — nous aimerions bien en connaître les noms — « et de soutenir, éventuellement, des actions ponctuelles. »

J'ajoute que, sur ces 905 000 francs, vous estimez que 35 000 à 40 000 francs seront nécessaires pour faire face, en 1979, au financement des enquêtes sociales prescrites à l'occasion de l'examen des demandes de régularisation des familles rejoignant. Cela signifie que le reste, soit plus de 800 000 francs, sera affecté à l'aide à des organismes qui ne sont pas nommés, alors que la ligne est intitulée « Frais d'enquête sociale sur les conditions de logement ».

Les crédits de l'article 10 pour 1979 seront vraisemblablement répartis comme suit :

F.A.S., 20 000 000 francs, somme constante depuis plusieurs années ; Sonacotra, 5 600 000 francs ; S.S.A.E., 25 000 000 francs ; I.C.E.I., 5 786 000 francs ; O.N.I., 390 000 francs ; Comité national d'enquête franco-vietnamien, franco-laotien et franco-cambodgien, 240 000 francs ; Inter Service Migrants, 452 000 francs.

De tous ces chiffres, je ne peux retenir, faute de temps, que les crédits attribués à la Sonacotra qui perçoit, par ailleurs, les subventions et crédits nécessaires aux investissements par le jeu du 0,10 p. 100 de la cotisation patronale sur la masse salariale.

Ces sources diversifiées de crédits ont certainement conduit la Sonacotra à des dépenses inconsidérées qui ont appelé l'attention de la Cour des comptes, laquelle a notamment relevé des dépenses de gestion trop élevées, un taux de remplissage insuffisant — 3 000 lits sont vacants dans la région parisienne ; des provisions pour grosses réparations non conformes ; des investissements onéreux, qui se traduisent pour certaines constructions, comme celles de la rue d'Aligre, dans le XII^e arrondissement, par une charge foncière au mètre carré construit de 1 400 francs, alors que toute construction H.L.M. est interdite lorsque ces charges foncières — travaux de voirie et réseaux divers compris — dépassent 330 francs le mètre carré construit.

De toute évidence, la Cour des comptes a raison : les investissements, le fonctionnement, la gestion de la Sonacotra sont à revoir, car non seulement les dépenses de cet organisme sont exagérées, mais, de plus, les investissements concernant les implantations sont effectués en dépit du bon sens, puisqu'ils vont vers toujours plus de concentration, toujours plus de ségrégation, au lieu de veiller à une meilleure répartition des structures d'accueil.

L'article 20 concerne le financement de l'aide au retour volontaire.

Il n'est pas inutile de souligner que, depuis 1977, notre assemblée finance une initiative gouvernementale — la prime au retour volontaire — qui n'a aucun fondement légal. Cette situation est encore plus paradoxale depuis novembre 1978, puisque le Conseil d'Etat a pris une décision d'annulation concernant les textes réglementaires instituant l'aide au retour. Maintenant, c'est le vide le plus absolu.

Depuis le mois de novembre 1978, rien n'a été fait pour corriger cette situation. Notre assemblée, en votant ce crédit de 220 millions de francs, déciderait de financer une action qui ne repose sur aucun texte législatif et qui ne s'appuie que sur des textes réglementaires contestés par le Conseil d'Etat.

Compte tenu des observations que je viens de présenter, j'ai proposé à la commission des finances de rejeter le projet de budget qui nous est soumis. En effet, il ne répond pas aux besoins et, comme je viens de le montrer, l'article 20 est dépourvu de fondement.

La commission ne m'a pas suivi, et elle recommande l'adoption de ces crédits, tout en présentant deux observations.

Premièrement, la commission regrette la diminution en valeur réelle des crédits de l'article 10 — à l'exception des crédits relatifs à la Sonacotra qui appellent une observation particulière — du chapitre 47-81 du budget du ministère du travail, diminution qui affectera les possibilités d'action en faveur des travailleurs immigrés, notamment dans les domaines culturel, social et linguistique.

Deuxièmement, la Cour des comptes, à la page 120 de son dernier rapport au Président de la République, observait, à propos de la Sonacotra : « En qualité de constructeur, la société intervient, en effet, à la demande de l'Etat, des collectivités locales et parfois des entreprises privées, sans qu'un plan d'ensemble assure, en ce domaine, une cohérence minimale dans l'espace et dans le temps. »

En conséquence, la commission des finances souhaite que la répartition des structures d'accueil des travailleurs immigrés relève d'une conception d'ensemble définie à l'échelon départemental et régional.

Cette dernière observation est une reprise de celle qui a déjà été votée l'an dernier par la commission. Tant que vous n'en tiendrez pas compte, monsieur le ministre, vous vous trouverez en difficulté pour faire accepter les constructions de foyers car, pour l'instant, ceux-ci sont prioritairement implantés dans les quartiers et communes à forte concentration de migrants. Cela accroît la ségrégation et confère à ces foyers un caractère de ghetto absolument intolérable. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. Jacques Sourdille, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, le budget du travail de 1980 est à la fois un budget record et un budget contraint.

Budget record, puisque, avec 15,5 milliards de francs, il est en augmentation de 60 p. 100 par rapport à l'an dernier et qu'on l'aura vu passer en quelques années de 1 p. 100 du budget total à 3 p. 100.

Budget contraint, puisque 78 p. 100 de son total sont destinés à faire front à la crise de l'emploi la plus sévère que ce pays ait connue depuis cinquante ans.

L'effort de mesure statistique que nous réclamions l'an dernier, monsieur le ministre, a effectivement été accompli, de sorte que les polémiques sur les chiffres auraient dû, cette année, moins encombrer nos débats.

Les demandeurs d'emploi, en septembre 1979, étaient au nombre de 1 355 000, en augmentation de 10,6 p. 100 sur l'an passé. Ce chiffre est suffisamment grave pour ne pas lancer à la légère le chiffre de 1 800 000, comme vient de le faire M. le rapporteur spécial.

Monsieur le président de l'Assemblée nationale, peut-être est-ce l'occasion de protester une nouvelle fois contre des exposés fantaisistes de rapporteurs de l'opposition qui abusent de la tribune pour présenter leurs arguments partisans alors qu'ils ont été désavoués par leur propre commission.

M. Antoine Gissinger. Très bien !

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Vous voulez nous retirer les rapports ! Est-ce cela la démocratie ?

M. Pierre Zarka, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la formation professionnelle. Parce que vos propos, eux, ne sont pas partisans !

M. Jacques Sourdille, rapporteur pour avis. Les offres d'emploi, aux mêmes dates, étaient de 90 900, en augmentation de 9,9 p. 100.

Le pourcentage des jeunes demandeurs est de 45 p. 100 et celui des femmes de 54,5 p. 100, les deux restant ainsi pratiquement stables par rapport à l'an passé. On peut en inférer que les mesures prises au cours de l'année 1979 ont permis d'éviter une aggravation redoutée pour ces deux catégories particulièrement exposées.

C'est depuis un an, en effet, que l'on semble avoir pris mieux en compte les conséquences du facteur « emploi » lui-même dans une crise générale où, naguère, les échanges extérieurs et la lutte contre l'inflation étaient présentés comme les deux axes essentiels de l'action gouvernementale.

Le budget du travail ne représente directement qu'un aspect limité de cette nouvelle préoccupation. Deux actions principales y sont traitées : les moyens des services, l'indemnisation du chômage.

Les moyens des services augmentent de 27,6 p. 100 et permettront le recrutement de 1 500 agents supplémentaires. On notera aussi la décentralisation de l'institut national du travail à Lyon.

Mais l'indemnisation du chômage absorbe, elle, 94 p. 100 de ce budget. Retenons que, pendant la première année de chômage, l'indemnisation nouvelle ne sera pas inférieure, pour les plus défavorisés, à 53 francs par jour, tandis que des mesures de prolongation ou de fin de droit permettront de traiter les cas les plus légitimes.

Si les chômeurs partiels ne bénéficient d'une augmentation budgétaire de 5 p. 100, c'est que leurs effectifs sont en régression réelle de 30 p. 100 et les journées chômées de 36 p. 100.

La situation dans les départements et territoires d'outre-mer reste, en revanche, extrêmement préoccupante. Les chantiers de chômage qui, à défaut d'indemnisation individuelle, représentent la principale forme de secours, ne correspondent plus ni aux besoins ni aux promesses faites à nos concitoyens d'outre-mer.

Quant à la deuxième convention sociale pour la sidérurgie, elle apparaît au budget de 1980 pour un montant de 510 millions de francs. Ce n'est, il est vrai, qu'une faible partie de l'effort engagé. En effet, on estime à 7 milliards de francs le coût total des indemnisations et des investissements de modernisation ou de reconversion de la sidérurgie française.

Qu'il me soit permis d'ajouter, monsieur le ministre, comme élu des Ardennes et comme voisin des Lorrains, que c'est sur ce dernier aspect de la modernisation et de la reconversion que le Gouvernement et sa majorité seront jugés par des populations courageuses et pathétiques.

L'Agence nationale pour l'emploi, avec un budget en augmentation de 14 p. 100, doit prochainement se voir réorienter exclusivement vers le placement des demandeurs d'emploi. On sait du reste qu'elle n'assure encore aujourd'hui qu'un placement sur cinq.

Au-delà des moyens budgétaires, ce débat parlementaire est l'occasion traditionnelle de dresser des bilans et de présenter des réflexions.

Le chômage sera cette année au premier plan de ces réflexions.

A la fin du mois de juin 1979, la situation est la suivante :

On compte 1 233 000 demandes d'emploi non satisfaites — nombre en aggravation constante depuis quatre ans. La durée d'attente s'accroît pour atteindre cinq mois et demi en moyenne, alors que 25 p. 100 des demandes tardent de six mois à un an avant d'être satisfaites, 20 p. 100 de un an à deux ans et 8 p. 100 plus de deux ans.

Aucune région de France n'est épargnée par cette aggravation qui dépasse 10 p. 100 pour toutes les régions. Encore ces statistiques régionales effacent-elles la présence des poches de chômage localisées.

Plus inquiétantes encore se révèlent les comparaisons avec nos voisins européens. Nous dépassons cette année, avec 5,9 p. 100 de chômeurs, la moyenne des pays de la Communauté économique européenne, qui s'établit à 5,5 p. 100. En outre, la tendance est à l'aggravation en France alors qu'elle est à l'amélioration en République fédérale d'Allemagne, en Grande-Bretagne, en Irlande et au Danemark. Seuls trois pays — l'Italie, la Belgique et l'Irlande — présentent des taux supérieurs aux nôtres.

Devant cette situation, c'est, en vérité, le moment de répondre à quelques questions de fond : quels sont les résultats réels des pactes nationaux pour l'emploi ? Quel serait l'effet d'une réduction de la durée du travail ? Quelle est l'adéquation de notre système de formation professionnelle ?

Pour répondre à la première question, les résultats numériques des premiers pactes pour l'emploi sont désormais disponibles. Le premier pacte, celui de 1977, fut un succès incontestable puisque 545 000 jeunes en ont bénéficié avec une embauche définitive de 50 p. 100 pour les stages-formation et de 70 p. 100 pour les stages pratiques qui furent si décriés par l'opposition.

Là encore, je serai en désaccord avec le rapporteur spécial qui semble considérer comme chômeurs ceux qui partent au service militaire.

M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial. Mais que dites-vous là ?

M. Jacques Sourdille, rapporteur pour avis. En revanche, le deuxième pacte de 1978, qui ne comportait qu'une exonération de moitié des charges sociales et moins de stages pratiques, fut une déception. Interrompu avant terme, il fut remplacé par le troisième pacte de 1979, dont on attend 480 000 emplois par an.

Il est trop tôt pour en juger définitivement, mais les résultats des deux premiers mois sont très encourageants.

La deuxième question, celle relative à l'effet d'une réduction de la durée du travail, n'est plus bloquée au niveau des pétitions de principe contradictoires. Des négociations sont en cours, mais on ignore à la fois les positions de départ des partenaires sociaux et l'état d'avancement. Mon rapport écrit tente d'apporter quelques clartés.

Ce qui est clair, cependant, c'est que ces durées de travail sont disparates et qu'il faudra les aborder branche par branche.

Pourtant deux points ont déjà obtenu l'approbation de votre commission :

Il faudra lever ce paradoxe d'avoir en France à la fois, avec les « 40 heures », la durée légale la plus courte d'Europe, et la durée réelle la plus longue ;

Il faudra pénaliser la pratique habituelle des heures supplémentaires au-delà d'un certain volume, qu'on pourrait fixer à 46 heures.

Rien de tout cela ne peut se faire sans tenir compte de la vie et de la réalité de l'entreprise. Mais ne rien toucher quand le quart des jeunes de moins de vingt-cinq ans est en chômage relève de l'aveuglement.

La troisième question, celle sur l'adéquation de notre système de formation professionnelle, nous l'aborderons par une comparaison avec la République fédérale d'Allemagne où 60 p. 100 des jeunes de quinze et seize ans suivent une formation mixte en entreprise et en écoles professionnelles régies par les Länder.

Dans ce pays, est réussie une intégration telle que les jeunes de moins de vingt ans sont, avec 2,6 p. 100 de chômeurs, moins touchés que l'ensemble de la population, avec 3,4 p. 100.

Votre commission n'ignore pas que les courbes de natalité ont été inversées dans les années soixante entre la France et la République fédérale d'Allemagne. Mais elle juge le problème assez important et assez urgent pour avoir décidé d'envoyer en Allemagne une mission d'information avant la session de printemps.

En vérité, chacun perçoit désormais que le problème essentiel de l'emploi n'est plus seulement de faire accepter la dureté des temps par une meilleure répartition des sacrifices : il est surtout de retrouver les chemins qui ont permis à la France, depuis le début de l'âge industriel, de tenir un rang supérieur à sa dimension : par l'avance technologique, par la présence commerciale à l'extérieur, par la cohésion nationale et par la confiance de chacun dans les aptitudes du pays à surmonter les obstacles.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous recommande d'adopter ce budget. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, pour la première fois en France, en avril 1978, un ministre du travail et de la participation était nommé au Gouvernement et chacun ne pouvait que s'en réjouir. On pouvait alors espérer y voir la marque d'une volonté politique gouvernementale de mettre en œuvre la participation voulue par le général de Gaulle.

Désigné par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de notre assemblée pour suivre plus particulièrement cette grande affaire et rapporter son premier avis, jeune parlementaire, j'ai alors mesuré à sa juste valeur cet honneur et, bien sûr, j'ai pris à cœur cette mission, convaincu que je suis que seule la participation peut apporter une solution aux problèmes économiques et sociaux de notre temps, que seule elle peut, au-delà des conceptions écoulées du XIX^e siècle que sont le marxisme dépassé et un libéralisme classique essouffé, apporter l'amélioration des relations sociales et le dynamisme économique que notre pays appelle de ses vœux.

Alors, je n'ai pas ménagé mes efforts. J'ai beaucoup lu, de Saint-Simon à Fourier, à Louis Blanc, de Léon Bourgeois et Emmanuel Mounier aux professeurs Vallon, Capitant, Hamon, à Philippe Dechartre et à mon collègue René Caille. J'ai rencontré des syndicalistes de tous horizons, des patrons d'industries, de grosses et de petites et moyennes entreprises. J'ai réuni des parlementaires, participé à des colloques, écrit des articles, réuni

sur le terrain des industriels et des salariés, comme ceux du Plaza-Athénée, fait des efforts doctrinaux, vu des professeurs de droit et d'économie, rédigé des propositions de loi.

Résultat : pour le budget de 1979, une ligne pour des études, 1 500 000 francs.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales ne désarme pas et, dans son premier avis, elle émet plusieurs vœux sur ce que pourrait être la mise en place d'une véritable participation et aussi, monsieur le ministre, sur ce que pourrait être à cet égard la réorganisation de vos services.

Vous indiquez alors que la participation n'est pas un problème budgétaire mais davantage un problème législatif ce qui, je le reconnais, est vrai dans une très large mesure, et vous soumettez à notre assemblée un texte tendant à la distribution d'actions gratuites aux seuls salariés des sociétés cotées, dans la limite d'un plafond de 3 p. 100 des actions.

Las ! La commission spéciale de cette assemblée, créée à l'effet d'étudier tout spécialement ce texte, aboutit à la conclusion que celui-ci est anticonstitutionnel, injuste socialement, contestable fiscalement et pour tout dire, contraire à l'esprit même de la participation puisqu'il met en place l'octroi d'actions pour quelques salariés seulement.

Vous voudrez bien reconnaître, monsieur le ministre, que ce texte présente en effet des difficultés, qu'il n'est pas exactement ce qui est attendu par le pays qui croit à la participation et, parce que vous aussi vous y croyez — vous l'avez dit, et j'en suis convaincu — vous indiquez à l'Assemblée que vous êtes prêt à étudier des solutions plus satisfaisantes.

Voilà pour 1979. En dehors de quelques modifications au statut des sociétés de coopératives ouvrières de production, peu de chose. On pouvait espérer mieux pour 1980.

Alors, que prévoit le projet de budget pour 1980 ? Devinez, chers collègues. Eh bien, comme l'an dernier, un crédit de 1 500 000 francs pas même actualisé ! Le Parlement et la participation eussent, chacun pour sa part, mérité mieux !

Monsieur le ministre, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales n'a pas voulu voir, dans sa grande sagesse, la seule justification de son avis dans l'inscription modeste d'un crédit de 1,5 million de francs au chapitre 37-61, même si elle en est l'occasion. Car enfin, nous ne parlons pas le même langage. Nous vous demandons la mise en place d'une participation massive. Vous nous répondez, pour utiliser ce crédit de 1 500 000 francs : financement de monographies, institution d'une fondation de la participation, allocation de bourses de recherches !

Comprenez-moi bien, monsieur le ministre, tout cela serait fort bien si, par ailleurs, la participation existait avec quelque ampleur dans notre pays. Mais de grâce ! n'en faites pas un thème usé pour intellectuels avant même qu'elle n'ait été appliquée et mise en œuvre. Car ne vous méprenez pas : le pays attend beaucoup de la participation mais est déçu de constater le décalage qui existe entre ce qu'il en attend et ce qui a pu être voté dans cette enceinte et dont il voit les maigres effets sur le terrain.

La première partie du rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales fait le bilan de la participation financière.

Ce qui en ressort, c'est que les mesures facultatives, comme les ordonnances de 1959, ne sont pas appliquées et que seules valent les dispositions obligatoires comme celles des ordonnances de 1967 et que les sommes distribuées sont à quelques exceptions près ressenties par les salariés comme trop faibles et comme un sursalaire, ce qui prouve, pour ce dernier point, que la participation est mal expliquée. La conséquence en est qu'ils ne comprennent pas le délai d'incessibilité de cinq ans et que nombreux sont ceux qui, dès son expiration, se dessaisissent de leurs actions.

Pour ce qui est de l'imagination en ce qui concerne les mesures concrètes, il a fallu, hélas ! à votre commission étudier — ce qu'elle a fait dans la deuxième partie du rapport — ce qui se fait à l'étranger, par exemple aux Pays-Bas, au Danemark, aux Etats-Unis, en Allemagne, en Italie.

Ce que votre commission a regretté le plus, mes chers collègues, c'est que ce soit dans notre pays, où a germé l'idée sur le plan doctrinal, qu'elle soit le moins passée dans les faits, alors que dans d'autres pays dont l'esprit est davantage pragmatique que théorique, elle a pu trouver des applications intéressantes dans de nombreux domaines.

Cela dit, nous ne devons pas désarmer pour autant. Ce que veulent la France et les Français, c'est la mise en œuvre progressive, par étapes, d'une participation élargie, générale et

directe — j'insiste sur ce terme, monsieur le ministre — sans intermédiaire et à un niveau de responsabilité dans le travail qui soit celui des intéressés.

Depuis trop d'années, on a le sentiment que la position du Gouvernement en matière de participation, face au patronat qui n'en veut pas vraiment et aux syndicats révolutionnaires qui y voient un danger, est celle de cette publicité pour un film que l'on voit fleurir dans les couloirs du métro : *Courage, fuyons !*

Chacun sait que tout n'est pas possible tout de suite. Mais il faut tout de même un début de mise en œuvre qui puisse être approfondi par la suite.

C'est pourquoi, dans un premier vœu adopté à l'unanimité, la commission souhaite que la volonté gouvernementale de mettre en œuvre la participation puisse trouver une concrétisation au plan législatif, au cours de la présente session, par des mesures de grande ampleur dans les quatre domaines suivants : la participation aux bénéfices, la participation au capital, la participation à la gestion des entreprises, la participation à l'amélioration des conditions de travail.

Elle souhaite, dans un deuxième vœu qui complète le premier, un développement de la réflexion au sein de votre ministère sur le problème de la participation, d'une part, dans les entreprises en difficulté, et dans le secteur public, d'autre part, et que le Parlement soit associé à cette recherche au sein d'une commission mixte de travail.

Sur le plan des conditions de travail et de la motivation du travail, la commission souhaite que des démarches soient entreprises auprès des organisations syndicales et patronales pour assurer, au niveau de l'entreprise, une information et une formation correctes en matière de participation.

Enfin — pardonnez la prudence de notre commission, monsieur le ministre — instruite par l'expérience, elle a également adopté le souhait « que le ministère du travail et de la participation tienne effectivement compte de ses observations ».

J'ajoute à titre personnel et pour conclure que, député gauliste, et donc député de la majorité, militant du progrès social, j'aurais aimé pouvoir vous dire que je suis heureux, que tout va bien, que la participation a franchi un pas décisif et, enfin, que j'ai observé la volonté de la mettre en œuvre non seulement chez vous, monsieur le ministre — je l'ai constatée, je sais qu'elle existe — mais dans l'ensemble du Gouvernement.

Ce ne serait hélas ! pas exact. Je sais que vous voulez résolument la mettre en œuvre : soyez donc assuré du soutien de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de cette assemblée.

Car, ne vous y trompez pas, la France veut, dans ses profondeurs, la participation ; elle ne supporte plus l'incompréhension et l'injustice et cette participation qu'elle appelle de ses vœux, elle l'aura ! La France mérite le souffle d'une grande pensée sociale ; elle en a, de plus, besoin pour son avenir économique et social.

La France vous observe, monsieur le ministre. Faites que le Gouvernement ne gâche pas plus longtemps cette idée qui porte en elle le salut du pays. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

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

M. Jean Fonteneau, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, trois données caractérisent la conjoncture démographique de la France en 1978 : le solde migratoire, la mortalité et la fécondité.

Le niveau de natalité globale est très légèrement supérieur à celui de l'année 1977. Le taux brut de mortalité s'établit à 10,3 décès de tous âges pour mille habitants, contre 10,1 en 1977.

Le léger relèvement de la mortalité globale masque des évolutions divergentes.

Une amélioration considérable a été obtenue en matière de mortalité infantile : de 21,7 décès d'enfants de moins de un an pour mille naissances vivantes en 1966 à 10,6 en 1978.

Mais, hélas ! tel n'est pas le cas pour certains fléaux sociaux qui continuent de décimer la population française. Il s'agit de l'alcoolisme et du tabagisme. En 1977, 90 300 décès sur 535 000, soit 16,9 p. 100. Il y a, en réalité, en France, 2 millions d'alcooliques et 3 millions de buveurs excessifs, soit 9,5 p. 100 de la population.

En ce qui concerne le tabagisme, 47 p. 100 des hommes et 20 p. 100 des femmes fument au moins un paquet de cigarettes par jour, tandis que 4 à 5 millions de Français en fument deux ou trois.

Selon les prévisions, l'alcoolisme et le tabagisme coûteront respectivement à la collectivité 18,5 milliards de francs et 7,4 milliards de francs en 1979.

Ces deux fléaux sociaux sont les plus graves, mais ils ne sont pas les seuls.

En 1978, le bilan des accidents de la circulation a été de 12 137 tués, 247 800 accidentés, 338 500 blessés. Le coût pour la sécurité sociale devrait s'élever en 1979 à 2,8 milliards de francs.

Enfin, en 1977, il a été dénombré dans tous les régimes de salariés, sauf celui des salariés agricoles, 1 148 704 accidents du travail et 2 070 décès et, d'autre part, dans le régime général 151 690 accidents de trajet dont 1 150 avec décès. Leur coût est estimé pour 1979 à 19,4 milliards de francs pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Bien qu'une certaine décroissance de ces chiffres dramatiques s'observe depuis quelques années, un effort considérable d'information et d'éducation reste à accomplir, en particulier contre l'alcoolisme et le tabagisme.

Toutefois, la variable démographique essentielle n'est plus la mortalité, qui évolue peu, mais la fécondité.

En 1978, s'est produite une très légère baisse de la natalité, avec 736 220 naissances contre 744 830 naissances en 1977. Ce glissement se traduit par un taux brut de natalité de 13,8 naissances pour mille habitants en 1978, contre 14 pour mille en 1977, tandis que le nombre moyen de naissances par femme est passé de 1,87 en 1977 à 1,84 en 1978.

L'année 1978 a pourtant été celle d'un singulier retournement de l'histoire démographique européenne, puisque la France est passée en tête des pays d'Europe occidentale pour le nombre de naissances après avoir cédé cette place pendant plus d'un siècle et demi. Cependant, ce fait ne doit pas faire oublier que la pyramide des âges de la France restera marquée par un déficit en naissances à peu près de l'importance de celui dû à la guerre 1939-1945. Ce fait ne doit pas non plus tromper, car il se situe dans un contexte général de baisse de la fécondité des pays développés qui s'est amorcée depuis 1964 et a atteint une ampleur jusqu'alors inconnue en temps de paix.

Presque tous les pays d'Europe occidentale n'assurent plus le renouvellement de leur population qui nécessiterait un nombre moyen de naissances par femme de 2,1. La France n'échappe pas à cette tendance, même si son taux — 1,84 — ne se situe pas aux niveaux les plus faibles puisque la République fédérale d'Allemagne est à 1,39.

Traditionnellement l'estimation donnée par le public de la dimension idéale de la famille est supérieure au nombre réel d'enfants par femme en âge de procréer, mais son évolution est en concordance remarquable avec l'évolution de la natalité comme de la fécondité. Or la lente érosion du nombre total d'enfants de 1947 à 1975 semble s'être arrêtée en France à partir de 1976. La valeur minimale de 2,50 a été atteinte en 1975 où, pour la première fois, le modèle de deux enfants l'avait emporté sur celui de trois.

L'impassibilité n'est pas de mise en face d'une évolution qui n'assure plus le renouvellement des générations. Il semble, au contraire, nécessaire de définir une politique d'accompagnement des nouveaux phénomènes sociaux. Cette politique familiale doit suivre les transformations sociales qui ont affecté les familles depuis vingt ans, en particulier avec la révolution contraceptive et la place nouvelle de la femme dans la société. Il est temps de lui faire rattraper son retard, car elle ne pourra infléchir les attitudes que si elle répond aux besoins des jeunes ménages d'aujourd'hui et non à ceux des jeunes ménages d'il y a vingt ans.

Sans entrer dans le débat sur les autres aspects du problème, trois observations incontestables peuvent être faites sur les incidences démographiques de la libéralisation de l'avortement et de la contraception.

D'une part, la libéralisation de l'avortement et de la contraception n'est pas la cause de la baisse de la fécondité que la France a connue depuis quinze ans. La fécondité a commencé à baisser en 1964, alors que la nouvelle législation de la contraception n'a été mise en œuvre qu'entre 1969 et 1972. En revanche, c'est juste au moment de l'augmentation de la vente des pilules et de l'application de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse que la fécondité a cessé de baisser et le nombre des naissances s'est mis à augmenter. En particulier la loi du 17 janvier 1975 est intervenue plus de dix ans après la tendance à la baisse.

D'autre part, il est indubitable que la médicalisation de l'avortement a supprimé une cause de stérilité liée aux pratiques dangereuses de la clandestinité et qu'elle permet une augmentation ultérieure de la fécondité.

En revanche, il est tout aussi incontestable que la légalisation de l'avortement a entraîné une démobilisation psychologique et morale et a conduit un certain nombre de femmes à y recourir, alors qu'elles auraient mené leur grossesse à terme en l'absence de changement de législation. On a trop dit que le choix se situait toujours entre avortement légal et avortement clandestin, alors que bien souvent la préférence pour l'avortement s'établit au détriment de la naissance ou de la contraception.

En 1978, 148 836 interruptions volontaires de grossesse ont été recensées, dont 97 177 en secteur hospitalier public et 51 659 en secteur hospitalier privé. Ce chiffre est à peu près stable depuis 1976, mais il est incomplet. D'après les études de l'institut national d'études démographiques, le nombre d'avortements réels se situerait autour de 250 000, en raison d'un sous-enregistrement qui affecte aussi bien le secteur public que le secteur privé.

Avec 250 000 avortements pour 730 000 naissances, l'appareil que la pratique de l'avortement ne se limite pas aux seuls cas de détresse, mais devient un moyen usuel de contraception contrairement aux intentions du législateur.

M. le président. Monsieur le rapporteur, je regrette de vous interrompre, mais il faut conclure.

M. Jean Fonteneau, rapporteur pour avis. Puisqu'il le faut, monsieur le président, je conclurai en renvoyant l'Assemblée à mon rapport écrit où est exposé ce que j'avais encore à dire.

M. le président. Je vous remercie.

M. Jean Fonteneau, rapporteur pour avis. Les problèmes que je viens d'évoquer sont d'une très grande gravité. L'Assemblée pourra y réfléchir avant que s'ouvre le débat sur la politique de la famille au mois de novembre prochain.

M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean Fonteneau, rapporteur pour avis. Je passe sur les crédits prévus dans ce budget en faveur de l'institut national d'études démographiques, dont la commission a constaté l'augmentation notamment en matière d'information démographique, pour en venir aux trois observations suivantes que la commission a adoptées :

En premier lieu, la variable démographique qui pose le problème politique essentiel n'est plus la population active comme autrefois, mais la fécondité. La commission demande en conséquence le transfert des crédits d'études sur la population du ministère du travail et de la participation au ministère chargé de la politique familiale pour pouvoir examiner cette politique avec le ministre responsable lors de la discussion budgétaire.

En deuxième lieu, la commission demande au Gouvernement de lui préciser quels moyens il entend mettre en œuvre pour atteindre l'objectif fixé en 1975 par le conseil central de planification. En outre, elle insiste vivement pour que soit définie, sans attendre, une réelle politique d'information du public et des jeunes sur les conséquences de la situation et des évolutions démographiques et sur les problèmes de la famille, notamment par le canal des moyens audio-visuels.

En troisième lieu enfin, la commission demande des éclaircissements sur la nouvelle tarification de la S.N.C.F. qui semble pénaliser les familles nombreuses. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Pierre Zarka, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, de façon encore plus nette que les années antérieures, les crédits d'Etat pour la formation professionnelle sont essentiellement absorbés par les différentes opérations des pactes pour l'emploi, ce qui vide la loi de 1971 de son contenu.

Cela est accentué par le fait que les orientations fondamentales de la politique de formation professionnelle sont décidées non à l'occasion du vote annuel du budget, mais en fait au moment de la discussion des pactes successifs pour l'emploi, cette politique étant essentiellement menée à l'aide de la loi de finances rectificative.

Rappelons que pour les années 1977 et 1978, les crédits ouverts par les « collectifs » ont respectivement représenté 41 et 46 p. 100 des dotations initiales. Ainsi, une grande partie du budget réel de la formation professionnelle échappe à l'examen et au contrôle de l'Assemblée. Autrement dit, l'Assemblée est de fait dessaisie d'une notable partie de ses prérogatives en la matière.

Par ailleurs, alors que le budget vient aujourd'hui en discussion devant l'Assemblée, nous n'avons reçu l'annexe jaune du ministère du travail que ce matin seulement. Ensuite, certaines demandes formulées dans le questionnaire n'ont été satisfaites qu'au moment où la commission se réunissait. Enfin, le délai qui s'écoule entre le moment où nous parvenons les réponses aux questions du questionnaire et celui où s'ouvre la séance publique est de plus en plus court. Avouez, monsieur le ministre, que dans ces conditions ni le rapporteur, ni la commission, ni l'Assemblée ne sont placés dans les meilleures conditions pour débattre d'un problème de première importance.

Les seules augmentations réelles de crédits concernent le financement du troisième pacte, les diverses formules de stage prévus pour les jeunes et les moyens donnés à l'apprentissage. Tout le reste, c'est-à-dire l'ensemble de la formation professionnelle proprement dite, ne connaît que régression ou stagnation si l'on tient compte de l'inflation.

La commission a abordé plusieurs problèmes.

D'abord, la question des contrôles de la formation. La commission s'est inquiétée du fait que le nombre des contrôles ne cesse de décroître, ainsi que l'atteste le tableau figurant au rapport. Le rapport observe que l'absence de parallélisme entre les crédits de contrôle et les autres dépenses prévues ne peut que déboucher à terme sur un déséquilibre entre les masses financières en cause et les moyens d'en assurer le bon emploi.

Déjà il existe un fossé énorme entre les sommes dépensées et les résultats probants. Cette insuffisance se manifeste alors que le nombre d'organismes de formation a augmenté de 25 p. 100 par rapport à 1978 et dépasse le chiffre fort élevé de 12 000.

Dans ces conditions, on aboutit à une démission des organismes publics qui perdent de plus en plus la maîtrise de l'appareil de formation, ce qui laisse la porte ouverte aux abus et aux gaspillages.

Il est à craindre également que l'augmentation des effectifs des agents rémunérés sur les crédits de contrôle ne soit compromise. On note par ailleurs, une forte proportion de vacataires parmi ces agents : en 1979, 45 sur 333.

Se pose également le problème de la qualité de la formation de ces agents afin qu'ils aient les moyens de jouer leur rôle efficacement. D'autant que ces contrôles s'avèrent pour l'Etat bien souvent lucratifs.

En raison des responsabilités qui incombent à ce secteur, le recrutement et la formation des agents doivent faire l'objet d'un effort soutenu qui n'apparaît pas, bien au contraire.

Se pose aussi le problème de la nature des contrôles. Ils ont généralement un caractère administratif et financier. Cela n'est pas en cause ; mais on doit regretter qu'aucun contrôle pédagogique réel ne soit exercé dans le secteur des entreprises qui échappent au secteur public de formation, d'autant plus que, d'une manière générale, les comités d'entreprise sont tenus à l'écart des dispositifs de contrôle de formation.

En ce qui concerne les stagiaires, la commission fait observer que leurs conditions de rémunération ont été modifiées par la loi du 17 juillet 1978 dans un sens défavorable aux stagiaires. Ce qui, à mon avis, introduit un facteur dissuasif à l'encontre du congé individuel.

Les crédits d'équipement du fonds de la formation professionnelle, quant à eux, marquent une stagnation globale qui va de pair avec une redistribution des moyens en faveur de l'apprentissage, des transferts s'opérant au détriment des autres secteurs de formation ; ce qui ne manque pas d'être inquiétant notamment à propos de l'avenir de l'industrie.

Par ailleurs, si l'on examine les autres sources de financement, on observe que la participation obligatoire des entreprises n'a que peu évolué, qu'elle est soumise à un prélèvement obligatoire de 0,2 p. 100, que le taux de participation de 2 p. 100 prévu en 1976 n'est toujours pas atteint.

Concernant les fonds d'assurance formation, si l'on constate une progression, il reste que l'existence d'une sous-utilisation des moyens est lourdement préjudiciable.

A propos des versements en provenance du fonds social européen, la commission a relevé les disparités existantes et le fait que notre pays ne bénéficie pas de la totalité des versements auxquels il pourrait prétendre alors que d'autres pays retirent un avantage comparativement très substantiel de cette source de financement.

L'appareil de formation pose un problème préoccupant dans le domaine de la formation professionnelle, marqué par plusieurs constatations.

On enregistre une stagnation relative de l'appareil de formation traditionnel, qui entraîne une régression sur le plan social.

On assiste à des opérations parfois coûteuses, aux objectifs trop souvent éloignés d'une véritable formation professionnelle. La part de l'Etat en nombre d'heures-stagiaires est passée de 75,5 p. 100 de l'ensemble en 1972 à 64,98 p. 100 en 1977.

En ce qui concerne les actions conventionnées, les formateurs publics, qui comptaient 60 p. 100 des stagiaires en formation en 1978, ne bénéficient que de 58 p. 100 des subventions.

L'appareil public de formation ne tient pas la place qui devrait être la sienne sur le terrain de la formation professionnelle.

Quand on connaît le rôle positif joué par l'A. F. P. A. dans la formation professionnelle, on ne peut que déplorer la stagnation des crédits de fonctionnement, qui aura à court terme un effet négatif sur la qualité de la formation, ainsi que la régression des crédits d'équipement qui compromettent les capacités futures d'intervention. Les délais d'attente sont toujours démesurés.

De même, les moyens alloués au C. N. A. M. sont dérisoires, et la commission déplore qu'on ne permette pas à cet outil de grande valeur de jouer son rôle.

Le poids écrasant des actions concernant l'emploi des jeunes vide la loi de 1971 de tout son contenu. Ces actions détournent la formation professionnelle de sa véritable vocation. Elles constituent un moyen de masquer le chômage des jeunes et n'empêchent pas celui-ci d'augmenter. Elles interviennent comme palliatif des insuffisances de la formation initiale qui incombe à l'éducation nationale. Elles ne procurent aux jeunes qu'une formation imparfaite et ne leur permettent pas d'accéder à une véritable qualification : 50 p. 100 des stagiaires ne trouvent pas d'embauche ; ils ne bénéficient ni des droits ni de la protection sociale attachés au statut de salarié.

La commission considère que, globalement, le statut social actuel des stagiaires n'assure qu'une protection sociale très imparfaite en ce qui concerne les prestations en espèces d'assurance maladie et d'assurance accident du travail. Elle a, par ailleurs, remarqué qu'un tel état de fait ne pouvait que dissuader la demande de congé-formation.

J'en viens à l'apprentissage.

L'apprentissage d'un vrai métier apparaît comme un besoin pour des centaines de milliers de jeunes qui quittent les études sans la moindre formation. Il leur offre certaines possibilités dans des conditions qui ne sont pourtant pas satisfaisantes. Ce qui caractérise l'effort gouvernemental, c'est qu'il est plus particulièrement tourné en faveur des employeurs que des apprentis ou des familles.

Si l'apprentissage assure une formation permettant une meilleure insertion professionnelle, il comporte aussi bien des insuffisances. Le niveau général d'enseignement reste limité et compromet les possibilités ultérieures d'adaptation et de reconversion. Les mesures en faveur des apprentis visent plus à rapprocher leur statut de celui des étudiants qu'à renforcer leurs droits de travailleurs, contrairement à la loi du 9 juillet 1977. Les salaires des apprentis demeurent insuffisants et devraient faire l'objet d'une réévaluation sensible.

La commission a adopté huit recommandations proposées par son rapporteur ; je les énumère rapidement :

Premièrement, soucieuse d'assurer le meilleur emploi des ressources provenant de la participation obligatoire des employeurs à la formation professionnelle continue, la commission souhaite qu'à l'avenir les moyens de contrôle soient améliorés et que les agents des cellules de contrôle puissent bénéficier dans les moindres délais d'un statut adapté aux missions qui leur sont confiées.

Deuxièmement, constatant l'absence d'information précise en dépit des quelques éléments qui lui ont été fournis sur l'emploi des ressources résultant de la taxe d'apprentissage, la commission demande la mise en œuvre d'une exploitation systématique des documents fournis par les employeurs et l'établissement d'un bilan périodique mettant en évidence les masses financières en cause et leur affectation, ainsi que les résultats de ces actions.

Troisièmement, soulignant le rôle fondamental du corps de l'inspection de l'apprentissage, la commission souhaite disposer à l'avenir d'éléments d'appréciation sur l'activité de ce dernier, en particulier de statistiques sur les contrôles effectués, et demande l'élaboration et la communication d'un rapport de synthèse.

Quatrièmement, le développement de l'apprentissage ne saurait se fonder uniquement sur l'action d'encouragements financiers aux employeurs, mais doit s'accompagner d'une amélioration de la situation matérielle et des conditions de formation des apprentis.

Cinquièmement, constatant la part trop modeste de la France dans la répartition des contributions financières du fonds social

européen aux actions de la formation professionnelle, la commission demande que toutes mesures soient prises pour assurer un rééquilibrage entre les différents bénéficiaires de ces versements.

Sixièmement, la commission considère que la couverture sociale encore imparfaite des stagiaires de la formation professionnelle exerce un effet dissuasif sur nombre de candidats à la formation. Elle demande, en conséquence, que soit envisagée à brève échéance une modification des modalités de calcul des prestations en espèces de l'assurance maladie et des rentes d'invalidité versées aux stagiaires ;

Septièmement, soucieuse de favoriser le fonctionnement des institutions paritaires et des organismes de concertation, la commission demande que soit consacré, dans les délais les plus rapides, le droit pour les travailleurs siégeant dans les instances de la formation professionnelle à l'indemnisation intégrale des heures passées.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur le rapporteur !

M. Pierre Zarka, rapporteur pour avis. J'en ai presque terminé, monsieur le président.

Voilà la dernière recommandation :

Huitièmement, considérant que les efforts individuels de formation doivent se traduire par une amélioration réelle de la situation des bénéficiaires, la commission demande au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer la reconnaissance par les employeurs des qualifications acquises par la voie de la formation professionnelle continue.

Lors de l'examen de ce budget en commission, les membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ont approuvé l'ensemble des critiques formulées par son rapporteur et ils ont souhaité que toutes ces questions lui soient soumises durant l'année 1980. Le rapporteur avait demandé à ses collègues de se prononcer, en bonne logique...

M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial. Votre logique !

M. Pierre Zarka, rapporteur pour avis. ...contre le budget proposé. Il regrette que la majorité d'entre eux ne l'ait pas suivi en adoptant une position conforme aux critiques émises au cours de l'examen du budget. Décidément, il y a encore dans la majorité trop de distance entre la parole et l'acte. (Applaudissements sur les bancs des communistes. — Protestations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Daniel Boulay, rapporteur pour avis. D'entrée de jeu, je soulignerai à l'intention de Mme et MM. les ministres et secrétaires d'Etat, l'extrême minceur des crédits affectés au travail manuel : moins de 20 millions de francs, soit 0,12 p. 100 des dépenses ordinaires du ministère. En outre, aucune mesure nouvelle ne permet à l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail de développer son activité.

Je ne peux que reprendre la remarque que j'ai formulée en présentant mon rapport l'an dernier : il n'est pas possible de parler de revalorisation du travail manuel quand le Gouvernement remet en cause le droit au travail et le droit du travail. Le travailleur manuel est, en priorité, victime de votre politique de sous-emploi et de dégradation des conditions de travail ; de votre politique d'austérité qui frappe l'ensemble des salariés, qu'il s'agisse des rémunérations, de la santé, du logement ; de votre politique de ségrégation scolaire ; de votre politique de remise en cause des acquis démocratiques ; de votre politique de nivellement culturel.

Je ne citerai que quelques chiffres pour démontrer que la situation, non seulement ne s'est pas améliorée depuis un an, mais qu'elle s'aggrave.

Au 31 août 1979, le nombre des demandeurs d'emploi s'est accru de 12,6 p. 100 par rapport au 31 août 1978, soit une augmentation supérieure à celle constatée il y a un an à la même date. De surcroît, si l'on examine la situation à la date du 30 juin — la dernière pour laquelle on dispose de statistiques détaillées — on constate une aggravation plus forte pour un certain nombre de métiers manuels : 14,48 p. 100 pour la manutention et le stockage, 23,4 p. 100 pour l'agriculture et l'élevage, 21,7 p. 100 pour les chauffeurs. En revanche, l'augmentation est moindre pour d'autres professions.

Des constatations de même nature s'imposent en ce qui concerne les rémunérations. Ainsi, entre octobre 1977 et octobre 1978, les gains mensuels des ouvriers n'ont crû que de

10,99 p. 100, soit une augmentation inférieure à celle des autres catégories de salariés et, en tout état de cause, inférieure à l'inflation.

La durée du travail, en janvier 1979, était de 41,2 heures par semaine pour les ouvriers et de 40,6 heures pour les employés. A la même date, 48,3 p. 100 seulement des ouvriers bénéficiaient de la semaine de quarante heures.

Quel est le bilan dans le domaine de la revalorisation du travail manuel ?

Pour 1979, 18 millions de francs de subventions ont été consacrés au travail manuel. Ce sont exclusivement des subventions à des organismes et à des associations organisant des colloques, des semaines d'étude ou des expositions dont l'intérêt est loin d'être évident. Bref, il s'agit uniquement de lancer une campagne publicitaire, de jeter de la poudre aux yeux, mais sans prendre des mesures concrètes.

Après deux rapports budgétaires consacrés au travail manuel, il se confirme que les crédits inscrits à ce titre sont utilisés dans des conditions obscures et qu'ils sont privilégiés par rapport à ceux qui permettraient d'entreprendre des actions concrètes en faveur des salariés les plus défavorisés. C'est en s'attaquant au véritable problème de fond que la condition de tous les salariés et notamment des travailleurs manuels, qu'il est parfois suspect de trop vouloir individualiser, pourra être améliorée.

Une politique de promotion du travail manuel doit être d'abord une politique des rémunérations.

Les aspects particuliers des rémunérations des travailleurs manuels ne sauraient être résolus convenablement si on les extrait du contexte général dans lequel ils se posent et si on tente de les isoler des problèmes communs à l'ensemble des salariés.

Une action tendant à la revalorisation des rémunérations des travailleurs manuels doit en priorité viser à garantir leur pouvoir d'achat, à revaloriser le niveau des salaires, notamment dans les branches où on constate une dévalorisation massive de ceux-ci, à opérer une remise en ordre pour remédier aux anomalies essentielles généralement constatées : par exemple des disparités très étendues suivant les branches et les entreprises et une très grande dispersion des taux de salaire des travailleurs de même niveau de qualification ; un état anachronique des définitions des classifications professionnelles ; un sous-classement et une sous-rémunération de très nombreux travailleurs, notamment parmi les ouvriers spécialisés ; une dévalorisation des salaires minima conventionnels souvent recouverts par le S.M.I.C. dans la plupart des barèmes jusqu'au niveau des ouvriers professionnels dans certaines conventions collectives ; un écrasement de la hiérarchie des salaires ouvriers consécutif à la dévalorisation des salaires conventionnels ; une évolution contradictoire, suivant les branches, du rapport entre salaires minima et salaires effectifs.

La condition essentielle de l'amélioration des rémunérations des travailleurs manuels est une sensible hausse du S.M.I.C., accompagnée d'une revalorisation des salaires conventionnels des ouvriers et d'une remise en ordre des rémunérations. Des négociations dans chaque profession pour une grille unique de classification sont à engager de toute urgence.

La promotion du travailleur manuel nécessite également une politique de réduction de la durée du travail. Un effort prioritaire doit être fait là où la pénibilité est la plus grande, particulièrement pour les travailleurs postés.

La durée hebdomadaire maximale du travail ne devrait pas dépasser quarante-cinq heures et devrait nécessairement s'accompagner des dérogations pour la pratique des heures supplémentaires qui, en aucun cas, ne doit être généralisée.

Il est également indispensable de réduire les cadences.

La charge de travail est devenue souvent insupportable. Son allègement est une condition nécessaire de l'amélioration des conditions de travail, notamment des travailleurs manuels, ainsi que de la mise en œuvre d'une prévention efficace. Elle implique une réduction des cadences et nécessite, en règle générale, une augmentation des effectifs.

Des dispositions doivent être prises en ce sens. Les travailleurs et leurs représentants doivent disposer des garanties, des moyens d'information, de contrôle et d'intervention afin que les normes de cadence et de sécurité puissent être connues de tous et donc respectées.

Par ailleurs, il est nécessaire de rechercher une organisation différente du travail se traduisant par une réduction de la pénibilité et de la parcellisation, par une diversification des tâches et un accroissement de la marge d'initiative et de responsabilité des travailleurs.

Une véritable politique de formation professionnelle faciliterait, sans nul doute, la promotion du travailleur manuel.

L'ensemble des conditions de travail devraient être révisées : l'aménagement des conditions du travail posté, l'amélioration des locaux de travail en liaison avec les comités d'entreprise et les représentants du personnel, la lutte contre les accidents du travail par le renforcement des prérogatives des comités d'hygiène et de sécurité, l'aménagement des conditions d'exercice de la médecine du travail et le renforcement des moyens d'action de l'inspection du travail.

Enfin, comment parler de promotion du travail manuel sans renforcer les droits des salariés dans l'entreprise ?

Il est nécessaire de faciliter un contrôle efficace par les travailleurs du bon fonctionnement des mécanismes destinés à améliorer leur condition de travailleur manuel, mécanismes dont ils doivent être les premiers bénéficiaires et donc les premiers à surveiller l'application. En outre, chaque travailleur devrait pouvoir participer à une réunion syndicale mensuelle, sur le lieu de travail, payée comme temps de travail.

L'information préalable des travailleurs et des comités d'entreprise sur toute décision importante affectant la marche de l'entreprise et les conditions de travail devrait être effective.

On comprendra, dans ces conditions, que le rapporteur pour avis soit défavorable à l'adoption des crédits qui ne sont que des crédits de faire-valoir.

La commission, pour sa part, a émis, sans grand enthousiasme, un avis favorable à l'adoption des maigres crédits du travail manuel. Elle a néanmoins émis le vœu, sur la proposition de son rapporteur, que les crédits destinés aux opérations publicitaires soient revus en baisse au profit d'opérations plus concrètes. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, la semaine dernière, un journaliste d'un grand quotidien du soir commençait un article intitulé « Mazarin et les O.S. », par ces quelques lignes :

« L'étranger, sans qu'il s'en doute toujours, est un bon critère de l'état des nations. Celles-ci ont-elles conscience d'être en paix, confiantes dans leur avenir et assurées de leurs frontières, les étrangers sont admis sans trop de méfiance, non seulement pour apporter leur force de travail, mais aussi pour y mener, à peu près, la vie quotidienne d'un ressortissant national. L'inquiétude des nations, la crise, pour ne rien dire des guerres, créent le réflexe contraire : les frontières se ferment à qui veut entrer et n'apparaissent béantes que pour l'exode forcé des hôtes de la période prospère. L'apport d'une force de travail, souvent à meilleur prix que celle fournie par les nationaux, ne suffit pas à légitimer la présence des étrangers. Pour ceux qui demeurent, les réglementations pleuvent afin de les enserrer de strictes limites en forme de haute surveillance pesant sur les « métèques », comme on disait en Grèce de qui n'y était pas né. »

Si je me suis permis de commencer mon intervention par cette longue citation, c'est qu'elle me semble, hélas ! correspondre parfaitement à l'attitude que le Gouvernement a choisi d'adopter.

Je n'en veux pour preuve que l'examen des moyens financiers affectés à l'action en faveur des travailleurs immigrés qui revêt, cette année, une signification particulière résultant de la conjonction du débat budgétaire et de la discussion de deux projets de loi destinés à modifier profondément le statut des étrangers en France.

L'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1979, la commission avait adopté une recommandation, qu'elle renouvelle d'ailleurs cette année. « Tenant compte des conclusions des études entreprises pour évaluer les possibilités de substitution de main-d'œuvre nationale à la main-d'œuvre immigrée », la commission constatait que ces possibilités étaient réduites et, en conséquence, elle avait exprimé son opposition à toute solution qui se réduirait à un départ brutal des travailleurs étrangers.

Cette recommandation a été confirmée par le rapport de la commission d'enquête sur la situation de l'emploi et du chômage selon lequel « on ne peut empêcher, dans une situation de sous-emploi accentué, la comparaison du nombre des chômeurs et celui des travailleurs étrangers. Mais si ce rapprochement n'est pas illégitime, il risque d'être trompeur en donnant l'illusion d'une correspondance étroite entre la présence des étrangers et le chômage des nationaux. Cette vision superficielle conduit généralement à des propositions radicales consistant à renvoyer la main-d'œuvre excédentaire ! »

Force est de constater que le Gouvernement se refuse à reconnaître cette évidence. Les orientations du VIII^e Plan nous en ont apporté une preuve supplémentaire. Les deux textes en

discussion — celui sur les conditions d'entrée et de séjour et celui sur les cartes de travail — s'inscrivent aussi dans ce cadre. Le Gouvernement tente toujours de faire croire que le départ des étrangers peut résoudre le dramatique problème du chômage.

Cette politique est injuste, indigne, inacceptable et erronée. Il n'est pas possible de préconiser une transformation des rapports Nord-Sud, pays développés-pays en cours de développement, et en même temps de tenter d'exporter notre chômage vers le tiers monde.

Le départ des travailleurs immigrés n'apporte pas une réponse à la situation du chômage. Au contraire, un départ en masse de ces travailleurs ne pourrait qu'aggraver la situation économique en France en mettant en danger des pans entiers de notre industrie et en contribuant à détériorer nos rapports avec les pays en voie de développement.

Mais alors, pourquoi conduire une telle politique si ce n'est pour en faire des boucs émissaires, ceux par qui le scandale arrive, ceux qui prennent notre emploi, ceux qui participent au déficit de la sécurité sociale, ceux qui contribuent à alimenter la délinquance et le climat d'insécurité dans les grands centres, plus particulièrement dans les banlieues dorts ?

Je terminerai cet avant-propos en vous soumettant le cas d'un travailleur algérien, habitant Lille, qui, arrivé en France en 1974 avec l'intention de faire du commerce, s'est fait délivrer un titre de séjour provisoire portant mention de l'activité commerciale. Une expérience de quelques mois dans ce domaine s'étant révélée peu concluante, il a préféré devenir salarié. Mais ne sachant pas lire, il ignorait qu'il devait demander le renouvellement de ses papiers indiquant sa nouvelle activité. Ce seul détail en fait aujourd'hui un paria, un père de famille sans travail et sans ressources, bien qu'il ait travaillé plusieurs années pour notre pays. Cette irrégularité n'ayant pas fait obstacle à son embauche et bien qu'il ait cotisé régulièrement à la sécurité sociale, il ne bénéficie ni d'allocations de chômage, ni de la sécurité sociale. Cet homme est aujourd'hui sans travail parce que la justice a obligé son employeur, le condamnant pénalement, à le licencier. Cette atteinte intolérable à la dignité des travailleurs immigrés illustre parfaitement les objectifs qui ont présidé à l'élaboration des textes actuellement en discussion.

Il s'agit d'expulser le maximum de travailleurs immigrés sous n'importe quel prétexte, des hommes qui, depuis des années, sont indispensables à l'économie de notre pays.

Mon rapport reflète un sentiment d'inquiétude. Ma constatation sera identique à celle de l'an dernier : l'analyse des moyens financiers budgétaires, comme des moyens extra-budgétaires, ne permet en aucune manière de dissiper cette inquiétude, et pourtant les besoins demeurent toujours considérables.

L'évolution défavorable des conditions financières dans lesquelles se développe l'action en faveur des travailleurs immigrés, résulte d'un double mouvement : d'une part, un tassement des crédits budgétaires et des ressources extra-budgétaires ; d'autre part, un mouvement de transfert de ressources vers des actions tendant non plus à une meilleure intégration sur le territoire français mais à provoquer le retour vers le pays d'origine.

Pour ce qui est des crédits budgétaires, le chapitre 47-81 du budget du ministère du travail et de la participation qui rassemble les crédits d'intervention destinés aux travailleurs immigrés, comporte depuis l'an dernier, deux articles. Cette disposition permet de distinguer les ressources affectées à l'aide au retour des interventions sociales proprement dites.

Le montant des crédits inscrits pour 1980 traduit une stagnation indiscutable. L'augmentation de 8,54 p. 100 est, en effet, inférieure à l'ensemble des dépenses de l'Etat. En outre, l'essentiel des ressources nouvelles concerne l'aide au retour, alors que la circulaire relative à cette aide a été annulée par le Conseil d'Etat et que ces crédits se trouvent dénués de base légale. Les crédits d'action sociale n'augmentent que de 2,7 p. 100, ce qui correspond à une diminution en valeur réelle. La part de l'action sociale sera de 21,6 p. 100 et celle de l'aide au retour de 78,4 p. 100 en 1980, alors qu'elles étaient respectivement de 22,8 p. 100 et de 77,2 p. 100 en 1979.

Bref, à l'intérieur d'une enveloppe limitée, les dépenses concernant l'aide au retour acquièrent une prépondérance écrasante. Cela va à l'encontre des déclarations de M. Stolérus qui affirmait, le 27 septembre 1977, que le Gouvernement « en fermant les frontières à l'entrée de nouveaux travailleurs immigrés » ne diminue en rien ses efforts, bien au contraire, pour améliorer l'insertion sociale de ceux qui demeurent et travaillent légalement en France. Le budget du travail continue, cette année encore, d'en apporter la preuve contraire.

C'est pourquoi, ma conclusion sur la comparaison de ces deux lignes budgétaires sera la même que l'an dernier : le Gouvernement n'a pas véritablement le souci d'intervenir en faveur des immigrés résidant en France ; il préfère favoriser

un retour au pays, dont on sait qu'il est souvent problématique et qu'il ne résout en rien les problèmes économiques et sociaux de la France.

Les financements extra-budgétaires, quant à eux, connaissent une évolution comparable. En effet, la diminution de l'effort des entreprises au logement des immigrés est confirmée. L'article 4 de la loi de finances rectificative de juin 1978 avait réduit de moitié, à titre provisoire, la participation obligatoire des employeurs à la construction de logements. L'article 15 du projet de loi de finances pour 1980 prévoit la reconduction de cette mesure pour deux années. Aussi peut-on prévoir une réduction des investissements réalisés en 1980 et 1981, ainsi qu'une stagnation des autres actions menées sur ces ressources, puisque, par ailleurs, le produit des redevances et contributions à l'office national d'immigration dépend étroitement à la fois du volume et de la nature des flux migratoires. Les ressources retirées par l'O. N. I. de ces diverses redevances, qui étaient de 58 millions de francs en 1978, sont évaluées, pour 1979, à 50 millions. Enfin, les ressources du F. A. S. — fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants — enregistrent, en 1979, une nette régression en valeur réelle, puisqu'elles ne passent que de 538 millions de francs à 541 millions. Ajoutons tout de suite que les perspectives pour 1980 ne semblent guère meilleures.

Les conditions financières que je viens de décrire ne sont évidemment pas de nature à favoriser la solution des difficultés que traversent actuellement la plupart des institutions œuvrant dans le domaine de l'action sociale en faveur des immigrés.

Pour ce qui est du logement, des mesures d'urgence s'imposent. Les conditions actuelles de logement des immigrés sont très loin d'être satisfaisantes. De plus, les moyens affectés à ce type d'action ne font malheureusement pas l'objet d'une gestion rigoureuse, ce qui explique la crise de la Sonacotra — société nationale de construction de logements pour les travailleurs — dont les travailleurs immigrés sont les premières victimes. Actuellement gestionnaire de soixante ensembles familiaux, qui représentent, au total, 3 251 logements, la Sonacotra se trouve dans une situation très critique, comme le mentionne, d'ailleurs, un chapitre du dernier rapport de la Cour des comptes.

Il apparaît urgent de résorber au moins le tiers de ces cités, qui, étant provisoires, exigent un entretien coûteux, pour un confort peu satisfaisant, et ne peuvent, en raison de leur conception, être portées aux normes actuelles de sécurité. Certes, le budget de la Sonacotra prévoit d'engager, au cours des quatre années à venir, 110 millions de francs pour la rénovation de ces cités.

A cet égard, le « conflit des loyers », illustré hier encore par plusieurs centaines d'expulsions au foyer des Sorbiers à Nanterre, a singulièrement mis en lumière les inadaptations de la Sonacotra. On ne saurait, en effet, imputer à ce seul conflit la responsabilité du déséquilibre financier de l'organisme. Les conclusions de la commission Delmon, chargée par M. Stolérus de proposer des réformes d'ensemble, sont révélatrices par les mesures qu'elles proposent.

M. le président. Monsieur Derosier, vous avez épuisé votre temps de parole.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je pensais disposer encore d'une minute et demie.

M. le président. Non, monsieur Derosier, vous parlez depuis exactement dix minutes.

Je vous prie donc de conclure.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. Je vais donc indiquer les conclusions de la commission en style télégraphique.

Celle-ci s'est montrée soucieuse de voir rapidement apporter une solution aux difficultés constatées dans les foyers de travailleurs immigrés et elle a souhaité un renforcement des services sociaux d'aide aux migrants. Elle s'est également exprimée sur l'action culturelle, sur la semaine du dialogue et sur les réfugiés. Vous trouverez ses propositions dans mon rapport écrit, ainsi que la reprise des observations présentées sur le budget de 1979 — lesquelles n'ont pas été suivies d'effet.

En conclusion, c'est avec une profonde inquiétude que je vous demande, avant de vous prononcer, de vous interroger sur la signification de cette politique qui, tout en s'affirmant favorable à l'accueil des réfugiés du Sud-Est asiatique, par exemple, se traduit dans le même temps par une multiplication des actes arbitraires et inhumains contre les immigrés qui vivent en France. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. Antoine Gissinger. Et l'avis de la commission ?

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail et de la participation.

M. Robert Soulin, ministre du travail et de la participation. Monsieur le président, mesdames, messieurs, avant de vous exposer à mon tour le projet de budget de mon ministère, je veux vous faire part de mes réflexions sur l'évolution de la conjoncture économique et sociale.

Contrairement à certaines prévisions pessimistes qui avaient été faites avant l'été, l'activité économique reste soutenue et en amélioration par rapport à 1978. La meilleure situation financière des entreprises, qui apparaît dans leurs bilans semestriels, s'est traduite aussi, en termes d'emploi, par la très forte réduction du chômage partiel — 40 p. 100 depuis le début de l'année par rapport à 1978 — et la baisse de 12 p. 100 du nombre de licenciements pour causes économiques sur la même période. Cette réduction du nombre des licenciements a permis déjà en huit mois de gagner 25 000 emplois par rapport à 1978.

L'évolution plus favorable de la conjoncture en 1979 s'est traduite progressivement dans les chiffres mensuels de demandes d'emploi, dont l'augmentation annuelle s'est sensiblement ralentie de mois en mois : les demandes en fin de mois ont même baissé entre août et septembre, en données corrigées des variations saisonnières.

Il ne faut toutefois pas espérer de miracle pour l'année prochaine car, en dépit de la mise en œuvre du pacte pour l'emploi, la conjoncture internationale, assombrie par les nouvelles hausses du prix du pétrole, rendra très difficile la création des 250 000 emplois supplémentaires que la croissance de notre population active requiert actuellement.

M. Claude Evin. Quel aveu !

M. le ministre du travail et de la participation. Quant au chiffre de 2 500 000 demandeurs d'emploi en 1985 que j'ai relevé ce matin dans un quotidien et qui se fonde sur des chiffres de l'I.N.S.E.E., il ne constitue qu'une projection statistique théorique. Qui peut établir aujourd'hui des projections sur six ans, compte tenu des variations de la conjoncture et des incertitudes quant au comportement des entreprises, lequel peut évoluer dans un sens favorable ? Au surplus, de l'aveu même des auteurs de l'article, cette projection ne tient pas compte de l'adaptation en cours de notre économie.

Le caractère très particulier du budget du ministère du travail et de la participation tient à l'augmentation massive des crédits : près de 60 p. 100 par rapport à 1979. Le budget du travail qui, en 1972, représentait 1 p. 100 du budget de l'Etat, s'élève actuellement à près de 3 p. 100. Cette croissance extraordinaire tient au fait qu'il reflète nécessairement — et, en quelque sorte, mécaniquement — la conjoncture économique et qu'il traduit fidèlement l'effort gigantesque de solidarité nationale vis-à-vis des chômeurs : l'augmentation du fonds national de chômage est de 86 p. 100, les crédits s'élevant à 9,2 milliards de francs.

Cette croissance est la conséquence de la réforme de l'indemnisation du chômage que le Parlement a décidée par la loi du 16 janvier 1979, et qui a été consacrée par l'accord paritaire du 16 mars et la convention passée par l'Etat et l'U.N.E.D.I.C. le 26 juin. Ce régime d'indemnisation, plus simple, plus juste, impliquait une participation accrue de l'Etat : la subvention qu'il doit verser à l'U.N.E.D.I.C. s'élèvera à près de 9 milliards, et elle sera actualisée en 1980 compte tenu du nombre réel d'allocataires et de la valeur du point U.N.E.D.I.C.

Le nouveau système se met en place progressivement. Des commissions départementales examineront la situation des bénéficiaires de la seule aide publique qui ne peuvent recevoir les nouvelles allocations et les orienteront vers les régimes de sécurité sociale ou d'aide sociale.

L'effort de solidarité se traduit également dans la croissance des crédits consacrés à la sidérurgie. La deuxième convention sociale signée le 24 juillet dernier, qui doit faire face à 21 000 licenciements, prévoit des aides s'élevant à 510 millions de francs pour le financement des primes de départ, la dispense d'activité à cinquante ans et la cessation d'activité à partir de cinquante ans. Le coût d'ensemble, pour l'Etat et l'U.N.E.D.I.C., du programme social d'aide à la sidérurgie est de l'ordre de 7 à 8 milliards de francs sur quinze ans, non compris les dépenses de formation professionnelle.

Autre signe de cet effort de solidarité : la croissance exceptionnelle — 60 p. 100 — de la garantie de ressources aux handicapés permettant de compenser la perte de salaire due au moindre rendement. Et pourtant je sais qu'il y a une certaine insuffisance de crédits, comme je le rappelais hier en répondant à une question d'actualité. Les crédits ont augmenté des deux tiers pour les ateliers protégés et les centres de distribution du travail à domicile : le nombre de postes de travail en atelier protégé passera de 3 600 en 1978 à 4 900 en 1980, et l'on va mettre en place une quarantaine d'équipes de préparation et de suite de reclassement.

Voilà l'effort exceptionnel de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emplois ! Mais le budget est aussi un instrument d'action, il traduit également une politique active en faveur de la création d'emplois. C'est là un aspect méconnu.

Sans doute le projet de budget du ministère du travail et de la participation ne reflète-t-il que de façon partielle ces efforts entrepris puisqu'une part très importante des actions en faveur des jeunes, de la formation professionnelle est inscrite au budget du Premier ministre, ainsi que vous l'exposera M. Jacques Legendre au cours de cette discussion.

Les trois priorités de la politique de l'emploi que le Gouvernement entend mener sont : la création d'emplois pour les jeunes, la réforme du placement, l'aménagement du temps de travail.

La progression des crédits du fonds national pour l'emploi est de 27 p. 100, et cette progression bénéficie largement au troisième pacte national pour l'emploi des jeunes que vous avez adopté en juillet dernier. Ce pacte, dont vous connaissez le dispositif, a apporté certaines innovations : la prime d'incitation à l'embauche du premier salarié, l'atténuation des effets financiers du seuil de dix salariés, la création d'un contrat « emploi-formation » adapté à l'artisanat. A la mi-octobre, on ne peut, bien entendu, évaluer l'efficacité d'un tel plan d'action, qui coûte annuellement 3,5 milliards de francs, mais les résultats partiels que l'on connaît sont des plus satisfaisants. La progression des contrats emploi-formation et de l'apprentissage, notamment, est très forte.

Je dois vous rappeler qu'un programme expérimental de création d'emplois d'utilité collective a été lancé au printemps 1979. Il donne des résultats intéressants. En effet, près de 2 000 emplois sont en mesure d'être créés et l'objectif de 5 000 emplois doit être atteint au printemps 1980. Le programme sera alors développé.

Le grand problème est d'améliorer les chances de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Ainsi, la loi du 10 juillet 1979 a créé une prime d'incitation à l'embauche des chômeurs de plus de quarante-cinq ans en chômage depuis plus d'un an : 15 000 chômeurs devraient en bénéficier. Mais l'essentiel, à mes yeux, en ce domaine, est la réforme de l'Agence nationale pour l'emploi, qui, déchargée de ses tâches d'indemnisations et de contrôle, pourra se consacrer entièrement à sa tâche prioritaire, c'est-à-dire la collecte des offres d'emploi, le conseil professionnel et le placement. La loi du 16 janvier 1979 a permis cette réforme dans la mesure où les agences n'ont plus à constituer les dossiers d'admission aux prestations chômage et l'Agence doit recruter 500 cadres prospecteurs-placiers, ce qui devrait lui donner un nouveau dynamisme. La gestion de l'Agence doit être assouplie, tout en préservant les droits du personnel. Une large concertation a eu lieu sur cette réforme avec les partenaires sociaux et le comité supérieur de l'emploi doit débattre prochainement du projet de statut. Je vous rappelle que le Conseil constitutionnel a décidé, le 25 juillet, que la réforme devait intervenir par voie réglementaire.

Les principes de cette réforme sont simples : l'Agence devra être beaucoup plus en prise sur les préoccupations des milieux socio-économiques, travailleurs et employeurs. Aussi, au sein des organes de direction, une représentation des employeurs et des salariés doit être assurée. Un conseil d'administration doté de réels pouvoirs sera placé auprès de la direction générale. Au niveau local, l'Agence sera dotée d'un comité consultatif, où siègeront les partenaires sociaux. Les responsables de l'Agence au niveau départemental seront entourés d'un véritable état-major opérationnel, composé des activités départementales, afin de garantir une intervention efficace de l'Agence dans les différents bassins d'emploi.

Sur le terrain, différentes actions sont entreprises depuis plusieurs mois — recrutement, développement de l'informatique, déconcentration — qui, liées à la réforme des statuts, vont permettre à l'Agence de retrouver très rapidement sa vocation de placement.

Autre élément déterminant d'une politique de l'emploi : l'aménagement du temps de travail. Je ne peux que l'évoquer brièvement.

La négociation entre les partenaires sociaux se poursuit et elle devrait aboutir avant la fin de l'année. Le Gouvernement, vous le savez, est prêt à tirer les conséquences législatives et réglementaires des résultats de cette négociation.

Des décrets visant à réduire la durée maximale du travail de quarante-huit à quarante-six heures dans certaines branches et à franchir une nouvelle étape dans la réduction des équivalences sont actuellement en préparation. En outre, les partenaires sociaux doivent étudier l'aménagement du temps de travail pour les travailleurs soumis à des travaux pénibles ou travaillant en continu.

Des progrès sensibles devront donc intervenir d'ici peu. Une politique du temps partiel doit être définie en accord avec les partenaires sociaux. Des études sont menées avec le ministère de la santé pour lever les obstacles liés aux charges sociales.

Pacte de l'emploi, réforme du placement, aménagement du temps de travail : telles sont les trois grandes priorités de l'action du Gouvernement. Cela suppose un effort continu de tous — travailleurs, employeurs, administrateurs — comme le montre le troisième pacte national pour l'emploi.

Cela suppose aussi un renforcement des moyens d'action de mon ministère, notamment des services extérieurs, qui, en période de crise de l'emploi, ont eu à faire face, dans des conditions difficiles, à des charges accrues. Je tiens à rendre hommage à leur dévouement et à leur sens du service public. Un effort important a été entrepris : 500 contrôleurs du travail doivent être recrutés pour assurer la mission de contrôle des demandeurs d'emploi, qui est confiée aux services extérieurs par la loi du 16 janvier 1979, et 500 autres emplois seront demandés en 1981. De plus, la création de 1 000 postes doit permettre de titulariser les vacataires des services extérieurs.

Par ailleurs, l'effort de réflexion et d'étude sur les problèmes de l'emploi doit être poursuivi avec l'aide du secrétaire d'Etat chargé de la recherche : le centre d'études de l'emploi doit être renforcé et devenir le pivot de la recherche sur la politique de l'emploi ; les crédits d'études doivent être majorés, des recherches entreprises, notamment sur le chômage, les liens de la technologie et de l'emploi, la prospective des conditions de travail et d'emploi. Assurément, une meilleure connaissance de la structure des emplois, des conditions de création et de destruction des emplois, des nouvelles méthodes de gestion du personnel est indispensable à la définition et à l'élaboration d'une politique de l'emploi.

Vous savez qu'une partie des efforts du ministère du travail ne se reflète pas toujours dans les budgets qui vous sont soumis. Et ce n'est pas une partie négligeable de son action : la politique des relations du travail — et M. Sourdille a eu raison d'insister sur ce point — la concertation avec les partenaires sociaux, concertation qui est nécessairement renforcée en période de crise.

Pour les juridictions prud'homales, la loi du 13 janvier 1979 a imposé une réforme capitale, puisque 13 millions d'électeurs doivent être aujourd'hui inscrits contre 800 000 en 1975. L'Etat doit faire un effort financier considérable pour installer dans de bonnes conditions les 270 nouveaux conseils. Ces crédits sont inscrits au budget de la justice. Dès 1980, pour la première fois, fonctionnera un système de formation des nouveaux conseillers prud'hommes.

L'effort en matière de prévention des accidents du travail et de médecine du travail s'est poursuivi de façon continue. Le conseil supérieur de la prévention des risques professionnels permet aujourd'hui une concertation approfondie avec les partenaires sociaux. En mars 1979, quatre décrets importants ont été pris concernant l'intégration de la sécurité dans la conception des machines et la fabrication des produits, la formation à la sécurité et le rôle de la médecine du travail.

Les salariés sont désormais plus étroitement associés à la gestion des services médicaux des entreprises. Une politique systématique d'information sur la sécurité du travail est entreprise. M. Stoléru vous exposera, au cours de cette discussion, les actions entreprises en faveur du travail manuel et les opérations du fonds pour l'amélioration des conditions de travail.

L'amélioration des relations de travail tient souvent à des règles minimes qui régissent la vie quotidienne des salariés. J'ai demandé au professeur Jean Rivero de présider un groupe de travail sur la réforme de la législation concernant le règlement intérieur, question fort délicate, et le rapport de ce groupe, qui comprend les partenaires sociaux, doit m'être remis d'ici quelques jours.

Je dois enfin rappeler trois priorités de mon ministère.

Je suis responsable de la démographie, et vous savez — M. Fonteneau, à bon droit, a insisté sur ce point — la gravité de la situation démographique. Aucune amélioration apparemment n'est perceptible, et la crise démographique atteint toute l'Europe industrialisée, avec ses conséquences sur l'économie, la défense, l'enseignement, la santé.

Le directeur de l'institut national d'études démographiques a fait des études tout à fait remarquables sur la prospective de la population française. Dans une hypothèse pessimiste de descendance finale de 1,5 enfant par femme, la population de la France serait de 48 millions en l'an 2025, de 37 millions en 2050 et de 20 millions en 2100. Or le taux actuel est de 1,8, et le taux

de renouvellement des générations de 2,1. On voit l'ampleur de l'effort nécessaire, qui n'est nullement : — on l'oublie trop — un effort exclusivement financier.

Le haut comité de la population, dont j'ai présidé il y a quelques jours une séance de travail, a entrepris un large effort de réflexion et doit me faire, avant la fin de l'année, des propositions cohérentes au sujet notamment de la natalité, de la vieillesse et de l'information.

Une autre de mes responsabilités, que ne reflète pas mon budget — et je le regrette avec M. Delalande — est le développement de la participation. M. Delalande a bien voulu souligner — je l'en remercie publiquement — combien je suis attaché à cette idée de participation.

Pour faire germer l'idée de participation, un effort considérable de sensibilisation à long terme est entrepris, passant par une sensibilisation accrue des services extérieurs de mon administration, pour mettre en évidence les expérimentations déjà testées et démontrer — pour ma part, j'en suis convaincu — leur validité. Je viens d'approuver le nouvel organigramme de la direction des relations du travail instituant une section de la participation, chargée de coordonner et d'animer l'ensemble des actions du ministère. En des temps où l'on parle de réduire le train de vie de l'Etat, il ne peut s'agir que d'une cellule de dimension modeste, mais les recrutements ont déjà eu lieu.

Je vais créer une fondation de la participation, qui sera chargée des études, de l'animation et du conseil aux entreprises. Par ailleurs, vous aurez à débattre, au cours de cette session, de deux projets : l'un autorise la distribution d'actions aux salariés des sociétés par actions et un mécanisme permanent d'acquisitions des actions par les salariés, qui provient de propositions de loi dont une, particulièrement importante, du R.P.R. ; l'autre prévoit la participation des cadres au conseil de surveillance et au conseil d'administration des sociétés. Ces textes pourront être l'occasion d'un large débat sur les principes et les mécanismes de la participation, qui constitue bien à mes yeux, monsieur Delalande, une réponse aux problèmes de la société moderne auxquels nous sommes confrontés.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre du travail et de l'emploi. Enfin, une politique du travail et de l'emploi ne peut à l'évidence être menée qu'au niveau européen si l'on veut allier des objectifs sociaux ambitieux aux préoccupations économiques, notamment de concurrence. J'ai présidé, au premier semestre, le conseil des ministres européen : les points de vue se sont rapprochés et une impulsion positive a été donnée.

Le prochain conseil européen qui sera présidé par le ministre irlandais devrait adopter, le 22 novembre, une résolution formelle contenant des propositions concrètes sur la limitation des heures supplémentaires systématiques et fixant des orientations sur la retraite flexible, le temps partiel, le travail temporaire.

Il y a toutes chances que, d'ici quelques années, une véritable politique européenne harmonisée du travail puisse être définie et mise en œuvre. Mais c'est un travail de longue haleine qui demande beaucoup d'obstination, de ténacité et de compréhension réciproque.

Le budget qui vous est soumis, mesdames, messieurs, donne des orientations. Il faudra longtemps poursuivre la tâche. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Evvin.

M. Claude Evvin. Vous vous êtes récemment félicité devant la presse, monsieur le ministre, de ce que votre budget était un budget record.

Certes ! vous étiez en droit de le faire en vous appuyant sur le fait que le projet de budget du travail pour 1980 était en progression de 60 p. 100 par rapport au précédent et qu'il représentait 2,95 p. 100 du budget de l'Etat contre 2 p. 100 l'année dernière.

Votre budget a doublé en deux ans. C'est donc bien là un budget record, mais vous me permettez de chercher à discerner la réalité qu'il dissimule. Et j'ai bien peur, alors, que le record ne soit d'une tout autre nature.

Budget record, en effet, parce qu'il subit principalement le coût financier du chômage. Les crédits pour le fonds national du chômage progressent de 86,45 p. 100 par rapport à l'année dernière, ce qui absorbe plus de 74 p. 100 d'augmentation du budget.

Budget record, donc, parce que, comme les précédents, il vise à tenter de réparer les conséquences du chômage sans y porter remède.

Budget record, qui reflète bien l'échec de la politique gouvernementale de l'emploi. D'ailleurs, les Français, eux, ne s'y trompent pas. Ils ont depuis longtemps perdu leurs illusions dans ce domaine ! Un sondage de l'I.F.O.P. n'a-t-il pas révélé que les trois quarts d'entre eux pensent que le chômage n'est pas une fatalité et que 85 p. 100 estiment que le risque de perdre son emploi est une menace qui concerne chaque Français ?

Pour s'en persuader, s'il en était encore besoin, il suffit d'examiner les dernières statistiques : 1 423 900 chômeurs, soit 12,4 p. 100 de plus en un an. Et vous osez parler, monsieur le ministre, d'un marché du travail plus actif, alors que le chômage touche plus de 40 p. 100 des jeunes de moins de vingt-cinq ans, alors que la durée moyenne d'attente des chômeurs avant de retrouver un emploi est de 170 jours, ce qui représente un allongement de seize jours par rapport à l'année dernière.

Les signes d'amélioration, selon vous, viennent en fait de l'augmentation du nombre des offres d'emplois. Mais, en tout état de cause, cette légère reprise ne sera pas de nature à faire face à l'afflux des jeunes — vous l'avez vous-même avoué tout à l'heure — et ne compensera pas une nouvelle donnée inquiétante du marché du travail, à savoir la multiplication des contrats à durée déterminée. En effet, les fins de contrat à durée déterminée sont passées de 48 300 en juillet à 55 400 en août. Je reviendrai d'ailleurs sur ce sujet.

La situation paraît, de toute façon, bloquée lorsque l'on sait que, dans le cadre des choix économiques et sociaux de votre Gouvernement, l'O.C.D.E. a fixé à 4,5 p. 100 le taux de croissance nécessaire, en France, pour commencer à résorber le chômage et que la croissance ne dépassera par 3,5 p. 100 en 1979, probablement pas 2 p. 100 en 1980.

Il est, certes, facile de contester, du haut de cette tribune, les techniques de prévision comme vous venez de le faire, au sujet de la récente étude de l'I.N.S.E.E. Mais vous ne dites absolument rien de la manière dont vous allez endiguer cette montée du chômage dans les années à venir.

Au vu de ces données, ce n'est donc pas de « record » qu'il faut qualifier votre budget, mais bien plutôt de « trompe-l'œil ».

Derrière l'étalement spectaculaire des mesures, on s'attache à masquer les carences des réformes structurelles. Dans le même temps, on assiste à la formation d'un marché du travail périphérique dont la flexibilité sied au patronat et vous permet de dissimuler l'ampleur du chômage.

Parlons des carences des réformes structurelles.

Il est, certes, facile de se réfugier derrière l'alibi de la crise économique comme facteur d'explication des données catastrophiques du chômage. Mais n'aviez-vous pas à affronter, dès avant 1973, les prémices des problèmes qui se posent à vous à présent ? Les responsables de la politique de l'emploi sont confrontés depuis longtemps à la nécessité de mesures telles que l'information, le placement, la formation, l'incitation, mesures structurelles depuis longtemps nécessaires et dont on ne voit nulle trace dans ce budget.

La formation, l'incitation ? L'inadaptation entre la formation et l'emploi est une des causes structurelles du chômage. Le meilleur moyen de remédier à cette situation est de favoriser une formation professionnelle continue efficace.

Or qu'en est-il dans le budget qui nous est présenté aujourd'hui ? La dotation pour la formation professionnelle des adultes n'augmente que de 12,8 p. 100, soit moins que l'ensemble des dépenses de l'Etat. Ah, on ne peut guère vous accuser d'incohérence ! Vous restez ainsi fidèle aux orientations prises dès 1977 lors du premier pacte pour l'emploi : favoriser le financement de mesures à caractère conjoncturel au détriment d'un développement d'ensemble du dispositif de la formation professionnelle continue.

En fait de lutte contre le chômage, c'est une politique de colmatage que vous nous proposez, au détriment d'une politique plus ambitieuse, favorisant une véritable éducation permanente. Et pourtant, la formation continue répond à un véritable besoin des travailleurs : sur 200 000 personnes qui s'inscrivent chaque année pour participer aux stages de la formation professionnelle des adultes, l'A.F.P.A. n'en accueille qu'un tiers !

C'est bien là le signe d'une attente, attente à laquelle vous ne répondez toujours pas en 1980 : les dépenses ordinaires de formation professionnelle augmentent de 16,6 p. 100 par rapport à 1979, mais pour l'équipement, les autorisations de programme diminuent de 12,4 p. 100 et les crédits de paiement de 15,1 p. 100. On ne peut donc que déplorer la trop modeste évolution des crédits de fonctionnement et le recul sensible des crédits d'équipement.

Plus grave encore, vous contredisez dans votre budget les propres déclarations du Gouvernement ! N'était-il pas en effet dans vos intentions, monsieur le ministre, lors du vote de la loi du 17 juillet 1978, d'encourager la formule du congé-formation ?

Or que constate-t-on ? La dotation correspondant à l'application de la loi de 1978 sur le congé-formation est en diminution de 4,5 p. 100, et cela alors que les effectifs en congé formation sont passés de 88 000 en 1974 à 40 000 en 1978. Etes-vous certain que c'est bien là la voie d'une politique de l'emploi responsable ? Mon collègue Bernard Derosier reviendra d'ailleurs sur ce thème tout à l'heure.

L'information, le placement : autre volet d'une politique de réformes structurelles.

Si le Gouvernement ne cesse de dénoncer l'inefficacité de l'A.N.P.E. dont le « taux de placement » se situe aux environs de 15 p. 100, il faut avouer qu'il ne lui donne guère les moyens d'être efficace. Alors que le nombre des demandes d'emploi a triplé en cinq ans, les effectifs de l'Agence n'ont augmenté que d'un tiers. Un décret concernant la réforme de l'A.N.P.E. est en cours d'élaboration. Souhaitons qu'il puisse contribuer à l'amélioration du fonctionnement de cet organisme, puisque nous n'aurons pas l'occasion d'en débattre dans cette enceinte.

Pour l'instant, le moins qu'on puisse dire est qu'aucun effort budgétaire particulier n'a été consenti. Depuis la loi de finances pour 1977, l'augmentation de la part des dépenses ordinaires consacrées à l'A.N.P.E. s'est révélée chaque année inférieure à la précédente. L'augmentation de la dotation pour 1980 n'est supérieure que de 14 p. 100 à celle de 1979. Les autorisations de programme stagnent et les crédits de paiement diminuent. On peut donc en conclure que vous laissez, une fois de plus, à la charge des communes le soin d'assurer l'accueil des chômeurs et que les conditions de travail des employés de l'Agence ne peuvent que s'aggraver.

Face à cet abandon de toute action de nature volontariste en ce qui concerne les mesures structurelles, on assiste toutefois à l'éclosion d'une politique très organisée quand il s'agit d'accroître la flexibilité du marché du travail. Je pense notamment au développement de l'emploi de catégories de travailleurs non organisés ou au recours à une législation particulière.

Cela touche tout particulièrement les jeunes qui, rejetés à la fin des stages organisés dans le cadre des pactes nationaux pour l'emploi, se tournent vers le seul moyen, pour eux, d'entrer sur le marché du travail, c'est-à-dire le recours au travail temporaire ou à durée déterminée.

Il ne vient en effet à l'esprit de personne de penser que les coûteuses mesures en faveur des pactes pour l'emploi puissent être suffisantes pour absorber les jeunes qui se présentent chaque année sur le marché du travail. Le Gouvernement a, certes, trouvé là un bon procédé de camouflage : des mesures spectaculaires, annoncées à grand renfort de campagnes publicitaires, mais qui ne correspondent ni aux besoins des jeunes ni à ceux du pays.

Quel est le but du Gouvernement lorsqu'il privilégie ainsi l'emploi des jeunes soit en augmentant de près de 30 p. 100 les crédits de la formation professionnelle, consacrés à l'emploi-formation des jeunes, soit en lançant trois pactes pour l'emploi successifs ? Veut-il nous faire croire que le chômage n'est dû qu'à l'entrée des jeunes sur le marché du travail et que la situation serait, par là même, moins grave ?

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'afflux prématuré des jeunes, au printemps dernier, dans les statistiques de l'emploi ne représentait rien d'autre que les laissés pour compte des stages de formation effectués dans le cadre du deuxième pacte pour l'emploi.

A qui profitent donc ces pactes ? Au patronat, essentiellement, qui trouve là une main-d'œuvre quasiment gratuite sans aucune obligation d'embauche définitive. Les jeunes ainsi employés sont lésés aussi bien sur le plan financier que celui de la formation professionnelle.

La proportion des jeunes parmi les demandeurs d'emploi, qui avait diminué depuis l'automne 1977 pour atteindre 35 p. 100 en avril 1978, était remontée à 46,08 p. 100 en octobre 1978 avant les effets du deuxième pacte. Si ces pactes n'ont eu aucun effet sur l'emploi, ils ont, en revanche, permis de substantielles augmentations de profit pour les entreprises.

Et le troisième pacte ? Même dispositif, mêmes effets. On peut, en fait, remarquer incidemment que l'importance de ces pactes paraît curieusement liée à la proximité des échéances électorales. (Murmures sur les bancs de l'union pour la démocratie française.)

Les chiffres, à eux seuls, confirment cette remarque : 7 500 millions pour le premier pacte, 2 500 millions pour le deuxième pacte et 3 500 millions par an pour le troisième pacte prolongé jusqu'en 1981, par hasard, bien sûr !

Or, vous-même, monsieur le ministre, proclamiez, le 17 mai 1978, le caractère transitoire du deuxième pacte et annonciez un programme d'action permettant de résoudre les problèmes structurels qui se posent aux jeunes ; le provisoire semble bien durer longtemps !

En effet, en dépit de la loi du 3 janvier 1972, destinée à donner un cadre précis à un besoin limité, le travail temporaire ou à durée déterminée connaît, depuis quelques années, un développement spectaculaire. Mon collègue Guy Bêche interviendra tout à l'heure sur ce point.

Je soulignerai simplement que, dans les statistiques pour les fins de contrat à durée déterminée, la proportion des jeunes de moins de vingt-cinq ans est passée de 31,3 p. 100 en 1976 à 42,8 p. 100 en 1978.

Au terme de cette intervention, monsieur le ministre, je ne peux m'empêcher de ressentir un profond malaise ! Dans une conjoncture aussi angoissante que celle que nous traversons actuellement, comment peut-on appréhender les problèmes de l'emploi avec une telle légèreté ? Votre tour de France de l'emploi, ou plutôt du chômage, ne changera rien à l'angoisse des Français. Qu'il puisse au moins vous permettre de mieux mesurer cette angoisse ! J'en doute si, à l'instar du Premier ministre, vous refusez de rencontrer « les porteurs de pancartes ».

Oui, en fait, aujourd'hui, lorsqu'ils ont l'impression de ne plus être écoutés, les travailleurs de ce pays n'ont d'autre moyen que de se faire entendre à travers ces luttes et ces manifestations.

Sous couvert de libéralisme et de refus d'intervention, vous laissez, en effet, le C.N.P.F. adopter des attitudes unilatérales et souvent, vous refusez les négociations, comme nous le voyons en ce moment à Belfort chez Alstom.

Je pourrais citer aussi l'absence de directives gouvernementales lors de la négociation sur les départs à cinquante-cinq ans dans la construction navale. Par refus d'intervention du Gouvernement et de la négociation des accords sociaux nécessaires à une telle mesure, pour l'ensemble des chantiers, on constate aujourd'hui de profondes disparités entre les travailleurs de la construction navale qui partent à cinquante-cinq ans avec 67 p. 100 de leur salaire brut et les travailleurs de la sidérurgie qui partent, eux aussi à cinquante-cinq ans, mais avec 75 p. 100.

Ce ne sont donc pas les discours gouvernementaux ou des rapports de commissions d'enquête parlementaires sur l'emploi qui redonneront confiance aux travailleurs et à la population de ce pays face à cette angoisse du lendemain que fait peser la situation de l'emploi.

Je ne peux accepter ici d'entendre dire de nouveau, pour justifier vos attitudes, que la crise que connaît la France est une crise mondiale. Nous le savons très bien et, au stade du constat, nous ne l'avons jamais contesté.

Ce que nous contestons, en revanche, c'est le choix de votre société, qui aggrave cette crise.

Nous, socialistes, nous sommes persuadés que la crise de l'emploi que nous traversons est structurelle.

Faute de considérer qu'à la racine de la situation actuelle de l'emploi en France et dans la plupart des pays développés il y a un certain nombre de choix de société, le Gouvernement passe à côté des éléments de diagnostic, mais surtout à côté des remèdes nécessaires.

Il n'y aura pas de nouvelle politique de l'emploi sans une conduite planifiée de l'économie qui assure l'élimination du gaspillage des revenus des entreprises, sans une économie qui assure plus de rationalité dans la détermination des choix et des moyens à tous les niveaux.

Il n'y aura pas de nouvelle politique de l'emploi sans une optique moins frileuse en matière de croissance.

Un véritable programme d'économies des matières premières et de l'énergie, un développement de la technologie et une réduction sensible de la durée de la semaine de travail — accompagnée de la mise en place de la cinquième équipe : voilà quelques éléments qui rendraient l'amélioration de la productivité compatible avec la situation de l'emploi, tout en procurant aux travailleurs et à notre pays des avantages immédiats. Tels sont quelques-uns des éléments de la réponse qu'avancent les socialistes. Vous constatez qu'ils correspondent à un autre choix de société.

Le budget « en trompe-l'œil » que vous nous soumettez ne change en rien votre logique ! Qui donc espérez-vous ainsi abuser ? Les travailleurs de notre pays, profondément sensibles au respect du droit au travail, sont prêts à lutter pour le défendre et ils ne se leurrent pas.

Les socialistes se plaçant de leur côté, refuseront aujourd'hui de voter votre projet de budget. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. Jean-Pierre Abelin. Monsieur le ministre, la situation de l'emploi demeure préoccupante.

En effet, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté du mois de septembre 1978 au mois de septembre 1979 de 10,6 p. 100. La durée moyenne du chômage a tendance à s'allonger et la

commission d'enquête sur le chômage a bien mis en évidence son inégale répartition sur le territoire ainsi que la concentration des difficultés sur certains bassins d'emploi.

En dépit de ces éléments inquiétants « nous ne tirerons pas sur le ministre », pour reprendre votre expression ! Nous ne tirerons pas sur le ministre car il est trop facile pour ceux qui ne sont pas au pouvoir, après vingt ans d'échecs électoraux, de reprocher aux autres l'échec dans les épreuves.

Il n'est que trop facile de vous qualifier de « ministre des chômeurs », oubliant ainsi la spécificité de la situation française, dont voici quelques éléments :

Absence quasiment complète de ressources énergétiques nationales ;

Restructuration tardive de notre appareil de production ;

Structure démographique introduisant 250 000 demandeurs d'emploi de plus annuellement, ce qui distingue fondamentalement notre économie de celle de la République fédérale d'Allemagne où la population active s'est stabilisée ;

Politique d'immigration familiale autrement plus accueillante que celle de nos partenaires d'outre-Rhin — ils ont renvoyé 700 000 travailleurs immigrés dans leurs pays d'origine, depuis 1974 ;

Exode rural encore marqué ;

Système de formation qui produit chaque année 250 000 jeunes sans diplôme ni qualification ;

Système social basé sur la règle sacrée des « avantages acquis » pendant les années de plein emploi ;

Enfin, système politique bloqué par le maximalisme d'une union imaginée en d'autres temps, et qui ne s'est pas aperçue que le monde avait changé depuis.

Pourtant, en 1979, malgré ces handicaps et ces faiblesses, le nombre des licenciés pour motif économique aura baissé d'environ 15 p. 100, et le chômage partiel aura diminué dans de plus grandes proportions encore.

Surtout, en cinq ans, la France aura créé près de 480 000 emplois, alors même que la République fédérale d'Allemagne en aura supprimé un million.

M. Bertrand de Maigret. Très juste !

M. Jean-Pierre Abelin. Nous nous réjouissons également des réformes que vous avez pu mettre en chantier ou des décisions que vous avez prises, qu'il s'agisse de la loi du 16 janvier 1979, sur l'indemnisation du chômage, de l'amorce de la réforme de l'A. N. P. E., du blocage de l'immigration, de l'action en faveur des jeunes et de nouvelles catégories se heurtant à des problèmes spécifiques, avec le troisième pacte national pour l'emploi.

Mais, la particularité de notre situation doit nous inciter à accélérer encore le processus des réformes et des mesures que vous aviez annoncées l'année dernière.

Si nous avions des regrets à formuler, ils porteraient sur la longueur des délais exigés pour qu'une idée lancée se traduise en acte. Cette longueur n'est pas le seul fait de l'administration : elle s'explique aussi par les nécessités de la concertation et par l'effet des pesanteurs.

Permettez-moi d'appeler votre attention cette année sur trois aspects particuliers du problème qui nous préoccupe : les aides de l'Etat, la segmentation du marché du travail et l'aménagement du temps de travail.

Pour ce qui est des aides de l'Etat, votre ministère n'est pas directement compétent, mais c'est tout de même le problème de l'emploi qui est posé. Il faut veiller à mieux orienter les aides de l'Etat, en respectant la neutralité de celui-ci, quelle que soit la dimension des entreprises.

La polémique relative au caractère plus ou moins confidentiel du rapport Hannoun sur l'aide de l'Etat aux entreprises a eu au moins le mérite de montrer que notre système d'aides était très concentré : tous les systèmes exceptionnels, créés dans un louable dessein, qu'il s'agisse soit du F. S. A. I. ou du C. I. A. S. I., privilégient les grosses opérations.

Certes, d'un point de vue administratif, dans l'optique d'une administration centralisée, il est plus facile d'aider une entreprise qui crée mille emplois que vingt entreprises qui en créent cinquante chacune. A cet égard, il serait intéressant de comparer les aides accordées pour un emploi créé par une petite ou par une grande entreprise. Des chiffres farfelus circulent, sans qu'aucune étude sérieuse sur le sujet n'ait été amorcée.

En tout cas, il n'est pas sûr que la neutralité de l'Etat soit respectée dans ce domaine. C'est encore moins certain, pour ce qui est de l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics, mais je n'insisterai pas sur ce point.

Ensuite, monsieur le ministre, je m'interrogerai comme vous sur le délicat équilibre à trouver entre la nécessité de rendre aux entreprises une certaine souplesse et les dangers que pré-

senierait, à terme, la création d'un marché du travail secondaire où se rencontreraient des emplois précaires et une main-d'œuvre marginalisée.

Non seulement les à-coups de la conjoncture internationale, les réactions brutales des pays pétroliers, mais encore la complexité et la qualité — sans oublier la rigidité — des lois sociales votées en période de plein emploi ont conduit les entreprises à recourir plus largement à toutes les possibilités laissées ou introduites par le législateur pour rendre une certaine souplesse de gestion, si nécessaire aux entreprises en cette période de mutation : travail temporaire, contrats à durée déterminée, sous-traitance.

En effet, les exigences de la compétitivité ne permettent plus aux entreprises de conserver en permanence un « sur-effectif » pour faire face aux pointes d'activité.

Toujours dans un dessein d'assouplissement, nous avons voté, à l'initiative de notre ami M. Zeller, la possibilité de faire les « 4 fois 10 », avec l'accord des représentants du personnel.

De même, sans doute faudrait-il autoriser les entreprises à disposer d'un contingent réduit d'heures supplémentaires, sans qu'il soit besoin de l'autorisation de l'inspection du travail, mais dans les limites de la loi, quitte à réduire en compensation la durée annuelle du travail.

Cependant, cette si nécessaire souplesse retrouvée ne doit pas conduire à créer une structure dualiste du travail où, d'un côté, il y aurait la catégorie de ceux qui travaillent dans un secteur hyperprotégé, pour les salaires, les conditions de travail ou la stabilité de l'emploi, et, de l'autre, une catégorie de travailleurs « précaires », si je puis dire, constituée essentiellement des nouveaux venus sur le marché du travail : les jeunes, les femmes, les travailleurs plus âgés, qui se plient difficilement aux contraintes d'une reconversion.

Indépendamment du problème de justice posé par une telle structure et du climat d'insécurité qu'elle crée, ce dualisme risquerait de faire courir, à terme, un danger majeur de marginalisation et de désaffection des jeunes à l'égard du travail.

Dans ma ville de Châtellerauld, dont la dimension est comparable à celle de Libourne, en trois ans, cinq entreprises de travail temporaire se sont installées et il est question d'en créer une sixième !

Vous disposez, monsieur le ministre, de plusieurs rapports excellents : prenez, à très brève échéance, des mesures pour mieux éliminer les abus dans ce domaine et pour mieux protéger les travailleurs temporaires.

Mais la lutte contre les abus suppose aussi un meilleur fonctionnement d'une agence pour l'emploi réformée, qui retrouverait sa vocation originelle de placement et concurrencerait très sérieusement les agences de travail intérimaire.

Enfin, s'agissant de l'aménagement du temps de travail, la situation n'a pratiquement pas évolué en un an, mis à part un texte de portée très limitée que nous avons adopté l'année dernière.

Nous souhaitons vivement que soient accélérées les négociations entre les organisations professionnelles et les formations syndicales.

Aussi, pour bien marquer notre volonté de coopération entre le Gouvernement et le Parlement, vous nous trouverez tout prêts à voter une loi-cadre sur la durée du travail, comme nous avons adopté la loi sur l'indemnisation du chômage qui a conduit syndicats et patronat à se mettre d'accord au mois de mars de cette année.

De même, pour ce qui est du travail à temps partiel, répondez, monsieur le ministre, aux demandes de ceux ou de celles qui souhaiteraient travailler volontairement et librement à temps partiel.

Quelles mesures comptez-vous retenir, parmi celles qui figurent dans le rapport Lucas, sur la définition de ce type de travail, sur la protection légitime des travailleurs qui l'ont choisi, mais aussi sur les conditions de nature à inciter les entreprises à créer une offre correspondant à la demande, qui est réelle ?

Pour terminer, je vous ferai part d'un regret relatif aux crédits de la formation professionnelle continue, notamment à la grande faiblesse des subventions de fonctionnement en général, et à leur plus grande faiblesse encore dans les secteurs non classés comme prioritaires, tels les centres de promotion sociale agricole.

Avec mes collègues Bertrand de Maigret et Hubert Bassot, je me suis inquiété de la régression de la dotation de ce chapitre. Si des transferts expliquent la diminution de 1 milliard 102 millions de francs, il n'en reste pas moins que les moyens de fonctionnement sont simplement reconduits pour l'exercice 1980.

Au moment où le législateur s'apprête à définir l'orientation de l'agriculture française, il serait regrettable que les actions de promotion sociale agricole soient pénalisées. En 1979, elles ont coûté à l'Etat 28 millions de francs environ. Nous souhaiterions que vous nous assuriez un financement supplémentaire pour tenir compte de l'érosion monétaire.

M. Bertrand de Maigret. Très bien !

M. Jean-Pierre Abelin. Des instructions à vos délégués régionaux tranquilliseront ceux qui sont attachés à la modernisation de notre agriculture et à la formation des hommes et des femmes.

En commençant, je vous ai annoncé que nous ne tirerions pas sur le ministre. En vérité, nous aimerions tirer plus fort et ensemble dans le même sens ! Aussi, ne vous étonnerai-je pas en vous déclarant, pour conclure, que le groupe de l'union pour la démocratie française votera votre projet de budget. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et sur quelques bancs du rassemblement pour la République.)

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

M. Gustave Ansart. Monsieur le ministre, n'est-il pas singulier que discuter du budget du travail consiste d'abord et avant tout à discuter du budget du chômage ?

En effet, l'un des résultats les plus clairs de la politique de votre gouvernement, c'est que le chômage, ce fléau que nous avons connu dans notre jeunesse et que nous espérons ne plus jamais revoir, a ressurgi en force dans notre vie nationale. Il s'y installe désormais comme une donnée durable de cette société et il est même devenu le « compagnon de route » de votre politique, au point qu'aujourd'hui des centaines de milliers de jeunes sont contraints d'entrer dans la vie par la porte de l'Agence nationale pour l'emploi.

Telle est la réalité. Des centaines de milliers de jeunes attendent des années avant de trouver un premier emploi. Ils sont contraints d'identifier leur avenir sous le spectre menaçant d'un chômage massif, dont vous n'êtes même pas capable d'enrayer la progression.

A cet égard, les chiffres sont accablants. En trois ans de gouvernement Barre, le nombre des demandes d'emplois s'est accru de 52 p. 100. Celui des offres d'emplois a baissé de 33 p. 100. Selon les statistiques officielles, on compte actuellement un peu plus de 1 400 000 demandes d'emplois non satisfaites, soit une augmentation de 10 p. 100 depuis le mois de janvier, 15 p. 100 de plus que l'an dernier.

Selon les critères de la C. G. T., le nombre réel des chômeurs atteint 1 700 000, dont près de la moitié sont des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Depuis l'arrivée à la présidence de la République de M. Giscard d'Estaing, le nombre des chômeurs a été multiplié par trois, et 530 000 emplois industriels ont été supprimés de 1974 à 1978.

Quant aux prévisions des experts, elles confirment l'aggravation du chômage pour les années à venir : 200 000 chômeurs de plus annuellement !

Vous pratiquez une politique de chirurgiens impitoyables qui prescrivent, comme dans le Nord et en Lorraine, après tout examen de la santé de notre pays et de nos régions, non des soins attentifs et des remèdes sérieux, mais des amputations de notre corps industriel, mutilations qui vouent désormais nos régions au déclin, au dépérissement et à la mort lente.

Tel est le cas du Nord-Pas-de-Calais, de l'Alsace et de la Lorraine, pour ne citer que les principales régions.

Cette politique a pour résultat la disparition des usines dans des secteurs entiers, ce qui oblige les travailleurs à de longs, coûteux et épuisants déplacements.

Des industries entières sont aujourd'hui sérieusement atteintes, comme la sidérurgie et le textile. D'autres vont bientôt l'être, comme la construction navale, et cela en application, d'ailleurs, de plans décidés à Bruxelles, plans qu'à tort on désigne du nom d'un commissaire de la Communauté.

En vérité, ces plans sont imposés par les sociétés multinationales qui font la pluie et le beau temps dans le Marché commun, au sein de la Communauté européenne, où elles dictent leurs lois, tandis que la France, on le constate pour le textile, la sidérurgie et la construction navale, ne défend pas ses industries.

Certes, vous avez cité des chiffres, monsieur le ministre, que vous vouliez rassurants. Vous avez ajouté aussitôt, il est vrai, que vous ne croyez pas au miracle : sage précaution ! Car, vous le savez fort bien, vos chiffres correspondent à une situation momentanée, purement saisonnière. Lorsque vous muliez des régions entières, vous les entraînez dans la voie du déclin. Alors, le lent dépérissement commence !

Par exemple, un responsable me déclarait, il y a quinze jours, que la chambre de commerce de Valenciennes estimait à 75 000 le nombre de personnes qui devront quitter la région dans les cinq années qui viennent, si les plans pour la sidérurgie étaient, hélas, appliqués.

Dans une telle situation, le plus dramatique ce n'est pas seulement le développement du chômage: c'est aussi le désintérêt dont le Gouvernement fait preuve.

Qui oserait prétendre, en effet, que la lutte résolue contre ce fléau social qu'est le chômage s'inscrit dans les préoccupations gouvernementales ?

Quels moyens a-t-il mis en œuvre ?

Quelle politique mène-t-il ?

Quels sont ses grands desseins ?

Que propose-t-il pour ces travailleurs, notamment pour les plus démunis qui, par millions, dans cette société d'inégalités, sont désormais des laissés pour compte du progrès ?

Tout se passe, au contraire, comme si l'on voulait accoutumer l'opinion à la fatalité d'un volant permanent de 1 million et demi à 2 millions de chômeurs. Ne va-t-on pas jusqu'à affirmer qu'il s'agit-là d'une exigence des grandes sociétés industrielles, de je ne sais quelle rançon du progrès !

Où allons-nous ?

Que propose le Gouvernement ?

Que propose la Communauté européenne ?

L'austérité ! La réduction du pouvoir d'achat ! Des économies sur la santé, les services publics, l'éducation, toutes mesures qui aggraveront le chômage !

On cherche à nous persuader que la bonne santé de l'économie exige la liquidation de pans entiers de nos grandes industries, la fermeture de milliers d'entreprises, la privation d'emplois pour des centaines de milliers d'hommes et de femmes.

De même, votre politique conduit à la faillite de nombreux commerçants et artisans, accablés par le poids de l'impôt, pris en tenaille par les grandes firmes, les banques et la bureaucratie : 17 000 faillites depuis le début de l'année, soit une augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'an dernier !

Le chômage, monsieur le ministre, est indigne de notre époque. Il est le contraire de la liberté et de la démocratie. Il n'y a aucune liberté dans la condition de chômeur, j'en suis témoin quotidiennement. Il n'y a que la mutilation des individus, un gâchis sans précédent des compétences humaines.

Combien d'ouvriers qualifiés, d'ingénieurs, de cadres, de techniciens rejetés de la production, et dont les espoirs sont brisés, ne sont-ils pas atteints dans la foi en leur métier, en leurs fonctions ?

Comment, en regard, parler encore de « société fraternelle, humaine et solidaire » ?

Est-ce là la politique nouvelle ? La grande politique capable d'enthousiasmer notre jeunesse, de sortir notre pays du marasme dans lequel on l'enfoncé, alors que 200 000 chômeurs de plus sont d'ores et déjà prévus pour l'année prochaine et les années suivantes ?

Le premier des droits de l'homme, dans une société moderne, c'est le droit au travail. Il n'y a pas de parler des droits de l'homme seulement pour les autres, pour les hommes des autres pays. Or, le droit au travail est, chez nous, quotidiennement dénié à près de deux millions d'hommes et de femmes. C'est un droit que ce régime s'avoue incapable d'assurer !

Voici trois ans, on nous a présenté M. le Premier ministre comme le meilleur économiste de France. L'économie politique classique, dont il est un représentant, nous explique depuis des lustres qu'un certain chômage est nécessaire pour combattre l'inflation, et qu'une certaine inflation permet de résorber le chômage.

Cruel dilemme pour ceux qui nous gouvernent ! Mais M. Barre, lui, a surmonté la contradiction. Avec lui, nous avons à la fois l'inflation galopante et le chômage massif !

Chaque fois que nous avons critiqué une politique qui impose l'austérité aux travailleurs, mais qui, je le souligne, permet du même coup le gonflement des profits — cinquante milliards en 1978 pour les dix-huit plus grands monopoles de France — on nous a rétorqué qu'il était nécessaire de donner aux grandes sociétés industrielles les moyens financiers d'investir et, par là même, de créer des emplois et de résorber le chômage. Or, depuis deux années, il est certain que les profits connaissent une croissance remarquable et que les trésoreries des grandes entreprises se portent bien. A cet égard, il est symptomatique que les bilans publiés cette année révèlent des profits en forte hausse.

Mais où sont donc les créations d'emplois promises ?

A quoi servent les profits, si la France en reste au niveau zéro de l'investissement, quand il n'y a pas reculé comme dans certaines industries.

Le Gouvernement ne manque pas une occasion de faire la leçon aux salariés lorsqu'ils osent présenter des revendications. Mais il se garde bien, et pour cause, de condamner le grand patronat pour ses carences !

En ne faisant pas face à leur devoir qui est d'investir, les grandes sociétés industrielles qui, pourtant, reçoivent des sommes considérables puisées dans les fonds publics, abandonnent délibérément l'intérêt national.

On masque d'ailleurs la réalité sous des propos d'une rare autosatisfaction.

M. Giscard d'Estaing et le grand patronat prétendent avoir mis notre industrie à l'heure moderne. Il est vrai que quelques grands groupes ont fait l'objet des sollicitudes, notamment financières, du Gouvernement et qu'ils ont été mis à même de tenir leur place dans la compétition internationale. Mais qu'en est-il du tissu industriel français ?

Il y a quelque temps, un quotidien économique publiait une liste d'articles d'usage courant vendus sur le marché français : 85 p. 100 des articles importés.

Cette politique extérieure en matière industrielle coûte à la France des emplois par centaines de milliers. La facture à payer aux États-Unis, à l'Allemagne de l'Ouest et au Japon nous en coûte 300 000 !

Or, à l'origine de cette situation, il n'y a pas un problème de prix et de concurrence. Il y a tout simplement le fait que notre pays est absent de la production de ces produits modernes. Ce sont les retards structurels de l'industrie française qui nous contraignent à importer. Comment expliquer ce retard de la sidérurgie française, alors que, depuis plus de deux siècles, nous produisons de la fonte et de l'acier ?

De même, est-il normal que les plus grands groupes textiles du Nord réalisent déjà de 30 à 50 p. 100 de leur production à l'étranger, ce qui les conduit à supprimer des milliers d'emplois chaque année dans notre pays, tout en profitant de l'aide de l'Etat ?

Est-il normal que l'usine Renault de Douai, où se fabrique la R.14, importe des tôles du Japon quand, à 30 kilomètres de là, on projette de fermer Usinor-Denain et de jeter à la rue des milliers d'ouvriers ?

Le « redéploiement » à l'étranger coûte cher, trop cher à la France !

D'une façon générale, la politique de « redéploiement » coûte à la France des centaines de milliers d'emplois. Cette perte s'ajoute au déficit d'emplois qui résulte des défaillances de nos structures industrielles.

Pour justifier ce redéploiement, on nous objecte les contraintes de la compétitivité, une compétitivité que l'on recherche dans les pays à bas salaires et sans législation sociale.

Est-ce cela votre objectif inavoué, monsieur le ministre ? Va-t-on prendre comme modèles les pays qui n'assurent aux travailleurs ni revenus suffisants ni protection sociale ? Faut-il retourner cinquante ans en arrière pour le plus grand profit du patronat français ? Veut-on importer chez nous, en même temps que les produits fabriqués à l'étranger, la misère et le sous-développement social ? Le progrès social ne doit-il pas être la finalité du développement économique ? Sinon, à quoi servirait le progrès économique ?

De toute façon, il est douteux qu'avec un salarié sur deux gagnant moins de 3 000 francs par mois, ce soit la paye des ouvriers français qui mette en cause la compétitivité de nos industries !

Lorsque nous déclarons : « Produisons français », nous, communistes, nous affirmons notre volonté de développer dans notre pays une grande politique industrielle, seule capable de créer les emplois nouveaux nécessaires pour résorber le chômage massif que nous connaissons. Il faut produire français pour donner du travail aux jeunes Français qui constituent la majorité des chômeurs.

De nombreuses études ont été faites à ce sujet. Si nous transformions en France une grande partie des produits bruts que nous exportons, si notre industrie était présente pour de nombreux produits de grande consommation que nous sommes contraints d'importer, nous disposerions de plus de deux millions d'emplois nouveaux. On ajoute même que ce serait encore davantage si nous garnissions les créneaux, comme l'a fait, souvent à notre détriment, l'Allemagne de l'Ouest.

Il en est ainsi pour la machine-outil et la construction électrique.

Or les grands groupes industriels ont les moyens d'investir, mais ils ne le font pas. Les profits immédiats et l'exportation des capitaux passent avant l'avenir du pays.

C'est pourquoi, le parti communiste propose qu'une législation appropriée oblige les grandes sociétés à réinvestir en France l'essentiel de leurs profits.

Il propose que les comités d'entreprises disposent d'un droit de veto pour bloquer éventuellement l'exportation des capitaux et d'un droit de contrôle sur les investissements et les fonds publics.

Il propose de relancer la production sur la base d'une grande politique industrielle fondée sur les investissements nécessaires pour permettre réellement à l'industrie française de répondre aux besoins de notre propre marché intérieur.

Aujourd'hui, dans toute une série d'industries, comme la sidérurgie, la machine-outil, le bois, le charbon, la construction navale, les composants électroniques, le textile, on peut développer l'emploi en développant l'appareil de production, en faisant reculer les importations.

En joignant au développement de la production par une politique d'investissements, l'élargissement du marché intérieur par l'augmentation du pouvoir d'achat, il est possible d'opérer une véritable relance économique qui mettrait fin en grande partie au chômage.

Alors, monsieur le ministre, nous ne serions plus contraints, lorsque nous discutons du budget du travail, de discuter en réalité du budget du chômage !

La situation actuelle n'est pas, à nos yeux, le résultat de l'incompétence de ceux qui gouvernent la France, mais celui d'une politique délibérée, toute entière orientée vers la sauvegarde des profits capitalistes.

Cette politique dévouée aux intérêts des grandes sociétés multinationales n'est pas seulement antisociale, ce qui est déjà grave, elle va à l'encontre des intérêts nationaux.

Vous présentez votre politique, monsieur le ministre, sous le signe de la modernité. Rien n'est plus archaïque que ces vieilles idées sur la fatalité de la crise, sur la nécessité des sacrifices, sur le consensus, sur le redéploiement, maintenant sur la supranationalité.

Ce qui est moderne, c'est la relance sociale, la nouvelle croissance, la lutte contre les inégalités, de nouveaux rapports sociaux dans la production, un nouvel ordre économique mondial pour lequel nous luttons, de nouvelles bases de coopération internationale, une réduction de la durée du travail, ce qui est à la fois un besoin social et un moyen de résorber le chômage.

Cette réduction de la durée du temps de travail sans diminution des salaires, cet aménagement du temps du travail en conformité avec les aspirations de notre époque, sont liés à l'exigence d'une nouvelle croissance. Celle-ci implique que soit repensées les conditions d'utilisation des aptitudes créatrices des hommes.

Il faut, dit-on, lutter contre l'inflation. Certes, mais il faut le faire avec énergie. Il faut l'attaquer à la source en s'en prenant aux superprofits capitalistes, aux gaspillages, aux gâchis des matériaux de production et des hommes, en développant la production intérieure, en stimulant et en encourageant la recherche et la production qualifiée de notre époque moderne, notre époque qui est faite de prodigieux progrès techniques et scientifiques alors que tant d'intelligences jeunes sont laissées en friche.

C'est pourquoi je salue de cette tribune les luttes des travailleurs pour une vie meilleure, les luttes qui ont permis de limiter la malfaisance de votre politique.

C'est ainsi que le député du Nord que je suis enregistre que la lutte des sidérurgistes du Nord et de la Lorraine a permis que la dotation du chapitre 44-72 passe de 79 à 589 millions de francs. Les dépenses au titre de la deuxième convention sociale de la sidérurgie sont évaluées, elles, à 510 millions de francs pour 1980. Elles contribuent ainsi au financement des principales dispositions, dont la préretraite pour environ 12 000 salariés : il n'en était pas question au début de la lutte des sidérurgistes.

Dans tout le pays, les luttes se développent. Nous sommes aux côtés des travailleurs de Belfort. Nous sommes aujourd'hui aux côtés des postiers qui luttent, en même temps, pour une autre poste qui soit digne de notre époque. Nous sommes aux côtés des sidérurgistes qui ne peuvent pas s'habituer à l'idée que leur région va mourir. Nous sommes aux côtés des travailleurs de la fonction publique dont vous avez déjà annoncé la perte du pouvoir d'achat.

Je salue les mineurs de fer de Lorraine qui occupent, aujourd'hui, à Dunkerque, un minéralier et qui, en défendant leur emploi, défendent la France et ses richesses bradées.

Aux travailleurs, nous disons : seule la lutte unie vous permettra de ne pas supporter cette politique avec toutes ses conséquences pour vous et vos familles. Nous avons la conviction que les grandes luttes sociales qui se développent dans le pays portent en elles cette politique d'avenir dont la France a un urgent besoin.

Ai-je besoin d'ajouter, monsieur le ministre, que nous voterons évidemment contre votre projet de budget. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Laurain, dernier orateur de la matinée.

M. Jean Laurain. Monsieur le ministre, vous ne serez pas surpris si, à l'occasion de ce débat je repars de la réduction du temps de travail et de la revendication unanime des syndicats pour la semaine de 35 heures.

Des négociations difficiles ont lieu sur ce thème entre les organisations syndicales et le patronat. Difficiles parce que, au-delà du débat technique sur le coût économique de l'opération et ses répercussions sociales, tout le monde est bien conscient que la réduction du temps de travail pose un problème de société, je dirai même de civilisation.

En effet, grâce au progrès scientifique et technique qui amène l'automatisation progressive des tâches pénibles et augmente la productivité, notre époque peut permettre aux travailleurs d'accomplir enfin trois de leurs profondes aspirations : le droit au travail, l'amélioration des conditions de travail et le temps de vivre.

Les 35 heures s'imposeront un jour ou l'autre comme une étape décisive vers l'émancipation des travailleurs. Pour l'instant, cette revendication se heurte, évidemment, à la logique impitoyable du profit qui caractérise le système capitaliste. Dans cette logique-là, il sera toujours possible de démontrer que la réduction du temps de travail coûtera trop cher pour les quelques résultats sociaux escomptés.

Je voudrais contribuer modestement à éclairer le débat et, en même temps, apporter le soutien des socialistes à la lutte des travailleurs pour les 35 heures en réfutant trois arguments présentés par le patronat et le Gouvernement qu'on ne s'étonnera pas d'entendre parler le même langage.

Il s'agit du précédent de 1936, du peu d'efficacité de la réduction du temps de travail pour la création d'emplois et du coût économique de l'opération.

D'abord le précédent de 1936. Cet argument selon lequel les 40 heures ont eu pour conséquences la baisse de la production et l'aggravation du chômage, a été repris par M. Michel Debré citant Alfred Sauvy, au cours du débat sur l'adaptation du VII^e Plan.

Il n'est effectivement pas niable que se soient produites en 1936 des chutes sectorielles de production, mais ces chutes provenaient surtout de l'application à la fois brutale et uniforme de la loi des 40 heures, dans l'ignorance de la durée réelle du travail où se trouvaient les économistes de l'époque. Mais pour Alfred Sauvy, qu'il fallait citer jusqu'au bout, les difficultés économiques que connut le front populaire s'expliquent également par l'absence de volonté du patronat de maintenir la production : « Si le patronat français, si profondément malthusien pendant la crise, critique la semaine de 40 heures, c'est à cause de la majoration du salaire horaire qui l'accompagne, mais il ne voit pas d'un mauvais œil la réduction de la production qui en résultait. »

Il est donc clair qu'au cours de cette période, il n'y a pas eu de réelle tentative d'accroître l'embauche.

Ainsi, la contre-preuve de 1936 n'est pas suffisante puisque nous proposons une retour immédiat aux quarante heures puis une réduction progressive aux trente-cinq heures, négociée branche par branche, avec priorité pour les travaux pénibles, répétitifs ou dangereux.

Deuxième objection : la réduction du temps de travail ne serait pas créatrice d'emplois. Mais les études de l'I.N.S.E.E., les travaux du comité « emploi et travail » du VII^e Plan ont montré que lorsque la réduction de la durée du travail est adaptée aux ressources en main-d'œuvre inutilisées — il en existe ! — lorsqu'elle est modulée entre branches industrielles, que des délais suffisants sont laissés aux adaptations inévitables, elle peut se réaliser sans perte de production avec embauche supplémentaire.

Une enquête de l'I.N.S.E.E. effectuée en 1969 avait montré que la moitié des entreprises, notamment celles de plus de cinq cents salariés, avaient embauché après les accords contractuels de Grenelle sur la réduction du temps de travail. Plus

réemment, une enquête réalisée en 1977 par le centre I.F.O. de Munich a étudié le comportement prévisible des entreprises placées devant une réduction de deux heures hebdomadaires sans perte de salaire : elles auraient d'abord recours aux heures supplémentaires la première année, mais procéderaient ensuite à des rationalisations et des embauches plus nombreuses que dans le cas d'un allongement des vacances.

Les syndicalistes européens s'accordent pour considérer qu'une réduction de 10 p. 100 du temps de travail crée 5 p. 100 d'emplois supplémentaires. En France, la simple application de la loi des quarante heures dégagerait environ 350 000 emplois.

Troisième objection : le coût économique de l'opération. L'accroissement des charges qui en résulterait pour les entreprises s'il n'y avait pas perte de salaires — seule hypothèse acceptable — serait insupportable. C'est votre argument, monsieur le ministre. Vous le fondez sur une des simulations faites à l'occasion de la préparation du VII^e Plan pour tester les effets macro-économiques d'une baisse de la durée du travail, et qui concluait à une détérioration du commerce extérieur et à une légère aggravation du chômage si le salaire par tête était maintenu.

Il faut pourtant apporter, y compris dans l'actuelle logique économique « libérale », plusieurs correctifs à ces conclusions pessimistes.

D'abord, la diminution du chômage résultant d'une embauche supplémentaire réduirait le volume des allocations versées, ainsi que les pertes de recettes de la sécurité sociale.

M. le président. Je vous prie de conclure, monsieur Laurain. Je vous avais prévenu : votre temps de parole était de cinq minutes. Ce temps est écoulé.

M. Jean Laurain. Je vais conclure, monsieur le président.

Il est frappant de constater que très peu d'études ont été menées sur ce plan et qu'elles ne tiennent d'ailleurs pas compte d'effets favorables tels qu'un meilleur rendement, la réduction de l'absentéisme et des accidents du travail.

En France, la durée du travail et le taux du chômage sont parmi les plus élevés d'Europe, et pour des salaires moindres. Cette constatation détruit à elle seule tous les arguments économiques opposés à la réduction du temps de travail.

En conclusion, il ne faut pas attendre une évolution spontanée du Gouvernement et du patronat. La lutte pour les trente-cinq heures est une lutte de classe. Le combat continue et les socialistes sont aux côtés des travailleurs pour faire aboutir leurs revendications légitimes et raisonnables qui contribueront à leur libération. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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 quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1980, n° 1290 (rapport n° 1292 de M. Fernand Icart, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) ;

Travail et participation et formation professionnelle *(suite)* :

(Annexe n° 42. — M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial ; annexe n° 43. — M. Arthur Delhaine, rapporteur spécial ; annexe n° 44. — M. Parfait Jans, rapporteur spécial ; avis n° 1293, tome XVI (Travail), de M. Jacques Sourdille, tome XVII (Participation), de M. Jean-Pierre Delalande, tome XVIII (Population), de M. Jean Fonteneau, tome XIX (Travail manuel), de M. Daniel Boulay, tome XX (Formation professionnelle), de M. Pierre Zarka, et tome XXI (Travailleurs immigrés), de M. Bernard Derosier, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt-cinq.)

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

(Le compte rendu intégral des 2^e et 3^e séances de ce jour sera distribué ultérieurement.)

