

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

(21^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du vendredi 13 octobre 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL COFFINEAU

1. Questions orales sans débat (p. 3543).

MAINTIEN DU 24^e R.I.M.A. À PERPIGNAN

Question de M. Barate (p. 3543)

MM. Claude Barate, Gérard Renon, secrétaire d'Etat à la défense.

ENTREPRISE VIDÉOCOLOR À LYON

Question de Mme Jacquaint (p. 3544)

Mme Muguette Jacquaint, M. Gérard Renon, secrétaire d'Etat à la défense.

FERMETURE DE PRISONS

Question de M. Zeller (p. 3545)

MM. Adrien Zeller, Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.

CATASTROPHES NATURELLES DANS LES D.O.M.

Question de M. Lordinot (p. 3546)

MM. Guy Lordinot, Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement.

DESTRUCTION DES LAGONS DE LA RÉUNION

Question de M. Pota (p. 3547)

MM. Alexis Pota, Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement.

T.G.V.-EST

Question de M. Léonard (p. 3548)

MM. Gérard Léonard, Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

CIRCULATION SUR LE CANAL DE BRIARE

Question de M. Xavier Deniau (p. 3549)

MM. Xavier Deniau, Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

Suspension et reprise de la séance (p. 3550)

2. Emploi et exclusion professionnelle. - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3550).

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Discussion générale :

Mme Muguette Jacquaint,
M. Jean-Paul Fuchs.

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

3. Ordre du jour (p. 3560).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL COFFINEAU,

vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions orales sans débat.

MAINTIEN DU 24^e R.I.M.A. À PERPIGNAN

M. le président. M. Claude Barate a présenté une question, n° 162, ainsi rédigée :

« M. Claude Barate appelle l'attention de M. le ministre de la défense sur les problèmes posés par l'éventuel départ du 24^e RIMA de Perpignan et demande en conséquence le maintien et le développement du 24^e RIMA à Perpignan. »

La parole est à M. Claude Barate, pour exposer sa question.

M. Claude Barate. Ma question s'adresse à M. le ministre de la défense. Elle concerne l'application du plan Orion et le départ éventuel du 24^e régiment d'infanterie de marine de Perpignan.

Monsieur le secrétaire d'Etat à la défense, je n'ai cessé, depuis l'année dernière, d'alerter M. le ministre sur les conséquences de ce départ. Je lui ai même demandé un rendez-vous au nom de l'ensemble des parlementaires et des élus des collectivités locales du département. Ma demande est restée sans réponse. J'espère que cette question nous permettra enfin d'en obtenir une.

Le 24^e RIMA gère dans les Pyrénées-Orientales un ensemble opérationnel de 2 500 hectares et un quartier étendu capable d'héberger plus de 1 000 hommes. Par ailleurs, dix salles d'instruction équipées, une régie audiovisuelle à deux canaux de distribution, un ciné-tir et des installations sportives participent à la qualité de la formation.

La caserne, située en plein centre ville, a été complètement modernisée dans le cadre du schéma directeur établi en 1982, puisque à ce jour, ce n'est pas loin de 40 millions de francs qui ont été dépensés. Dix millions de francs supplémentaires permettraient d'accueillir aujourd'hui les 1 000 hommes du 4^e RIMA, alors qu'il faudrait plus de 100 millions pour déplacer le 24^e RIMA à Fréjus.

Le départ du 24^e RIMA de Perpignan entraînerait un vide total de la présence militaire en Méditerranée occidentale et pourrait entraîner un déséquilibre stratégique dans cette zone de communication avec la péninsule ibérique et l'Afrique du Nord.

Au plan militaire, il est clair que cela enlèverait au département des Pyrénées-Orientales la possibilité d'agir sur le plan opérationnel, c'est-à-dire sur la protection de la France Sud et la défense du plateau d'Albion.

De même, le soutien logistique de la garnison au service de santé, au B.S.N. et à l'hôpital d'Amélie-les-Bains, aux préparations militaires - P.M.T., P.M.M. et P.M.P. - à l'instruction des O.R.S.E.M. et des réserves disparaîtrait.

Monsieur le secrétaire d'Etat, le départ du 24^e RIMA porterait donc une atteinte grave à notre région sur plusieurs plans : au plan militaire sur les points que je viens de vous indiquer, mais aussi en ce qui concerne l'application des plans Orsec en cas d'inondations, d'incendies ou de neige, et donc en ce qui concerne la protection de la population ; au plan financier, puisque cela entraînerait une perte sèche de 50 millions de francs injectés par an dans l'économie du département ; enfin, au plan psychologique, car le 24^e RIMA incarne aux yeux de la population un des éléments de la vie perpignanaise. En effet, ce régiment est très bien intégré dans son milieu et, par la politique systématique de présence sur le terrain qui a été menée ces dernières années, il a forgé des liens très forts, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Le conseil municipal de Perpignan, sur ma demande, et le conseil général des Pyrénées-Orientales, sur la demande de mon épouse, ont émis le vœu du maintien à Perpignan de cette unité, vœu qui incarne parfaitement la volonté profonde de la population.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous sommes aujourd'hui dans un climat où l'on parle de plus en plus abondamment de la nécessité de négocier. Vous conviendrez avec moi que vous ne pouvez plus refuser de discuter avec les représentants de la population. Nous sommes à votre disposition, quand vous le jugerez utile, pour discuter avec vous de ces problèmes.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à la défense.

M. Gérard Renon, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, je vous remercie d'avoir évoqué le déménagement du 24^e RIMA et d'avoir à cette occasion souligné tout l'intérêt que présente l'action des armées, non seulement pour leurs missions prioritaires qui sont celles de défense, mais aussi pour leurs actions générales au service de la population dans des circonstances quelquefois difficiles.

Cela dit, vous conviendrez qu'il n'y a pas deux manières de traiter les problèmes d'implantation des régiments et qu'on ne peut pas imaginer que leur organisation soit immuable, qu'elle ne s'adapte pas à l'évolution des menaces et des techniques et à la nécessité de dépenser de la manière la plus efficace et la plus soignée les crédits que la nation consent pour sa défense.

On ne peut pas imaginer de ne jamais rien toucher à ce qui existe, ce qui conduirait évidemment à disposer d'un outil militaire inadapté et coûteux. Ce serait, certes, à court terme une solution de facilité, de tranquillité, mais elle conduirait rapidement à de grandes difficultés.

En fait, la seule approche responsable est plus exigeante. Elle procède de l'ambition d'assurer au pays la défense la plus efficace sur le plan opérationnel dans les conditions économiques les meilleures.

J'insiste sur le mot opérationnel, car il ne faut tout de même pas oublier que le rôle de notre outil de défense est bien, d'abord, d'assurer la défense.

Le cas du 24^e RIMA stationné à Perpignan est une parfaite illustration de cette problématique.

Que vous demandiez le maintien, et même le développement, de ce régiment à Perpignan est une démarche tout à fait légitime, naturelle et compréhensible de la part d'un élu soucieux de la vie de l'agglomération où il assume des responsabilités locales. Mais je suis sûr que l'élu de la nation saura comprendre les motifs d'intérêt général qui ont conduit le ministre de la défense à décider les orientations dont vous avez parlé à propos du 24^e RIMA.

L'armée de terre assure la formation initiale des volontaires pour un service long destinés à servir outre-mer à la fois au 4^e régiment d'infanterie de marine à Fréjus et au 24^e régiment, actuellement à Perpignan.

Depuis plusieurs années, l'état-major de l'armée de terre a étudié le regroupement de cette formation sur un seul site dans un souci, notamment, d'économie.

Il fallait que le Gouvernement approuve cette orientation pour que l'initiative puisse être mise en œuvre. La décision politique a été prise sur la base, et sur elle seule, des éléments techniques du dossier qui montrent les motifs pour lesquels - je regrette de ne pouvoir vous donner satisfaction sur ce point - Perpignan ne peut pas être retenu.

L'armée de terre dispose à Fréjus d'une infrastructure immobilière qui abrite déjà le 4^e RIMA, régiment d'instruction, et le 21^e RIMA, régiment opérationnel. Cette coexistence présente un intérêt certain, car une instruction délivrée au contact d'éléments opérationnels est beaucoup plus concrète et pratique, mais, surtout, la présence de deux régiments sur un même site permet un système de protection et de sécurité unique et l'utilisation de moyens de soutien communs - ordinaire, mess, infirmerie, soutes à essence, foyers, etc. - ce qui est évidemment une source d'économies.

Cette base opérationnelle peut absorber, sans difficulté et pour un investissement de l'ordre de 70 millions de francs seulement, tous les effectifs de volontaires de service long outre-mer à instruire. Cette opération génère en conséquence des économies de fonctionnement courant et de personnel.

Il n'en irait pas de même si l'on retenait l'hypothèse inverse, qui a évidemment votre préférence, et selon laquelle on aurait imaginé le regroupement à Perpignan des 4^e et 24^e régiments d'infanterie de marine. On n'aurait pas pu utiliser pour cette opération globale l'emprise actuelle de la citadelle. La construction d'un nouveau casernement aurait été nécessaire et, si elle avait été réalisée à la périphérie de la ville, saurait coûté, a-t-on calculé, au moins 350 millions de francs. Elle n'aurait pas permis d'accueillir le 21^e régiment d'infanterie de marine qui aurait donc dû rester à Fréjus sur une emprise surdimensionnée pour lui.

Voilà, monsieur le député, les éléments techniques du dossier. En toute conscience, l'intérêt général n'imposait-il pas la mesure décidée, aussi difficile à prendre soit-elle ?

Bien entendu, il convient d'examiner dans un cadre associant tous les intéressés les conséquences de cette décision sur la vie de votre département. Cette concertation est en cours. Le cabinet du ministre de la défense a reçu, à sa demande, le rapporteur général. Il est bien évident que, si vous souhaitez, avec vos collègues, être reçus, il sera donné suite à cette demande.

M. le président. La parole est à M. Claude Barate.

M. Claude Barate. Les éléments en notre possession ne correspondent pas, monsieur le secrétaire d'Etat, avec les chiffres que vous avez annoncés. Les élus de la nation que nous sommes - et je comprends bien la dichotomie que vous avez opérée entre élus locaux et élus de la nation - souhaitent savoir si, au plan financier, il y a une réelle économie. Pour l'instant, nous n'en sommes pas persuadés.

Nous souhaiterions donc, dans la discussion que nous aurons avec vous, aller au fond des choses et savoir si réellement cette opération induira une économie pour le budget de la défense. Si la réponse est positive et va dans votre sens, ce sont alors les élus locaux qui vous demanderont les compensations qui peuvent apparaître nécessaires.

Quoi qu'il en soit, dans un premier temps, nous voulons aller au fond des choses et savoir si réellement, parce que nous avons des informations inverses, le ministère de la défense réalise une économie sans porter atteinte au potentiel de défense de la nation. Si vous pouvez très rapidement prendre contact avec les parlementaires du département et organiser un rendez-vous avec le ministre de la défense, je vous en saurai gré.

ENTREPRISE VIDÉOCOLOR A LYON

M. le président. Mme Muguette Jacquaint a présenté une question, n° 161, ainsi rédigée :

« Mme Muguette Jacquaint attire l'attention de M. le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire sur l'entreprise Vidéocolor à Lyon faisant partie du

groupe Thomson, entreprise nationalisée. La direction envisage de fermer cette entreprise qui fabrique des « canons » pour postes de télévision, ce qui entraînerait la suppression du site et de 380 emplois. Elle lui demande quelles dispositions il compte prendre afin d'empêcher tout licenciement dans cette usine moderne, dont la productivité a été accrue et dont les salariés, en majorité des femmes, possèdent un savoir-faire de très haut niveau. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint, pour exposer sa question.

Mme Muguette Jacquaint. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire. Elle concerne Vidéocolor, entreprise implantée dans le VIII^e arrondissement de Lyon et qui fait partie du groupe Thomson, lui-même nationalisé.

La direction vient d'annoncer publiquement la fermeture de cette entreprise pour fin décembre, avec à la clef près de 400 licenciements et l'abandon du site.

Or, cette entreprise moderne est rentable. En 1988, un bénéfice de près de 8 milliards de centimes a été dégagé et, pour l'ensemble du groupe Thomson, ce sont 280 milliards de centimes de profits annoncés pour 1988, soit une progression de 12,6 p. 100 par rapport à 1987.

Des études sérieuses montrent que Vidéocolor n'a rien d'un « canard boiteux ». Ses finances sont saines et les résultats enregistrés sur l'année 1988 sont bons. On y fabrique pour les postes de télévision ce que l'on appelle le « canon », et le prix de revient industriel du « canon » lyonnais est compétitif et se place au même niveau que ses concurrents européens et japonais. Une nouvelle chaîne de production a été mise en place afin d'augmenter la rentabilité de cette fabrication.

Les propositions des syndicats pour le maintien du site lyonnais font, à l'évidence, preuve de sérieux.

Je les rappelle : développer les fabrications actuelles ; poursuivre le processus d'automatisation du montage ; mettre en fabrication des productions nouvelles comme, à terme, le « canon » T.V.H.D., en passant par les différents stades d'évolution du « canon ».

D'autres arguments sérieux viennent conforter ce choix du site lyonnais. L'usine de Lyon a démontré sa capacité d'innovation et d'adaptation aux nouveaux produits. Elle possède le savoir-faire indispensable. Elle peut compter sur un personnel qualifié et motivé pour s'engager et réussir une nouvelle étape de modernisation.

Au vu de ces propositions et arguments, il apparaît donc bien que l'entreprise lyonnaise Vidéocolor peut et doit rester sur place, d'autant que son départ entraînerait inévitablement de nombreuses conséquences négatives comme l'aggravation du chômage, la perte de l'emploi à Lyon pour près de 400 hommes et femmes - femmes à qui l'on dit, par le biais d'un organisme d'embauche payé par le groupe Thomson : « Vous, mesdames, vous n'avez rien à craindre ; vous êtes belles et jolies ; vous retrouverez du travail. ». C'est scandaleux pour la dignité des femmes dans cette entreprise !

On peut imaginer quelles difficultés découleraient sur le plan familial de la fermeture du site.

Autres conséquences négatives, le manque à gagner pour la ville de Lyon par la disparition de ressources fiscales, l'affaiblissement du potentiel industriel et économique de la ville et, plus généralement, la perte d'une production nationale pourtant indispensable.

Nous trouvons cette décision scandaleuse. Elle doit être rapportée. Je demande à M. le ministre de l'industrie quelles mesures il compte prendre afin de maintenir cette entreprise et tout son potentiel à Lyon, et quels moyens il compte engager pour une nouvelle étape de sa modernisation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à la défense.

M. Gérard Ronon, secrétaire d'Etat. Madame le député, M. Fauroux accompagne actuellement le Président de la République dans un déplacement hors de France. Aussi m'a-t-il demandé de répondre à votre question.

Vous avez appelé son attention sur la situation de la société Vidéocolor, filiale du groupe Thomson spécialisée dans la fabrication d'éléments de visualisation intégrés dans les téléviseurs.

Le groupe Thomson a annoncé, à la fin du mois de septembre 1989, son intention de réorganiser l'ensemble de son dispositif de fabrication de canons électroniques pour téléviseurs. Ces appareils, produits en grandes séries, sont associés aux tubes de verre également fabriqués par la société Vidéocolor pour constituer les éléments fondamentaux des téléviseurs commercialisés par le groupe Thomson.

Il convient d'abord d'examiner les raisons économiques et industrielles qui peuvent justifier la décision arrêtée par le groupe Thomson.

Il faut être conscient que ce groupe doit se placer dans les conditions les plus favorables pour affronter une situation concurrentielle extrêmement dure, et notamment une industrie extrême-orientale qui est devenue très puissante dans l'électronique grand public. Thomson doit relever - ce qui est une politique à long terme majeure - le défi de la télévision à haute définition. L'établissement de Lyon de la société Vidéocolor doit faire face depuis plusieurs années à des difficultés récurrentes, qui ont pesé lourdement sur les résultats du groupe. Le groupe a donc pris la décision d'effectuer cette réorganisation après avoir entrepris une étude approfondie des différentes solutions envisageables pour le site de Lyon.

L'étude menée par le groupe Thomson a montré qu'il fallait partager l'activité de fabrication réalisée à Lyon, en confiant les fabrications de bas de gamme, qui font appel à une main d'œuvre peu qualifiée, à une filiale extra-européenne du groupe, et en concentrant sur le site français de Genlis, près de Dijon, le développement et la fabrication de produits nouveaux et de produits performants. Il s'agit d'une réorganisation des activités mondiales du groupe en matière de canons électroniques. Les activités de haute technologie devront être effectuées à Genlis ; cela va faire de la France le berceau des produits d'avenir, en particulier pour la télévision à haute définition, dont je répète que c'est un enjeu absolument majeur. Thomson va donc concentrer ses efforts en France sur les seuls produits en mesure d'apporter durablement de la valeur ajoutée à notre pays. Voilà pour l'aspect industriel.

Toute nécessaire qu'elle soit, cette réorganisation doit bien entendu s'effectuer dans des conditions permettant aux salariés de Lyon de retrouver rapidement un emploi. Le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire a donc demandé aux dirigeants du groupe Thomson de mobiliser des moyens importants pour atteindre cet objectif : soit au travers de reclassements au sein du groupe pour les salariés acceptant de changer de domicile, soit par une insertion dans le milieu économique local. Le groupe Thomson va créer une antenne de reconversion sur le site de Lyon, qui fera appel à une société spécialisée pour aider les salariés souhaitant rester dans la région lyonnaise à retrouver un emploi. Bien sûr, ces dispositions devront être discutées entre l'entreprise et les représentants des salariés dans le cadre normal de la concertation entre ces partenaires.

M. le président. La parole est Mme Muguette Jacquaint, qui ne dispose plus que de trois minutes.

Mme Muguette Jacquaint. Vous ne vous étonnez pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que la réponse que vous venez de nous donner sur l'état de l'entreprise Vidéocolor et sur son avenir ne me satisfasse pas. Et elle sera loin de satisfaire les salariés de cette entreprise et leurs organisations syndicales.

En fait, ce qu'a décidé le groupe Thomson, c'est - vous l'avez dit - de transférer au Mexique la fabrication de produits actuellement fabriqués en France, et ce pour une bonne raison : trouver encore un peu plus de main-d'œuvre à bon marché.

J'en ai fait la démonstration et, je l'ai appuyée sur des chiffres, qui n'ont pas été démentis. Les profits, les bénéfices réalisés par le groupe Thomson n'ont jamais été aussi élevés.

Ce que je vous demande aujourd'hui - et vous ne m'avez pas répondu sur ce point - c'est que les bénéfices et les profits réalisés par le groupe Thomson soient réinvestis en France. Or le Gouvernement peut l'y obliger puisqu'il s'agit d'une entreprise nationalisée. Il est donc possible de maintenir Vidéocolor sur le site de Lyon.

Vous m'avez répondu que le groupe Thomson recherchait des possibilités pour les salariés de trouver un autre emploi. Je vous ai exposé tout à l'heure comment l'organisme d'embauche payé par Thomson envisageait de créer des emplois.

On dit aux femmes : « Vous êtes jeunes et jolies, vous retrouverez du travail ! » Je pense même qu'il y a, dans ce groupe d'embauche, des personnes qui demandent aux personnels de Vidéocolor : « Si vous entendez quelqu'un qui cherche des salariés, dites-le-nous ! » Il y a là un manque de sérieux. Le Gouvernement veut laisser couler cette entreprise alors qu'il a la possibilité, puisque c'est une entreprise nationalisée, d'empêcher cette fermeture.

FERMETURE DE PRISONS

M. le président. M. Adrien Zeller a présenté une question, n° 165, ainsi rédigée :

« M. Adrien Zeller interroge M. le garde des sceaux, ministre de la justice, sur le programme de fermeture de prisons considérées comme vétustes et notamment la maison d'arrêt de Saverne. »

La parole est à M. Adrien Zeller, pour exposer sa question.

M. Adrien Zeller. Monsieur le garde des sceaux, le 20 juillet dernier, vous avez annoncé la suppression d'une trentaine de prisons et de maisons d'arrêt en France.

La justification invoquée de cette mesure prise sans aucune concertation et, à l'évidence, très largement improvisée, c'est leur coût élevé en personnels et en fonctionnement, l'amélioration du service public pénitentiaire et la vétusté de certaines de ces prisons.

Le cas de la maison de Saverne dément cette analyse et démontre avec éclat l'absence réelle de politique cohérente de votre ministère dans ce domaine.

La vétusté, d'abord. La prison de Saverne a fait l'objet d'investissements continus depuis trois ans de plusieurs millions de francs. Certains travaux étaient d'ailleurs en cours quand la décision de fermeture a été annoncée. Bel exemple d'incohérence et d'improvisation !

Les coûts de fonctionnement, ensuite. Avec 34 agents pour 120 places, les ratios d'encadrement sont pratiquement comparables à ceux de structures plus grandes et dont on dit qu'elles seraient plus efficaces.

L'amélioration du service public pénitentiaire, enfin. Une maison d'arrêt comme celle de Saverne se caractérise par la proximité de la détention par rapport au domicile des familles, par une accessibilité facile, aussi bien par route que par train, pour celles-ci surtout si l'on considère qu'elles sont très souvent modestes. Elle se caractérise aussi par un niveau particulièrement élevé de travail pénal qui permet à l'Etat de réaliser de substantielles économies. Elle se caractérise également par une intense activité d'insertion sociale et de rééducation grâce aux relations très anciennes tissées avec le milieu associatif local. Elle se caractérise enfin par un couplage efficace avec un tribunal de grande instance fonctionnant dans des conditions satisfaisantes et favorisant l'individualisation des peines aussi bien que les contacts avec la défense. En ce qui concerne le fonctionnement interne, personne ne se souvient ni d'émeutes, ni de troubles, ni d'évasions. C'était - et c'est - une maison sûre et bien gérée.

A l'évidence, monsieur le garde des sceaux, ces éléments, qui ne sont pas toujours comptables, n'ont pas été pris en compte, comme ne l'ont pas été les frais de transfèrement des justiciables - il est vrai que ces frais pèseront sur le budget de la gendarmerie, et non sur celui de votre ministère.

Par ailleurs, comment prendre en compte le coût social des politiques de concentration vers les grandes agglomérations urbaines des administrations au détriment de la vocation administrative, judiciaire et pénale de villes chefs-lieux comme Saverne ?

Monsieur le garde des sceaux, nous sommes convaincus que les services ministériels vous ont induit en erreur. Il est encore temps de changer une décision qui vous appartient, mais une décision qui est unanimement jugée comme malencontreuse et incompréhensible.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur Zeller, je comprends les problèmes que pose le programme de fermeture de prisons et notamment de la maison d'arrêt de Saverne.

Dès ma prise de fonctions j'ai clairement indiqué que la modernisation du parc des établissements pénitentiaires était une nécessité et qu'il y avait lieu notamment, à l'occasion du

développement du programme de constructions nouvelles de 13 000 places, d'envisager la fermeture de prisons vétustes ou inadaptées.

Tout, en effet, doit être mis en œuvre pour que les lieux de détention les plus anciens, dont certains sont au seuil de l'insalubrité ou sont inadaptés, soient délaissés chaque fois que, dans des limites géographiques raisonnables, est inauguré un établissement neuf.

C'est donc dans cet esprit notamment que, au cours de l'hiver dernier, une mission d'étude sur la situation générale des établissements pénitentiaires a été menée par l'inspection générale des finances.

Au terme de sa mission, cette inspection a déposé un rapport qui contenait, entre autres recommandations, celle de fermer de nombreuses petites maisons d'arrêt, souvent vétustes, coûteuses en personnel et en fonctionnement.

C'est dans ces conditions que j'ai été conduit à annoncer, en juillet dernier, un plan de fermeture de vingt-cinq établissements.

Ce plan, dont le développement se fera sur les années 1990 et 1991, prévoit effectivement la fermeture de la maison d'arrêt de Saverne.

Cette prison, demeurée - je le reconnais bien volontiers - dans un état de propreté satisfaisante, grâce aux efforts des personnels depuis de nombreuses années, a été construite à la... fin du siècle dernier pour une capacité de 100 places, qui sont d'ailleurs mal distribuées puisque souvent en commun. Cet établissement n'offre aucune possibilité d'adaptation architecturale. Il est onéreux en personnel et en frais de fonctionnement.

Le principe de sa fermeture a donc été posé pour ces raisons. S'y sont ajoutées des raisons toutes aussi déterminantes tenant à l'important effort de modernisation du parc des établissements pénitentiaires dans le département du Bas-Rhin. L'ouverture récente d'une maison d'arrêt moderne de 465 places à Strasbourg, ville distante de 35 kilomètres, ainsi que la restructuration du centre pénitentiaire de Oermingen, distant de 44 kilomètres, conduisent à fermer la maison d'arrêt de Saverne.

S'agissant des personnels, j'ai demandé que, en concertation avec les organisations professionnelles, toutes les mesures sociales d'accompagnement soient prises dans les meilleurs délais.

Je précise en outre que, pour suivre l'application de ce plan, j'ai créé à la Chancellerie une mission temporaire composée de magistrats et de fonctionnaires relevant de mon département et aux travaux de laquelle collaborent des représentants d'autres administrations, notamment l'aménagement du territoire et la délégation aux villes.

Vous savez d'ailleurs que cette mission doit se rendre à Saverne mardi prochain pour y rencontrer les personnels de la prison, les avocats du barreau de Saverne et - j'allais dire surtout - les élus.

Cette mission a pour objet d'examiner tous les problèmes que présente la fermeture de l'établissement, en particulier ceux de chacun des agents et ceux qui sont liés à l'utilisation future des locaux ou des terrains laissés vacants.

Je puis vous assurer que je tiens à ce que le travail de cette mission soit effectué d'une manière approfondie dans tous les secteurs et sur tous les plans.

Les remarques et les suggestions qui seront faites seront prises en compte par les pouvoirs publics dans le but de permettre, notamment aux élus, de participer à l'orientation nouvelle qui pourra être donnée aux établissements et au terrain de la prison de Saverne.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Je remercie M. le garde des sceaux de sa réponse.

Bien entendu, nous posons, dans la ville de Saverne, le problème, non pas en termes de terrain, mais en termes de vocation d'une petite ville, en termes de politique pénitentiaire, car, à l'évidence, monsieur le garde des sceaux, l'aspect de l'efficacité du travail qui est fait dans les maisons d'arrêt et dans les prisons n'a pas été pris en compte par la mission qui a conclu à la fermeture d'une telle maison.

En fait, ce qui compte, ce n'est pas seulement le coût, c'est aussi la comparaison entre le coût et l'efficacité du travail qui est fait. Et, à l'évidence, dans une maison d'arrêt comme celle de Saverne, les résultats étaient plus que satisfaisants :

le couplage avec le tribunal était bon, l'insertion dans le monde social et économique était remarquable. Je crains que, dans ce domaine, on ait sous-estimé ces éléments, qui sont aussi importants que les aspects plus directs que vous avez évoqués.

Si vous deviez persister dans votre décision, Saverne pourrait, grâce à son redressement économique, qui est en cours, vivre sans sa prison, encore que son administration judiciaire s'en trouverait handicapée. Mais je ne suis pas sûr que votre politique pénitentiaire puisse se passer de structures sociales, économiques, humaines et judiciaires aussi favorables que celles qu'a offertes la ville de Saverne.

Voilà le sens de l'appel que je voulais vous adresser. Je souhaite que la mission que vous nous enverrez mardi prochain soit convaincue de l'intérêt du maintien d'une structure qui a fait ses preuves.

CATASTROPHES NATURELLES DANS LES D.O.M.

M. le président. M. Guy Lordinot a présenté une question, n° 167, ainsi rédigée :

« M. Guy Lordinot appelle l'attention de M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les catastrophes naturelles dans les D.O.M. et l'absence de règles pour l'indemnisation des victimes. »

La parole est à M. Guy Lordinot, pour exposer sa question.

M. Guy Lordinot. La question que je pose concerne davantage M. le ministre de l'agriculture, mais je préfère la poser à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, qui est en même temps le porte-parole du Gouvernement.

L'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles dans les départements d'outre-mer n'obéit à aucune règle précise et préalable.

Le récent passage du cyclone Hugo a montré l'absolue nécessité de remédier à ce vide juridique. L'extension de la loi de 1982 sur les catastrophes naturelles et des lois du 10 juillet 1964 et du 31 décembre 1974 sur les calamités agricoles est demandée.

Je constate au passage que le document que j'ai en main porte, à la suite d'une faute de frappe, le mot « loirs » au lieu du mot « lois ». C'est peut-être ce qui explique que l'application de ces lois dans les départements d'outre-mer tarde tant ! (*Sourires.*)

Dans ce même esprit, le conseil régional de la Martinique a élaboré une proposition de loi dont le but est d'instituer un fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer, chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations agricoles. Cette proposition n'a encore connu aucune suite significative. Il convient de noter que, dans la plupart des cas, l'eau se trouve à l'origine des dégâts. Or, dans les départements d'outre-mer où toutes les eaux stagnantes ou non, flottables ou non, navigables ou non, sont propriété de l'Etat, celui-ci néglige totalement l'entretien des lits et berges des rivières, ce qui entraîne des inondations fréquentes, notamment dans la partie terminale des rivières jusqu'à l'embouchure, c'est-à-dire dans les zones à forte densité de population. S'il importe d'étendre l'indemnisation aux départements d'outre-mer, il est indispensable d'assurer la prévention par un entretien régulier des cours d'eau.

A cet égard, la création dans chaque département d'outre-mer d'un office départemental de l'eau, qui aurait la charge aussi bien de la gestion des ressources en eau que de leur distribution et de l'assainissement, s'impose. Cet office recevrait des crédits conséquents de l'Etat affectés à l'entretien des cours d'eau et aurait à sa disposition les services de l'Etat compétents en la matière.

Par ailleurs, des efforts doivent être consentis pour favoriser l'extension de l'assurance. Les tarifs pratiqués sont prohibitifs et seule la population aisée s'assure contre les risques naturels.

Des mesures incitatives de l'Etat afin de favoriser l'accès à l'assurance pour des catégories plus nombreuses ou l'obligation de l'assurance pour certaines catégories d'entreprises semblent nécessaires. Elles sont le corollaire de l'application des lois sur l'indemnisation.

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement.

M. Louis Le Penec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le député, comme vous le savez, les problèmes que vous soulevez ont pu être examinés à deux reprises déjà sur le terrain lors de mes deux récents déplacements en Guadeloupe à la suite du passage du terrible cyclone Hugo.

Vous avez évoqué l'adaptation aux départements d'outre-mer de la loi de 1982 sur les catastrophes naturelles. La réflexion qui avait été engagée à l'époque s'était jusqu'à présent heurtée à une difficulté qui n'avait pu être surmontée.

En effet, la loi de 1982 prévoit un droit à indemnisation en cas de catastrophe naturelle dès lors qu'un contrat d'assurance a été souscrit. Or nombre de particuliers n'ont pas, dans les départements d'outre-mer, la capacité financière suffisante pour contracter des assurances ou ne possèdent pas de biens susceptibles d'être assurés.

Le mécanisme existant du fonds de secours, qui permet une indemnisation sur crédits, budgétaires, est apparu, à l'époque, mieux adapté à la situation particulière de l'outre-mer. De plus, il avait été observé que de nombreuses entreprises avaient souscrit des contrats d'assurance qui comportaient une couverture du risque cyclonique.

Je partage toutefois votre sentiment : la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le Président de la République, que j'accompagnais en Guadeloupe lundi, l'a d'ailleurs très clairement indiqué lors de sa visite.

Je me permets de citer ses propos : « Je pense qu'il faut reprendre la loi de 1982 ou bien en faire une autre adaptée au terrain. J'attends qu'on fasse adopter, dans les plus brefs délais, les dispositions législatives qui permettront de parer à cette carence choquante. »

Comme vous le voyez, des engagements précis, valables pour l'ensemble de l'outre-mer, ont été pris sur place par le chef de l'Etat.

D'ailleurs, comme je l'avais indiqué lors de la visite effectuée à la Réunion après le cyclone Firinga, au début de cette année, mon département ministériel a mis à l'étude le dossier de la législation et de la réglementation en matière d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles dans les départements d'outre-mer.

Ces travaux sont menés conjointement avec le secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, ainsi qu'avec le ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, je tiens à le répéter, la date du 18 octobre qui a été fixée pour la détermination des modalités d'indemnisation des dommages causés par le cyclone Hugo sera respectée. Mais j'ai conscience qu'une réflexion plus large doit également être menée en matière de prévention.

A ce sujet, monsieur le député, vous avez évoqué le problème des cours d'eau, de l'entretien des lits et berges des rivières des départements d'outre-mer.

L'Etat, conscient de l'enjeu social, économique et écologique que représente la gestion des eaux pour le développement des départements d'outre-mer, a envoyé, en 1988, une première mission interministérielle afin d'étudier la situation de la Réunion. Un plan de prévention des risques liés aux inondations a été mis au point.

Une mission similaire a séjourné à la Martinique en septembre dernier ; elle devait d'ailleurs également séjournier à la Guadeloupe par la suite mais n'a pu le faire en raison du cyclone Hugo.

Les objectifs de ces missions sont les suivants : évaluation de la situation présente, prévention des inondations, reconquête de la qualité des eaux des rivières et du littoral, entretien des cours d'eau, exercice de la police des eaux et aspects juridiques liés à ces questions.

La mission rendra, avant la fin de cette année, un rapport qui fera non seulement des propositions techniques, mais qui indiquera aussi quel outil de gestion efficace peut être mis en place. Je ne peux donc me prononcer aujourd'hui sur la proposition que vous faites.

Bien entendu, cette mission se rendra en Guadeloupe dès que possible.

En ce qui concerne plus précisément la Martinique, et dans le prolongement de l'action déjà entreprise au cours du IX^e plan, un programme quinquennal de travaux de protection contre les inondations a été retenu au titre du contrat de Plan 1989-1993, pour lequel l'Etat est prêt à s'engager à hauteur de 4 millions de francs par an, auxquels s'ajoutent, pour 1989, 300 000 francs de crédits d'entretien annuel.

Ce programme comporte une importante liste d'opérations qui sont éligibles : aménagement des ravines Mansor, fonds Moubin et fonds Henry, Dizac, canalisation de la rivière Sainte-Marie, recalibrage de la rivière l'Epinette.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur de ce programme, le F.I.D.O.M., lors de son comité directeur du 18 juillet 1989, a ajouté une dotation exceptionnelle de 1 million de francs au titre des premières tranches des travaux d'endiguage du canal du Lamentin et de canalisation de la rivière du Bourg-du-Vauclin.

Tels sont, monsieur le député, les éléments de réponse que je suis en mesure de vous apporter aujourd'hui, en réaffirmant l'intérêt soutenu que nous portons au problème que vous avez évoqué.

M. le président. La parole est à M. Guy Lordinot.

M. Guy Lordinot. Je note dans votre réponse, monsieur le ministre, quelques éléments de satisfaction. M. le ministre de l'agriculture avait d'ailleurs indiqué mercredi que la question de l'eau était primordiale et qu'à sa demande allaient être constitués plusieurs groupes d'études, aussi bien à son ministère qu'à l'Assemblée nationale.

Cette question est d'autant plus cruciale que les pluies sont suffisamment abondantes pour prémunir nos territoires contre la sécheresse. Or, jusqu'à maintenant, les moyens que nous avons utilisés pour la gestion de l'eau sont restés inopérants et toutes les eaux pluviales se dirigent vers la mer au lieu d'être collectées ou utilisées pour l'agriculture. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons la création d'un office départemental.

Mais je voudrais évoquer un autre problème : l'indemnisation des dommages causés par le vent. J'ai parlé des mesures incitatives que pourrait prendre le Gouvernement. En métropole, la grêle est un risque assurable. Ne pourrait-on également considérer le vent, au-dessus d'une certaine vitesse, comme un risque assurable ? Il faut savoir que, dans nos territoires, les agriculteurs sont assez souvent victimes de pertes de récoltes, par exemple pour la banane, dès que le vent souffle à 60 ou 80 km/h. Ces agriculteurs devraient pouvoir être indemnisés par les assurances et les indemnisations devraient être prises en charge, en partie, par les fonds d'Etat.

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

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le député, le ministre de l'agriculture vous a fait part de la grande réflexion qui est engagée sur la question de l'eau et sur les initiatives qu'il compte prendre en ce domaine. Je ne doute pas que cette réflexion aura des retombées positives pour les départements d'outre-mer.

S'agissant de la dernière suggestion que vous venez de faire, lors du débat législatif que nous aurons à propos de l'adaptation de la loi de 1982 aux départements d'outre-mer, nous pourrions y verser au dossier votre proposition d'indemnisation des dégâts causés par le vent. J'en prends pour ma part bonne note.

DESTRUCTION DES LAGONS DE LA RÉUNION

M. le président. M. Alexis Pota a présenté une question, n° 166, ainsi rédigée :

« M. Alexis Pota attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, sur le grave problème de destruction des lagons de la Réunion et sur la nécessité de prendre des mesures plus strictes de protection des récifs coralliens de l'île. »

La parole est à M. Alexis Pota, pour exposer sa question.

M. Alexis Pota. Ma question, qui s'adresse à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, porte sur le grave problème de la destruction des lagons de la Réunion et sur la nécessité de prendre des mesures plus strictes de protection des récifs coralliens de l'île.

Des fonds importants venant de la C.E.E., du F.E.D.E.R. en particulier, de l'Etat et des collectivités territoriales ont permis la réalisation d'un vaste programme d'assainissement. Cependant, la seule épuration des eaux usées domestiques n'aura que des effets limités sur l'état de santé des coraux si se poursuit l'arrivée d'eaux pluviales non maîtrisées ou de dépôts terrigènes, si les ensembles coralliens restent soumis à l'action mal contrôlée des usagers du littoral et si se pratique toujours une pêche désastreuse.

Je demande que la réglementation existante soit rigoureusement adaptée et respectée, et que des dispositions complémentaires soient prises dans les meilleurs délais pour que les lagons de La Réunion puissent être plus efficacement protégés.

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le député, M. Brice Lalonde, absent de Paris, m'a demandé de vous répondre à sa place, ce que je fais fort volontiers, portant également de l'intérêt à ce problème que vous avez déjà soulevé devant moi.

M. Brice Lalonde est très attentif à la préservation des récifs coralliens et des lagons, qui constituent des milieux très fragiles qu'il convient de protéger rigoureusement contre les apports de pollution. Cet objectif de préservation doit être impérativement pris en compte dans les projets d'assainissement domestiques dès leur conception.

Les eaux pluviales provenant des zones urbanisées peuvent être très polluées et leur évacuation vers la mer doit également être assurée de manière à protéger les récifs coralliens et les lagons : cela rend nécessaire de les rejeter dans des zones non vulnérables ou de les traiter préalablement.

Le secrétaire d'Etat confirme l'extrême attention qu'il porte à cette question, de même que sa préoccupation de préserver l'environnement dans les départements d'outre-mer, et d'améliorer les eaux et d'améliorer leur qualité.

Il connaît l'importance de ces problèmes pour le département de la Réunion, où un développement économique ambitieux et les dégâts causés par le cyclone Firinga impliquent une politique de l'eau particulièrement dynamique. C'est la raison pour laquelle le secrétaire d'Etat a décidé, après une large concertation avec les collectivités territoriales, et notamment le conseil régional, très sensibilisé à ces problèmes, d'allouer à l'île de la Réunion, au travers du prochain contrat de Plan, une aide substantielle, prélevée sur sa dotation d'outre-mer. Il apportera ainsi une aide spécifique de 98 millions de francs à la région Réunion dans le cadre du contrat de Plan 1989-1993.

La protection nécessaire des milieux récifaux en faveur de laquelle vous plaidez ne peut se concevoir que dans le cadre d'une approche globale prenant en compte des problèmes d'aménagement littoraux et continentaux. La démarche qui est engagée par le conseil général dans le schéma d'aménagement régional, que j'ai eu l'occasion d'examiner sur place, doit aboutir, d'ici à la fin de l'année 1989, à l'élaboration d'un scénario d'aménagement dont les différents volets - études, projets de travaux, dispositifs réglementaires - seront examinés par l'Etat avec la plus grande attention.

M. le président. La parole est à M. Alexis Pota.

M. Alexis Pota. Je vous remercie, monsieur le ministre. Je prends acte avec satisfaction des précisions que vous m'avez données et j'en ferai part au conseil régional de la Réunion.

T.G.V.-EST

M. le président. M. Gérard Léonard a présenté une question, n° 164, ainsi rédigée :

« M. Gérard Léonard expose à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, alors que la nécessité de construire le T.G.V.-Est fait l'objet d'un accord quasi général, qu'il vient d'être annoncé, par voie de presse, que la S.N.C.F. ne participera pas au financement de la ligne ; bien plus, elle ne pilotera pas le chantier. Les collectivités locales seraient donc le support essentiel d'un projet dont la réalisation paraît incertaine par suite du désengagement de la S.N.C.F. et de l'Etat. Il lui demande s'il n'estime pas en conséquence que ce projet qui participe directement de l'aménagement du territoire devrait bénéficier d'une attention prioritaire de la part de l'Etat. Il lui signale qu'en l'état actuel du dossier, la déception est grande en Lorraine devant ce qui est considéré comme un recul de la part de l'Etat. »

La parole est à M. Gérard Léonard, pour exposer sa question.

M. Gérard Léonard. Chacun voit combien le projet du T.G.V.-Est européen retient l'attention vigilante de tous les élus des régions concernées et des populations qu'ils représentent. En réponse à leurs préoccupations, exprimées de façon de plus en plus pressante, un « Monsieur T.G.V.-Est » a été nommé en mars dernier avec la double mission d'étudier, en liaison avec les collectivités intéressées, le choix d'un tracé définitif et de proposer un montage financier avant la fin de cette année.

Il faut reconnaître que M. Philippe Essig s'est acquitté jusqu'à présent de sa tâche avec célérité et efficacité.

S'agissant du premier volet de sa mission, l'objectif est pratiquement atteint puisqu'un consensus a rapidement pu se dégager sur le tracé définitif de la ligne.

Si, pour reprendre l'appréciation de M. Essig, « un pas fantastique » a pu ainsi être franchi, c'est parce que les élus ont témoigné d'un sens de l'intérêt commun et d'une détermination exemplaires. Pour parvenir à cet accord, la Lorraine a su prendre ses responsabilités et se mobiliser en abandonnant, au moins pour l'essentiel, ses tendances à réveiller périodiquement de vieilles rivalités. La Lorraine, comme ses voisines, a su encore prendre ses responsabilités en admettant le principe d'une participation financière des collectivités locales, étant donné le coût de l'opération, évalué à 25 milliards de francs, et surtout compte tenu du taux de rentabilité prévisible relativement faible, de 4 p. 100 seulement contre 12 p. 100 pour le T.G.V.-Atlantique.

Ayant ainsi affirmé leur volonté unanime et accepté de consentir de tels efforts, les élus et les populations concernés étaient légitimement en droit d'attendre de la S.N.C.F. qu'elle s'engage résolument dans la réalisation de ce projet et d'espérer une mise en service du T.G.V.-Est européen en 1996, ou au plus tard en 1997.

Pourtant, le président de la S.N.C.F., dans une déclaration récente à un grand quotidien du soir, a seulement fait savoir qu'il était « raisonnable d'espérer réaliser un jour le T.G.V.-Est vers Strasbourg... ».

Si l'on en croit les informations données depuis par la presse, la solution préconisée consisterait à créer une société d'économie mixte dans laquelle la S.N.C.F. n'aurait au mieux qu'une participation symbolique. Les collectivités locales assureraient la maîtrise d'ouvrage, la S.N.C.F. en ayant la simple maîtrise déléguée. Il serait même envisagé de faire appel à l'épargne populaire sous forme d'obligations.

Lorsqu'on sait que le financement du T.G.V.-Atlantique a été assuré pour l'essentiel par la S.N.C.F., avec l'aide de l'Etat, on comprendra le sentiment d'injustice et d'abandon qu'éprouvent aujourd'hui les Lorrains, les Champenois et les Alsaciens.

Pour ce qui est de la région Lorraine, dont je suis l'élu, je constaterai, comme le notait récemment un responsable local, que la Lorraine a le triste privilège de cumuler deux handicaps : celui d'avoir été durement éprouvée par la crise tout en étant astreinte à une lourde contribution pour obtenir son T.G.V.

Conscients de l'enjeu économique vital que représente pour leur région cet équipement et des conséquences graves qu'emporterait toute remise en cause ou même tout retard

dans son exécution, les élus de nos régions sont aujourd'hui inquiets, et déçus devant ce qu'il faut bien considérer comme un désengagement incompréhensible de la S.N.C.F. : incompréhensible, si l'on reconnaît encore à cette entreprise une vocation de service public sans méconnaître, bien sûr, les impératifs financiers auxquels elle est soumise ; incompréhensible, si l'on a la faiblesse de croire que l'aménagement du territoire participe encore des missions essentielles de l'Etat.

Ils s'interrogent sur l'attitude que le Gouvernement entend adopter dans cette affaire. Celui-ci approuve-t-il ce refus d'engagement de la S.N.C.F. ? Quels moyens envisage-t-il de mettre en œuvre pour y remédier ? Cela revient à poser deux questions fondamentales : la S.N.C.F. est-elle encore un service public ? L'Etat a-t-il encore une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, m'a chargé de l'excuser et de lire la réponse qu'il vous a préparée.

Sur la base des conclusions remises fin janvier 1989 par le groupe de travail franco-allemand chargé d'étudier une liaison ferroviaire rapide entre Paris, l'est de la France et le sud-ouest de l'Allemagne, et compte tenu des contraintes financières, de la nécessité d'assurer la meilleure desserte possible de Strasbourg et de l'intérêt de réaliser le raccordement le plus efficace entre les deux réseaux à grande vitesse français et allemand dans cette région, M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer a confié à M. Philippe Essig, ancien ministre, ingénieur général des ponts et chaussées, la mission d'étudier, en liaison avec les collectivités locales intéressées, le tracé définitif du projet de T.G.V.-Est et de rechercher les concours financiers nécessaires à sa réalisation.

Lors des réunions d'information et de concertation qu'il a tenues avec les responsables des régions concernées par le projet, M. Essig a indiqué que le montant des contributions attendues des collectivités locales intéressées par le T.G.V.-Est, compte tenu de sa faible rentabilité, pourrait s'élever à 4 milliards de francs, sur un coût total prévisible de l'ordre de 25 milliards de francs. On ne saurait donc affirmer, en l'état actuel du dossier, que celles-ci constitueront le support essentiel du projet de T.G.V.-Est.

En tout état de cause, les modalités de réalisation et de financement de ce projet ne pourront être arrêtées par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer qu'après la remise par M. Essig des conclusions de ses travaux, à la fin de cette année.

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

M. Gérard Léonard. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne serez pas surpris si je suis déçu de votre réponse, qui n'en est en fait pas une.

Quid de l'attitude de l'Etat vis-à-vis du désengagement de la S.N.C.F. ? Quid du montant de sa participation dans une politique d'éventuelle compensation de ce désengagement ?

Je crains que les inquiétudes exprimées par l'ensemble des élus des régions concernées ne soient fondées.

La politique menée à l'égard de ce dossier, en dehors de l'étude de grande qualité réalisée par M. Essig, peut se résumer ainsi : « Si vous voulez votre T.G.V., il faut vous le payer ! ». C'est comme si le T.G.V. était un luxe, voire un gadget !

Je trouve, avec nombre de mes collègues, qu'il s'agit là d'une curieuse conception de la solidarité nationale. Elle consiste à pénaliser des régions comme la mienne, déjà éprouvée. Il s'agit d'une curieuse conception de la politique d'aménagement du territoire, qui illustre les doctrines libérales les plus sauvages du XIX^e siècle, celles du « laisser faire, laisser aller ».

Il y a donc une grande déception et une attente inquiète.

CIRCULATION SUR LE CANAL DE BRIARE

M. le président. M. Xavier Deniau a présenté une question, n° 163, ainsi rédigée :

« M. Xavier Deniau expose à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux, que le service de la navigation a interdit à partir du 2 octobre 1989 la circulation sur le canal de Briare. Une telle mesure, qui intervient pour la première fois depuis cent ans, lèse gravement les intérêts du port de Briare et ceux de nombreux artisans. Il lui demande donc à quelle date il prévoit la réouverture du canal de Briare et les mesures envisagées pour éviter à l'avenir toute nouvelle interruption de trafic. »

La parole est à M. Xavier Deniau, pour exposer sa question.

M. Xavier Deniau. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports routiers et fluviaux, depuis le 2 octobre, le canal de Briare est fermé à la circulation, entre l'écluse de Venon et celle de Reugny, section comprenant le bief de partage des eaux.

On est sûr que c'est la première fois que cela se produit depuis 1894, c'est-à-dire depuis la création de l'usine élévatrice. Mais, d'après ce que l'on dit, et cela est attesté par les documents locaux, c'est même la première fois de l'histoire, depuis la création elle-même du canal, voilà trois cents ans.

Bien sûr, la pluviosité est faible et d'autres canaux ont été, en France, fermés partiellement.

Mais il se trouve que, chez nous, on ne peut pas dire que « c'est la faute à pas de chance » ! En effet, il existe toute une infrastructure permettant de remédier au manque d'eau dans le canal. Or celle-ci, entretenue jusqu'en 1985, ne l'est plus aujourd'hui. On a cessé d'entretenir l'usine élévatrice, la rigole qui lui fait suite et l'ensemble du dispositif qui assure la régulation des eaux du canal.

Cette situation présente évidemment des inconvénients pour les artisans, les chalands, les sociétés.

Le port de Briare, s'il est ouvert au sud, est fermé au nord.

Le canal et le port de Briare ont fait l'objet de très gros investissements du conseil régional et du conseil général. Mais ces investissements sont pour le moment inutilisables du fait d'une carence de l'Etat.

D'après ce que j'ai compris, on vous avait proposé un système de pompes provisoires servant à remonter l'eau de la Loire dans le bief. Or votre département ministériel n'a donné aucune réponse aux services locaux.

Ainsi, non seulement on a laissé les choses à l'abandon, mais la solution provisoire qui aurait permis de remédier à la situation présente n'a pas fait l'objet d'un examen, ni même d'une réponse.

Comme me l'a dit un éclusier, c'est le progrès à l'envers !

Nous avons l'impression, monsieur le secrétaire d'Etat, d'être, dans cette zone du Loiret, en voie de sous-développement.

Ce qui a été fait à la fin du XIX^e siècle a fonctionné normalement pendant cent ans, mais ne fonctionne plus. On nous dit qu'une étude de rentabilité est en cours. Soit ! Mais nous avons l'impression que l'on procède à un examen pour la fermeture définitive de l'installation et non pour sa remise en fonctionnement.

Quelles sont les dispositions immédiates que vous comptez prendre pour remettre en fonctionnement la section du canal concernée et pour indemniser ceux qui ont été victimes de la situation ? Après tout, on verse bien des indemnités sèche-resse aux agriculteurs ; elles sont insuffisantes, mais elles existent..

Pourquoi n'aurait-on pas le même système pour les gens qui ont été frappés dans l'exercice de leur profession alors qu'ils avaient investi ?

Enfin, je voudrais que les études en cours soient dirigées de manière positive et non pas négatives et qu'elles portent sur la gestion plus équilibrée ou plus rationnelle des quatorze étangs qui servent la régulation des eaux du canal et qui pourraient aussi servir à l'irrigation agricole dans l'ensemble du canton. Pour nous, cela est très important car il s'agit de zones qui, si elles ne sont pas irriguées, sont perdues pour l'agriculture. Il est nécessaire que soient pris ces deux aspects, celui de la navigation du canal et celui de l'utilisation sur un plan local élargi.

Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous me répondiez positivement sur ces trois points.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, vous avez raison : la navigation est interrompue sur la section centrale du canal de Briare, entre l'écluse de Vénon et l'écluse Sainte-Barte, depuis le 2 octobre 1989 pour défaut d'alimentation. Des barrages réservoirs, qui alimentent ce canal, sont vides à la suite d'un déficit important de leur remplissage hivernal, déficit que le prolongement de sécheresse jusqu'à aujourd'hui a accentué.

Depuis 1988, le service de la navigation, gestionnaire du canal, se préoccupe d'optimiser les ressources en eau disponibles pour son alimentation compte tenu de l'apparition de nouvelles contraintes liées au développement du tourisme fluvial sur le canal et des activités nautiques sur les étangs constitués par les barrages-réservoirs.

Je vous confirme qu'une étude de 500 000 francs va être engagée à ce sujet. elle permettra de faire l'inventaire des ressources disponibles, et de mettre au point un système de gestion optimale les concernant.

Il ne s'agit donc pas de faire une étude pour aménager progressivement un fermeture du canal de Briare, mais, au contraire, de faire en sorte que celui-là, comme par le passé, puisse assurer le trafic.

Quant à la situation des usagers du port de Briare, je préciserai que le port est actuellement en eau et que le débouché de la navigation est assuré sur le canal latéral à la Loire. En revanche, la navigation est interrompue en direction de Montargis. Aucune solution n'a jusqu'à présent été dégagée par les services.

M. Xavier Deniau. Des propositions ont été faites ! Je vous les ferai renouveler !

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. La réouverture du canal dépendra des précipitations permettant le remplissage des barrages-réservoirs qui l'alimentait, ce qui prendra sans doute plusieurs semaines.

M. le président. La parole est à M. Xavier Deniau, qui ne dispose plus que de trois minutes.

M. Xavier Deniau. Monsieur le secrétaire d'Etat, je constate que vous n'avez à aucun moment fait mention de l'usine élévatoire. Or il y en avait une à Briare depuis 1894 qui était chargée de pomper de l'eau dans la Loire ou dans le canal latéral, de la déverser dans le bief de partage et donc d'assurer le fonctionnement du canal. Elle l'a notamment fait en 1976 au cours d'une période de sécheresse plus intense qu'actuellement. C'est là-dessus qu'a porté l'essentiel de mon intervention.

Je vous ai demandé d'abord une solution provisoire par l'installation de pompes qui remonteraient l'eau de la Loire dans le bief de partage. Des propositions vous ont été faites à cet égard, mais aucune réponse n'y a été donnée. Je vous les ferai donc renouveler.

Je vous ai ensuite interrogé sur vos intentions précises en ce qui concerne l'usine élévatoire. Elle a fonctionné pendant cent ans, et encore en 1976. Elle ne fonctionne plus maintenant parce que, depuis 1985, on ne l'entretient plus et que ses canalisations de liaison ont été brisées au moment des travaux de la déviation de Briare, par les soins, si je puis dire, du ministère de l'équipement.

Nous sommes en état de sous-développement.

Il ne s'agit pas purement et simplement de regarder le ciel en disant : « Quand il pleuvra, ça ira mieux ! » Il s'agit de remettre en état un système et d'assurer pour l'avenir son fonctionnement.

Or monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne m'avez répondu sur aucun des trois points que j'ai évoqués : ni sur la pompe, ni sur les études - vous avez parlé de la gestion des quatorze lacs-réservoirs, mais pas de l'usine élévatoire -, ni sur l'indemnisation des professionnels victimes de la sécheresse.

Je souhaiterais en conséquence que vous soyez maintenant un peu plus précis ou que vous vous engagiez à me donner des réponses par la suite.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, je considère vous avoir répondu complètement.

M. Xavier Deniau. Pas du tout ! Vous n'avez pas dit un mot de l'usine élévatoire !

M. le président. Nous avons terminé les questions orales sans débat.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

2

EMPLOI ET EXCLUSION PROFESSIONNELLE

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (n^o 905, 911).

La parole est à Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur. Monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, mes chers collègues, avant d'aborder le fond du projet qui nous est soumis, je ne peux éviter de mentionner les conditions très difficiles dans lesquelles les députés et les services de l'Assemblée ont été contraints de travailler : une semaine seulement s'est écoulée entre l'adoption du projet en conseil des ministres et son passage en commission.

A ce sujet, permettez-moi de rappeler les maîtres mots de la circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement : « Le débat parlementaire contribue de façon décisive à la maturation d'un texte. » Et : « Il faut laisser au Parlement le temps de débattre. » Monsieur le ministre, un important travail reste à faire avant la deuxième lecture car nous n'avons pas eu le temps d'approfondir certaines propositions essentielles pour la réussite, que nous souhaitons tous, de la lutte contre l'exclusion professionnelle.

Ce projet vise à mettre en œuvre les principales dispositions sociales du plan pour l'emploi adopté par le Gouvernement le 13 septembre dernier : mais, pour mieux saisir l'ensemble de la démarche, il faut rappeler la politique générale de l'emploi engagée fin 1988 et qui s'est exercée dans six directions.

Les entreprises ont été encouragées à s'engager dans une démarche participative de gestion prévisionnelle des emplois et de modernisation négociée. La création des activités et des emplois dans les P.M.E. et dans les P.M.I. a été stimulée et la transmission des entreprises a été facilitée. Les actions d'aide au reclassement des salariés licenciés économiques ont été développées. Les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté ont accru leur capacité de suivi et de formation. Le revenu minimum d'insertion se met progressivement en place et les services publics de l'emploi ont vu leurs responsabilités s'accroître afin de mieux tenir compte des réalités locales du marché du travail.

L'amélioration de la situation générale de l'emploi, que chacun reconnaît, résulte de l'amélioration économique générale et de la nouvelle politique de l'emploi dont je viens de rappeler les grandes lignes. Mais le poids du chômage, malgré l'action économique et sociale déjà engagée, est encore lourd : 350 milliards de francs par an pour la collectivité, auquel s'ajoute l'énorme gâchis de ressources humaines qu'il entraîne.

La situation générale de l'emploi s'est améliorée de façon significative, mais la persistance de trop nombreuses exclusions professionnelles est préoccupante. La reprise des embauches semble bénéficier plus souvent à de nouveaux actifs qu'aux chômeurs, en particulier aux plus anciens d'entre eux. Elle ne bénéficie pas non plus aux femmes. Entre juillet 1988 et juillet 1989, le nombre des femmes inscrites à l'A.N.P.E. a augmenté de 0,6 p. 100 alors que celui des hommes diminuait de 3,5 p. 100.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Exactement !

Mme Marie-Josèphe Sublat, rapporteur. Au mois de juillet 1989, les femmes subissent un taux de chômage de 13 p. 100 alors que le taux de chômage des hommes est de 7,1 p. 100.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Tout à fait exact !

Mme Marie-Josèphe Sublat, rapporteur. Par ailleurs, les difficultés d'insertion des chômeurs et chômeuses de longue durée et des jeunes s'accroissent. En effet, 800 000 personnes sont aujourd'hui des chômeurs de longue durée, c'est-à-dire depuis plus d'un an. Parmi eux, on dénombre 188 000 chômeurs de très longue durée, c'est-à-dire au chômage depuis plus de trois ans. Il existe donc un noyau dur du chômage sur lequel la reprise économique ne mord pas. Il était donc indispensable de prendre en compte cette situation dans le deuxième plan pour l'emploi, celui du 13 septembre dernier.

Vous avez précisé, monsieur le ministre, que toute politique de l'emploi suppose la mobilisation des chefs d'entreprise et des salariés de l'Etat et des collectivités locales. Les mesures de ce plan se veulent « structurantes et à effets progressifs ». L'objectif est d'en venir à un fonctionnement normal du marché du travail. En premier lieu, il comporte un volet économique qui a pour objet de favoriser l'abaissement du coût du travail et d'aider à la création d'emplois. Le volet social accentue l'effort de simplification, d'individualisation et de qualité des formations.

Les cinq objectifs poursuivis sont les suivants : encourager l'embauche par un allègement du coût du travail, inciter à la réduction du temps de travail et à l'amélioration de la durée d'utilisation des équipements, créer un environnement favorable au dynamisme des entreprises, améliorer la qualité du dispositif d'insertion et de formation des chômeurs, faire un effort particulier en faveur des personnes les plus menacées d'exclusion sur le marché du travail.

Le texte qui nous est soumis est une première traduction du plan pour l'emploi du 13 septembre. Il s'inscrit dans la politique générale pour l'emploi impulsée à l'automne de 1988. Ce texte n'a pas la prétention de résoudre tous les problèmes. Il veut apporter une contribution nouvelle à la lutte contre l'exclusion professionnelle en simplifiant et en unifiant des mesures antérieures. Il présente le grand intérêt de prévoir de véritables contrats de travail, même s'ils sont à durée déterminée, avec une rémunération sur la base du S.M.I.C. et les droits sociaux qui s'y rattachent. En contrepartie d'aides financières et d'exonérations de charges importantes, les chefs d'entreprise sont invités à intégrer à leur personnel ceux de nos concitoyens, celles de nos concitoyennes qui sont le plus en difficulté.

Une remarque importante s'impose avant l'examen plus en détail des dispositions du projet de loi. Pour adhérer à la logique du texte, il faut avoir présents à l'esprit les lourds handicaps qui pèsent sur les publics les plus défavorisés. Nous avons tous observé qu'une longue période d'inactivité provoque de graves dégâts dans la vie personnelle et familiale des demandeurs d'emploi. Ces dégâts sont de l'ordre de la dévalorisation, de la désocialisation et de la destructuration. Le demandeur d'emploi s'enfoncé dans un processus qui tend à réduire de plus en plus ses chances d'embauche. Ses capacités de prospection, ses motivations, la crédibilité de sa candidature, son autonomie se réduisent progressivement. Nous connaissons tous des cas de femmes isolées, chargées de famille, qui n'ont jamais travaillé, qui sont écrasées par des difficultés multiples. Elles sont dans la nécessité d'accéder à un emploi mais elles se trouvent face à un processus inaccessible si elles sont livrées à leurs propres forces.

Devant ces phénomènes sociaux et économiques nouveaux de nombreuses initiatives ont été prises, des recherches pédagogiques ont été conduites. Il est prouvé que le demandeur

d'emploi de longue durée, la femme isolée en grande difficulté, le bénéficiaire du R.M.I. ne sont plus en mesure de reconquérir seuls une place reconnue positivement dans la collectivité.

L'objectif des dispositifs d'insertion est de permettre la mise au point d'une stratégie par les intéressés eux-mêmes, en stimulant et en organisant leurs motivations à l'emploi. Il est d'organiser la permanence et la cohérence d'un accompagnement par une concertation et une coordination étroite de tous les acteurs susceptibles d'intervenir.

On peut vivement regretter que le projet de loi ne prenne pas en compte cette absolue nécessité de bilan personnel, de suivi, d'accompagnement, sans lesquels aucune démarche d'insertion ne pourra réussir.

Le titre 1^{er} du projet de loi, articles 1 et 2, qui unifie les contrats de retour à l'emploi et les contrats de réinsertion en alternance en une seule mesure, est inspiré du souci de simplifier les instruments de la politique de l'emploi. Le nouveau contrat de retour à l'emploi s'adresse aussi bien aux chômeurs de longue durée qu'aux allocataires du R.M.I. ou de l'allocation de solidarité spécifique.

La durée du contrat reste fixée à au moins six mois, mais le projet ne précise pas assez explicitement qu'il s'agit d'un contrat de travail, bien qu'ayant une spécificité propre. Il est souhaitable que le contrat se rapproche le plus possible du contrat défini à l'article L. 122-2 du code de travail.

L'employeur ne peut mettre fin au contrat de retour à l'emploi avant six mois ; une mesure d'interdiction en cas de licenciement économique préalable est prévue.

Une prime forfaitaire sera versée à l'employeur.

Une option de formation sera remboursée par l'Etat. Cette mesure, gage d'un accès durable à l'emploi, va dans le bon sens mais, à l'évidence, il est souhaitable que cette formation soit agréée et dispensée par un organisme spécialisé, extérieur à l'entreprise.

Il est d'autre part regrettable que les modalités de consultation des institutions représentatives du personnel ne soient pas prévues. Notre assemblée doit réparer cet oubli. La cohésion sociale est facteur de réussite économique.

Par ailleurs, il est souhaitable que l'aide de l'Etat soit assortie d'un contrôle public garantissant que la finalité des contrats est bien respectée et que le public ciblé est pris en compte. Il faut également prévoir l'intégration de cette mesure dans les itinéraires d'insertion et assurer un suivi ainsi qu'un accompagnement.

Il est indispensable aussi que les cotisations dues au titre de l'Assedic et de la retraite complémentaire soient prises en compte.

Trois sortes d'exonérations sont envisagées par l'article 2.

La durée d'exonération est en général limitée à neuf mois. Cette durée peut s'étendre à dix-huit mois pour les personnes en chômage depuis plus de trois ans ou les allocataires du R.M.I.

La durée d'exonération correspond à celle du contrat en ce qui concerne la rémunération des titulaires des contrats de retour à l'emploi qui, avant d'en bénéficier, étaient chômeurs de longue durée, c'est-à-dire de plus d'un an, et étaient âgés de plus de cinquante ans. Elle peut donc atteindre dix ou quinze ans, mais l'on sait que plus le temps passe, moins les chômeurs de plus de cinquante ans ont de chance de trouver un emploi. Il paraîtrait normal que l'exonération cesse au moment où le salarié a droit à la retraite à taux plein.

Selon les indications ministérielles, les contrats de retour à l'emploi devraient favoriser l'embauche de 90 000 personnes en 1990.

Enfin, il conviendrait de préciser dans le texte que l'Etat prendra en charge ces cotisations et les versera directement aux organismes de sécurité sociale.

Le coût de la mesure s'élèvera à 1,26 milliard de francs, compte non tenu des dépenses d'exonération.

Le titre II crée le contrat emploi-solidarité.

L'institution de cette formule entièrement nouvelle est aussi inspirée d'un souci d'unification et de simplification des mesures pour l'emploi.

Le contrat emploi-solidarité regroupe, en effet, les formules actuelles des travaux d'utilité collective, T.U.C., les programmes d'insertion locale, P.I.L., et les activités d'intérêt

général, A.I.G. Il convient de préciser qu'ils couvrent des besoins collectifs non satisfaits et complètent les activités exercées par les collectivités qui concluent la convention.

Comme le note le rapport de la commission « Relations sociales et emploi » dans le cadre du X^e Plan, dont les recommandations ont largement inspiré les dispositions du projet de loi, la multiplication des dispositifs a induit des effets de concurrence, voire de cannibalisme, entre les mesures qui nuisent à l'efficacité d'ensemble du système.

Pour rendre ces formules plus attractives, le projet de loi prévoit que les contrats emploi-solidarité qui les regroupent seront des contrats de travail à durée déterminée.

Cette durée devrait être, en général, de huit à douze mois et elle pourrait être étendue à vingt-quatre mois pour les groupes prioritaires. La durée hebdomadaire ne devrait pas dépasser le mi-temps.

La rémunération sera alignée sur le SMIC. La charge de la rémunération sera partagée entre l'Etat et les organismes d'accueil : ceux-ci contribueront à hauteur de 500 francs pour un mi-temps.

Les contrats emploi-solidarité sont exonérés des charges patronales de sécurité sociale. Les institutions représentatives du personnel sont informées des conventions conclues et saisies d'un rapport sur le déroulement des contrats. Les activités proposées ne sont pas modifiées puisqu'il s'agit d'activités exercées dans le secteur des services non marchands.

Sont visées par cette mesure 300 000 personnes. Il s'agira de jeunes sans emploi ou de jeunes chômeurs de longue durée, de chômeurs adultes âgés de plus de cinquante ans ou de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et aussi des bénéficiaires du R.M.I.

Le contrat sera prolongé pour certaines catégories : les chômeurs de longue durée de plus de trois ans, les chômeurs âgés de cinquante ans ou les bénéficiaires du R.M.I.

Certains bénéficiaires du contrat emploi-solidarité pourront suivre une formation remboursée par l'Etat.

Le coût total de la mesure s'élèvera à 1,1 milliard de francs.

Il semble qu'un problème technique se pose, concernant les modalités de financement : les petites collectivités ou associations ne peuvent se permettre une avance de trésorerie et les établissements publics n'ont pas de ligne prévue à cet effet.

Par ailleurs, que se passera-t-il au 1^{er} janvier 1990 pour les FUC, PIL, AIG en cours ? Le problème se posera aussi pour les autres formules fusionnées ou en voie d'extinction comme les PLIF.

Enfin, la commission souhaite que le représentant de l'Etat dans le département présente au comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre des contrats de retour à l'emploi et des contrats emploi-solidarité.

En l'état actuel, le texte s'appliquerait aux jeunes de seize à vingt-cinq ans. La commission estime qu'il ne faut pas ouvrir la mesure aux jeunes de seize et dix-sept ans. La rémunération est élevée par rapport à celle des stagiaires de la formation professionnelle. Il ne faut pas instaurer cette concurrence avec l'apprentissage et les autres formules de stages en alternance, bien adaptées aux jeunes.

Le texte traite donc simultanément le problème de l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes afin d'éviter les effets pervers de certaines formules antérieures.

Le titre III du projet de loi renforce le réseau des missions locales pour l'orientation professionnelle et sociale des jeunes et crée un nouvel organisme consultatif, le conseil national des missions locales. Il serait souhaitable que cet article soit codifié dans le livre 9, pour renforcer la reconnaissance des missions locales. Il crée également une aide financière ponctuelle afin d'accompagner la démarche d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Comme le préconise le rapport sur les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté présenté en juillet 1989 au ministre du travail par M. Bernard Hastoy, la politique d'insertion des jeunes doit s'appuyer sur un réseau cohérent. En particulier, il s'agit de mettre en œuvre une politique locale d'insertion des jeunes, notamment dans le cadre des bassins d'emploi qui constituent le cadre adéquat de cette politique.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Très bien !

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur. De ce point de vue, les missions locales qui sont au contact des jeunes sont chargées de les aider à construire un itinéraire d'insertion sociale et professionnelle et d'en assurer le suivi.

Le réseau d'insertion repose également sur les permanences d'accueil, d'information et d'orientation : les P.A.I.O.

Selon les indications ministérielles, quinze missions locales nouvelles pourraient être créées dans le cadre du budget de 1990.

Leur rôle d'insertion professionnelle et sociale des jeunes de seize à vingt-cinq ans est précisé et leur rôle dans la concertation entre les différents partenaires est renforcé.

L'article 5 institue auprès du Premier ministre un conseil national des missions locales, ce qui permet d'établir son caractère interministériel. Ce conseil est destiné à épauler l'action de la délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Une large place sera faite dans sa composition aux élus locaux et c'est un élu local, président de mission locale qui le présidera.

Le conseil est chargé de faire des propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales.

Enfin, le principe d'une aide financière est prévu à l'article 6 pour répondre au problème de la précarisation des jeunes sans ressources vivant hors de leur famille. Le caractère urgent de certaines interventions ponctuelles en faveur des jeunes sans ressources ayant élaboré un itinéraire d'insertion se concrétisera par la création d'un fonds d'intervention.

La gestion de l'ensemble de cette politique reposera sur les missions locales et les PAIO.

L'article 7 du projet traite des associations intermédiaires et s'oppose à certaines dérives en ciblant mieux le public et en resserrant le dispositif.

L'article 8 a pour objet de majorer l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise pour les femmes isolées qui perçoivent l'allocation d'insertion. Cette discrimination positive découle du constat qu'actuellement sur quatre bénéficiaires de cette aide à la création d'entreprise, il y a une femme seulement.

Ce texte présente de véritables progrès concernant la situation des chômeurs de longue durée et des jeunes en difficulté. Cependant, nous le considérons comme une simple étape, car il ne s'agit pas d'emplois permanents.

Par ailleurs, chaque fois que la mise en place d'un dispositif nouveau d'insertion est favorisée par des exonérations de charges patronales, il convient de rester circonspect. Un tel dispositif peut en effet avoir des conséquences sur le marché de l'emploi : et l'expérience de ces dernières années prouve que ces dispositifs font l'objet d'abus, voire de détournements, et qu'ils ne débouchent pas souvent sur des emplois stables et durables.

Il convient donc au moins d'éviter que le dispositif d'insertion et, plus largement, la politique de l'emploi, n'alimentent le phénomène plus général de la précarité, subie de façon constante par certains groupes sociaux. Une réforme législative s'impose donc pour lutter contre les formes les plus aiguës de la précarité.

Cela doit nous conduire à engager une réflexion d'ensemble, en raison de l'impératif de compétitivité des entreprises sur le marché international et des nouveaux critères de gestion du personnel à flux tendus.

A ceux qui font remarquer que le projet ouvre un champ nouveau à des emplois précaires, on peut opposer fermement que, pour le public en état d'exclusion auquel s'adressent les formules de contrats introduits par ce projet, il s'agit bien d'un réel progrès. Un effort a été entrepris pour diriger ceux qui connaissent des difficultés d'insertion vers un itinéraire qui doit les conduire à des emplois permanents.

Pendant, les menaces de dérive et d'abus pervertissant le système sont bien réelles.

Dans un premier temps, il faut parier sur le civisme et l'esprit de solidarité des employeurs qui signeront ces contrats.

Mais afin de pouvoir réagir par des mesures correctrices à d'éventuels effets pervers manifestes, la commission a souhaité qu'un rapport soit soumis au Parlement à l'issue de la première année d'application de la loi.

Pour ouvrir le maximum de possibilités d'insertion, une large publicité doit accompagner les nouvelles mesures. Les dirigeants de P.M.E., qui n'appartiennent pas tous à des organisations professionnelles, souhaitent une information publique étendue.

J'insiste à nouveau sur le fait que la démarche serait incomplète si elle n'intégrait pas la notion de contrôle. En effet, les aides publiques, l'assouplissement du droit ne sont acceptables que si des contrôles garantissent que ce sont bien les publics visés qui bénéficient des mesures prévues. La démarche serait également incomplète si elle ne prévoyait pas le suivi, l'accompagnement social sans lequel l'itinéraire d'insertion professionnelle ne peut être conduit à son terme.

Monsieur le ministre, je l'ai déjà dit, nous n'avons pas eu le temps de travailler sur ces sujets essentiels. Nous vous demandons de rester très ouvert aux propositions que nous ne manquerons pas de faire en deuxième lecture. Nous nous appuyons sur le rapport relatif aux missions locales et sur l'expérience de ceux qui ont innové dans le domaine de l'aide aux personnes en difficulté.

La philosophie de ce texte est bien la lutte contre l'exclusion professionnelle. Cependant, il ne vise à mettre en œuvre que le volet social de ce plan et, en dépit de tout l'intérêt que nous avons reconnu aux mesures engagées, leurs effets ne sauraient être décisifs sans l'engagement d'une véritable dynamique de type économique et partenarial.

Il n'est pas utopique d'imaginer des entreprises dans lesquelles le dialogue social porterait sur la création d'emplois pour les personnes en difficultés et où la négociation sur l'organisation du travail et sur l'aménagement des horaires prendrait en compte l'offre de postes pour l'insertion des exclus.

Dans ce cas, une aide publique forte atteindrait toute son efficacité, et nous aurions enfin l'espoir de réintégrer le plus grand nombre dans la communauté nationale.

Je terminerai par une citation du Président de la République qui s'inscrit dans le droit fil de ce débat : « L'économie tient le social : impossible de répartir des richesses qui n'existent pas. Le social tient l'économie : impossible de créer des richesses, du moins durablement, sans cohésion interne de l'entreprise, sans cohérence de la nation. » *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Merci !

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

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la lutte contre l'exclusion constitue un aspect essentiel du plan pour l'emploi arrêté par le Gouvernement le 13 septembre dernier. Elle est au cœur du présent projet de loi. Je remercie votre commission de l'avoir compris et Mme Marie-Joséphe Sublet de l'avoir souligné dans son remarquable rapport.

Notre économie crée à nouveau des emplois : près de 300 000 en 1988. C'est le meilleur résultat depuis 1976, et la tendance se confirme cette année : au premier semestre de 1989, l'emploi salarié a progressé d'au moins 70 000 unités, selon les chiffres encore provisoires du ministère du travail, et de près de 140 000 selon les statistiques de l'Unedic.

Sans création d'emplois, il n'y a pas de solution au problème du chômage. Le traitement économique est et demeure au cœur de la démarche du Gouvernement.

Mais ce constat positif sur la croissance et sur l'emploi appelle deux correctifs.

Le premier concerne la forme précaire de nombre des emplois créés dans la période récente : je rejoins les préoccupations qu'ont exprimées votre commission et le groupe socialiste et que Mme Sublet a rappelées tout à l'heure. J'avais moi-même, au printemps dernier, exprimé ma crainte. J'ai pu constater qu'elle est largement partagée sur les bancs de cet hémicycle.

C'est pourquoi nous étions convenus de la nécessité de prendre l'exacte mesure du développement des contrats à durée déterminée et des missions d'intérim, comme des pratiques abusives auxquelles il donne parfois lieu depuis 1988.

Le rapport prévu par l'article 34 de la loi du 2 août 1989 a pour objet de répondre à cette exigence. Je l'ai déposé aujourd'hui même sur le bureau de l'Assemblée. J'ai ainsi tenu mes engagements.

Il ne m'appartient pas de commenter ce rapport avant que vous ayez pu en prendre vous-même connaissance.

Je dirai simplement qu'il me paraît de nature à éclairer les débats qui auront lieu dans cette enceinte, en vue d'apporter à la législation existante les aménagements nécessaires.

Je vous confirme à cet égard que j'ai engagé la préparation de dispositions législatives à la lumière des analyses du rapport et des éléments recueillis auprès des partenaires sociaux.

Leur contenu exact devra procéder d'une large concertation ; mais je puis vous livrer dès à présent mon inspiration d'ensemble, qui est claire.

J'ai trois objectifs : éviter que le travail temporaire ou sous contrat à durée déterminée ne soit utilisé en dehors de sa vocation et ne devienne un substitut à l'emploi permanent, ainsi que c'est trop souvent le cas à l'heure actuelle ; aggraver les sanctions contre les divers abus qui tendent à se répandre depuis la reprise de la croissance ; renforcer, enfin, la protection des salariés concernés.

Mais il faut aussi éviter, en poursuivant de tels objectifs, de priver les entreprises des marges de souplesse dont elles doivent disposer pour faire face aux aléas de la vie économique et se mettre en situation de créer des emplois : on ne peut ainsi contester l'utilité des emplois de courte durée, lorsqu'il s'agit de conduire les adaptations aux fluctuations de la conjoncture.

Il va par ailleurs de soi que l'action législative pourrait être utilement complétée, sur certains thèmes, par un développement de la négociation collective, ainsi que le souhaitent d'ailleurs les partenaires sociaux. Sur ce sujet essentiel, madame le rapporteur, je vous donne l'assurance que le Gouvernement est prêt à poursuivre la concertation engagée avec la commission.

Le deuxième correctif concerne l'objet même de notre débat.

Mesdames, messieurs les députés la reprise est sélective. La croissance ne mord pas sur le chômage, notamment sur le chômage de longue durée. Deux chiffres l'attestent : l'ancienneté moyenne au chômage a augmenté de quatorze jours en un an : elle atteint 374 jours ; dans le même temps, les chômeurs inscrits à l'A.N.P.E. depuis plus de trois ans sont 200 000 : leur nombre a progressé de 7 p. 100 en un an.

Les inégalités se creusent entre ceux qui, grâce à leur qualification, parviennent à retrouver rapidement un emploi, ceux qui ne quittent le chômage que pour y retomber peu après, et les chômeurs de longue durée, qui voient au fil des mois s'amenuiser leurs chances de réinsertion professionnelle.

Ce phénomène touche particulièrement les salariés âgés, rejetés du monde du travail en raison de difficultés conjoncturelles ou de mutations technologiques. Ils éprouvent les plus grandes difficultés pour retrouver un emploi alors qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de la cessation d'activité. Il n'est pas un seul député sur ces bancs qui n'ait reçu au cours de ses permanences des chômeurs de plus de cinquante ans, inquiets, et souvent même désespérés, en raison de leur situation personnelle et des incertitudes pesant sur leur avenir.

Mais le chômage touche aussi trop de jeunes. Sortis sans qualification du système scolaire, ils sont passés au travers des filets de sécurité successifs qui constituent la formation en alternance et les divers stages de formation. Ils risquent alors - qui ne le sait ? - de dériver vers la précarité et la marginalité.

Cette évolution est inacceptable.

Il n'est pas acceptable d'admettre que la vie active se termine dès la cinquantaine. Il nous faut parier sur l'emploi en rétablissant l'égalité des chances à l'embauche.

Il n'est pas acceptable d'admettre que des jeunes se trouvent sans ressources et sans perspective d'accès à un emploi ou à une formation. Il nous faut parier sur une meilleure « mobilisation institutionnelle et sociale » - pour reprendre les propres termes de Bertrand Schwartz - et définir les voies d'une véritable insertion.

Il n'est pas acceptable d'admettre que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion qui, pour près d'un tiers, ont entre vingt-cinq et trente ans, voient leur avenir limité à une assistance financière. Il nous faut parier sur le « I » du R.M.I...

M. Jean-Yves Chamard. Tout à fait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... et donner toute sa portée à l'objectif d'insertion professionnelle recherché par le Gouvernement pour les plus démunis.

Le projet de loi, en favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion, marque notre volonté de prendre appui sur la croissance retrouvée pour mieux combattre l'exclusion. C'est une nécessité nationale.

Je tiens à dire à l'Assemblée, avant de lui exposer le contenu du texte et en réponse au propos liminaire de Mme Sublet, combien je suis conscient d'avoir quelque peu bousculé le travail parlementaire. Vous avez, madame le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, préparé cette discussion dans des conditions difficiles. Sur ce point, je tiens à vous présenter mes excuses.

M. Jean-Yves Chamard. Le tout est de ne pas recommencer, monsieur le ministre !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais j'ai souhaité que ce texte soit examiné avant la discussion par votre assemblée du projet de loi de finances, car il comporte des conséquences financières importantes sur les moyens du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mme Muguette Jacquaint. Ça, oui !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je tiens également à souligner que la refonte et la simplification des mesures pour l'emploi sont inséparables des conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre par les agents du service public de l'emploi.

Il nous faut donc adapter l'organisation, les méthodes et les moyens du service public de l'emploi.

J'aurai l'occasion, lors de la discussion budgétaire, de vous exposer les orientations du Gouvernement, après la remise du rapport de la mission que MM. Bérégovoy, Charasse et moi-même avons confiée aux inspections générales des finances et des affaires sociales.

C'est le défi du service public tout entier - et pas seulement de l'A.N.P.E. - d'offrir aux catégories les plus fragiles des perspectives d'insertion professionnelle dans l'entreprise et des perspectives d'emploi.

Il ne s'agit pas de détourner l'A.N.P.E. de sa vocation principale, le placement des demandeurs d'emploi, bien au contraire, mais de faciliter le placement en utilisant pleinement la ressource que représentent les 100 000 offres d'emploi qu'elle traite chaque mois. Dans un contexte de création d'emplois, le contrat de retour à l'emploi que vous propose le Gouvernement doit être un outil privilégié pour atteindre cet objectif.

Le projet de loi vise à accentuer l'effort en faveur des groupes les plus menacés, comme l'a rappelé tout à l'heure Mme Sublet : les chômeurs de longue durée, les chômeurs de plus de cinquante ans, les bénéficiaires du R.M.I., les jeunes exclus du marché du travail.

Permettez-moi de vous exposer les principales dispositions du projet :

D'abord, conformément aux mesures adoptées par le conseil des ministres le 13 septembre dernier, le projet inscrit dans notre législation deux mesures nouvelles : le contrat de retour à l'emploi, le contrat emploi-solidarité - et de grâce, évitons les sigles, appelons les choses par leur nom.

M. Jean-Yves Chamard. Pas de CRE ! C'est affreux ! ...

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ensuite, il trace le cadre d'une action renforcée pour lutter contre la marginalisation d'un grand nombre de jeunes.

Le titre 1^{er} crée le contrat de retour à l'emploi. Celui-ci est destiné à favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Il regroupe au sein d'une seule mesure les aides à l'embauche accordées, d'une part, au titre des contrats de réinsertion en alternance et, d'autre part, au titre des contrats de retour à l'emploi créés à titre expérimental par la loi du 13 janvier 1989.

Il accentue l'effort de l'Etat pour les catégories les plus menacées d'exclusion : la durée d'exonération des charges sociales, qui est de neuf mois dans le cas général, est portée à dix-huit mois pour les chômeurs depuis plus de trois ans et pour les chômeurs depuis plus d'un an bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Mais pour mieux venir en aide aux chômeurs âgés, l'exonération des charges sociales est accordée à titre permanent pour tout chômeur de plus de cinquante ans inscrit à l'A.N.P.E. depuis plus d'un an. Il s'agit là d'une mesure voulue par le Président de la République lui-même.

Le contrat de retour à l'emploi ouvre également droit à une aide forfaitaire de l'Etat de 10 000 francs et, le cas échéant, sous réserve des contrôles nécessaires, madame le rapporteur, au remboursement des dépenses de formation engagées par l'employeur.

Notre objectif est de mettre en œuvre en 1990 environ 100 000 contrats de retour à l'emploi. Cet effort est sans précédent. Il est indispensable pour permettre aux chômeurs exclus du marché du travail de bénéficier de la reprise de l'emploi.

Le titre II du projet de loi crée le contrat emploi-solidarité, qui vise à rénover en profondeur les dispositifs d'insertion professionnelle fondés sur la pratique d'activités socialement utiles.

Ma démarche est partie d'une constatation simple : les formules existantes de travaux d'utilité collective ont perdu l'élan qui les avait portées à l'origine. Les TUC ont représenté en 1985 un progrès indiscutable, mais l'usure du temps a fait son œuvre. La faiblesse des rémunérations détourne les jeunes. Le relâchement des efforts des organismes d'accueil entraîne une moindre qualité des activités offertes. Le résultat est que près de 40 p. 100 des places disponibles ne sont pas pourvues. Pour les jeunes, trop souvent, les TUC, c'est devenu la galère !

Quant aux programmes d'insertion locale, ils n'ont jamais réussi à décoller. Moins de 18 000 personnes en ont bénéficié en 1988. Ils sont peu attractifs pour leurs bénéficiaires. Ils se heurtent à la réticence des organismes d'accueil qui répugnent à contracter envers des adultes en situation difficile des obligations susceptibles de les lier, en fait sinon en droit, au-delà de la durée d'un an assignée au dispositif.

Les activités d'intérêt général prévues pour les bénéficiaires du R.M.I. et dont le démarrage est tout récent, risquent de se heurter aux mêmes obstacles.

Le moment est donc venu de faire franchir à ces diverses formules un véritable saut qualitatif. La création du contrat emploi-solidarité répond à cette exigence.

Tout d'abord, elle transforme profondément le statut des intéressés. Autrefois, stagiaires de la formation professionnelle, ils deviendront, si vous suivez le Gouvernement, des salariés à part entière, titulaires enfin d'un contrat de travail.

Ce changement de statut ouvre la voie à une réelle intégration dans la communauté de travail, car le contrat de travail, je ne saurais trop le répéter, est le meilleur gage d'une authentique insertion.

La modification du statut entraîne aussi une nette amélioration de la rémunération, qui est portée au niveau du S.M.I.C. sur la base d'un mi-temps, soit, en termes de salaire brut, 2 600 francs, dont 500 francs à la charge de l'organisme employeur et le reste à la charge de l'Etat.

Le passage au droit commun est essentiel à la réussite de la réforme que j'ai proposée et que le Gouvernement a adoptée le mois dernier.

Cette réforme doit donner au nouveau contrat de travail emploi-solidarité un attrait que les T.U.C. ont progressivement perdu et que les P.I.L. n'ont jamais connu.

Elle doit contribuer à responsabiliser les organismes d'accueil en transformant la nature même de la relation avec le bénéficiaire : détection plus attentive des aptitudes, choix plus réfléchi des tâches, suivi plus régulier des activités, effort plus soutenu de formation.

Il s'agit aujourd'hui, dans un contexte nouveau, de retrouver l'esprit qui avait animé les initiateurs des T.U.C. Mais cette action ne doit pas se limiter à un progrès dans la qualité et donc dans l'efficacité des dispositifs d'insertion. Elle doit aussi contribuer à développer des services nouveaux, qui puissent répondre à des besoins sociaux peu ou mal satisfaits.

Les contrats emploi-solidarité pourront bénéficier à 300 000 personnes en 1990. Ils seront ouverts aux jeunes en difficulté, mais aussi aux chômeurs de plus de cinquante ans, aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

De même que pour les contrats de retour à l'emploi, l'effort de l'Etat sera renforcé pour les personnes les plus menacées par l'exclusion : chômeurs depuis plus de trois ans et chômeurs depuis plus d'un an s'ils sont âgés de plus de cinquante ans ou bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Pour ces groupes prioritaires, la durée maximale du contrat sera portée de douze à vingt-quatre mois et la participation de l'organisme d'accueil limitée à 100 francs par mois au lieu de 500 francs dans le cas général.

Enfin, pour 10 p. 100 des bénéficiaires, l'Etat prendra également en charge le financement d'actions de formation d'une durée moyenne de 200 heures. Je crois répondre ainsi à une demande de la commission et de Mme le rapporteur.

Au total, cette réforme mobilisera des moyens financiers considérables, de l'ordre de cinq milliards de francs.

Sa réussite passe par une mobilisation de tous les partenaires : collectivités locales, établissements publics, associations. Je ne sous-estime pas l'effort qui leur est demandé, notamment au titre de la participation financière des employeurs. Mais je suis convaincu que les élus locaux auront à cœur de s'engager dans le nouveau dispositif que je leur propose et de participer ainsi au nécessaire effort de solidarité nationale envers les plus démunis.

Pour les établissements publics et les associations dont les ressources proviennent essentiellement de financements publics, j'ai obtenu la création d'un fonds de compensation transitoire des charges. C'est également l'une des préoccupations légitimes que Mme Sublet a exprimées. Ce fonds, doté de 250 millions de francs, aidera au maintien de leur potentiel d'accueil en 1990, dans l'hypothèse où les ressources nécessaires pour financer la part de rémunération laissée à leur charge n'auraient pu être dégagées.

Par ailleurs, les bénéficiaires actuels des travaux d'utilité collective et des programmes d'insertion locale auront accès en priorité au nouveau dispositif, lorsque l'organisme d'accueil décidera d'en faire usage.

Enfin, l'Etat garantira, dès le 1^{er} janvier 1990, une rémunération de 1 900 francs, au lieu de 1 250 francs actuellement, aux jeunes bénéficiaires de T.U.C. en cours de stage qui ne pourraient accéder au nouveau dispositif.

Nous aurons - j'en suis conscient - à définir ensemble de façon précise le régime transitoire. Je m'engage devant vous à mettre en œuvre les textes d'application dans une étroite concertation avec la représentation nationale.

Renforcer les solidarités, lutter contre l'exclusion, voilà un champ fertile où l'Etat doit faciliter la rencontre entre des besoins latents et des initiatives locales afin de conjuguer l'utilité collective et un effort accru de solidarité.

C'est dans ce sens que je renforce la mobilisation des services extérieurs de mon ministère comme acteurs de développement local. Sept cents personnes il y a trois semaines à Valence, cinq cents à Angers la semaine dernière ont participé aux premières assises interrégionales pour le développement des initiatives locales. Ils seront, je le pense, aussi nombreux à Agen, lundi prochain, puis à Arras, Mulhouse et Nevers. Lors de chaque réunion, j'ai pu constater la réalité et la vitalité d'un mouvement d'hommes et de femmes qui s'engagent pour l'emploi, qui deviennent des partenaires de l'Etat pour l'emploi.

Le titre III du projet trace le cadre d'une action renforcée de lutte contre la marginalisation d'un trop grand nombre de jeunes.

Depuis deux ans, le chômage des jeunes connaît un mouvement de baisse important et rapide. Mais les jeunes ne parviennent pas toujours à trouver la voie d'une insertion professionnelle durable. Ils sont sortis du système scolaire durant les années de crise. Ils ont généralement bénéficié sans succès d'un TUC, d'un S.I.V.P. ou d'un stage ; ils ont occupé des emplois précaires. Ils ne sont pas parvenus à se faire embaucher dans le cadre d'un contrat d'adaptation, de qualification ou même d'apprentissage.

Il faut reconnaître que les dispositifs existants sont restés impuissants à réduire le « noyau dur » des jeunes en situation d'exclusion sociale et professionnelle : l'étude réalisée

par le CEREQ sur un panel de jeunes dont le parcours d'insertion a été régulièrement suivi de 1986 à 1988, confirme la réalité d'un tel phénomène.

Pour ces jeunes, les difficultés d'accès à l'emploi sont le plus souvent liées à des difficultés d'insertion sociale, qui renvoient à une histoire personnelle faite d'échecs scolaires, de drames familiaux, de problèmes de santé.

M. Georges Hage. C'est bien vrai !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles appellent une réponse globale, aussi bien en termes d'emploi que de formation, de logement, de santé ou de loisirs ; c'est cette démarche globale, définie par Bertrand Schwartz, qui a donné naissance aux missions locales créées par l'ordonnance du 26 mars 1982.

Dès le 14 septembre 1988, j'ai décidé d'étendre ce réseau ; j'ai annoncé la création de 50 nouvelles missions s'ajoutant aux 105 déjà existantes.

J'ai constitué dans cette perspective un groupe de travail présidé par Bernard Hastoy, inspecteur général des affaires sociales, et composé d'élus, de présidents de missions locales et de représentants des services de l'Etat, afin de dresser le bilan de six années de fonctionnement et de proposer des orientations pour la restructuration et le développement du dispositif. Bernard Hastoy vient de me remettre son rapport. J'ai décidé de le rendre public et de confier à la Documentation française sa publication. Je l'ai diffusé sans attendre à l'ensemble des présidents de missions locales.

J'ai engagé la concertation interministérielle nécessaire pour définir concrètement les conditions d'un renforcement du partenariat des services de l'Etat au sein des missions locales.

Dès à présent, plus de quatre-vingt-dix avant-projets de création de missions locales m'ont été transmis, venant de tous les bancs de cette assemblée. Une première série de dix-huit dossiers sera soumise pour avis au conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle le 17 octobre prochain.

Mesdames et messieurs les députés, en donnant un fondement législatif aux missions locales, en précisant leur composition, notamment la présidence par un élu local, et leurs missions, le projet de loi consacre les réflexions, les analyses, les échanges engagés depuis plus d'un an, notamment dans le cadre du groupe de travail présidé par Bernard Hastoy. Il donne une consécration législative à tout le travail effectué par de nombreux élus locaux et par les techniciens de l'insertion qui ont souhaité une telle consécration.

Président de la mission locale d'Auxerre, je veux indiquer ici qu'une mission locale n'est pas une structure qui s'ajoute à d'autres. Elle est d'abord un lieu de réflexion et de concertation pour construire en commun des réponses adaptées aux problèmes des jeunes en difficulté ; cette conception est exigeante car il s'agit bien d'être partenaires « dans » la mission et non seulement partenaires « de » la mission.

La création d'un conseil national des missions locales, voulue par les élus, préconisée par le rapport Hastoy, marque la volonté du Gouvernement de renforcer la collaboration engagée avec les collectivités locales au sein des missions locales et de développer une véritable politique d'animation et d'évaluation concertée de ce réseau. Je souhaite, là encore, que la concertation se développe pour que les nouvelles missions qui vont être créées répondent à de véritables besoins et pour que nous puissions, les uns et les autres, grâce à cette loi, entreprendre la nouvelle étape nécessaire après qu'un bilan aura été dressé du développement des missions locales.

Enfin, Claude Evin et moi-même avons proposé que les missions locales puissent disposer d'un fonds, afin d'apporter aux jeunes en situation d'exclusion le coup de pouce indispensable pour redémarrer un itinéraire d'insertion. Le projet de loi pose le principe de la création d'un tel fonds, là où les collectivités locales le souhaiteront et sur la base d'une parité de financement avec l'Etat.

Il ne s'agira - soyons clairs - ni d'un droit ni d'une nouvelle allocation, mais d'une aide temporaire destinée à permettre des transitions et à faire face aux situations d'urgence que nous connaissons tous sur le terrain. Son attribution sera liée à la définition d'un projet personnalisé avec le jeune et je souhaite que soient mises en œuvre des formules de suivi et de contrôle des parcours individuels. J'ai d'ores et déjà retenu, pour aider à la construction de ces parcours, le prin-

cipe d'une priorité d'accès de ces jeunes au crédit-formation, aux contrats emploi-solidarité, aux actions d'insertion et de formation.

Le titre IV du projet prévoit des dispositions permettant le développement de l'activité des associations intermédiaires. Je suis heureux de vous les présenter alors que, hier, à Paris, la Fondation de France a organisé un colloque avec des élus de toute tendance sur l'insertion économique et donc sur la situation des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion. J'ai conscience que les mesures du projet de loi, même si elles ne répondent pas à toutes les interrogations, permettront d'aller plus avant et d'aider les associations intermédiaires. J'ai d'ailleurs indiqué hier, en conclusion de ce colloque, pour répondre à l'attente des élus et des responsables des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion, qui étaient présents à Paris, que nous engagerions une réflexion, comme nous l'avions fait pour les missions locales, en créant un groupe de travail qui aura la charge de dresser le bilan complet des entreprises d'insertion et des associations intermédiaires, et de me proposer les adaptations législatives ou réglementaires qui paraîtraient nécessaires. Puis, nous aurons la charge, après la plus large concertation, de donner une consécration législative aux adaptations qui auraient pu être décidées par les intéressés eux-mêmes.

C'est dans ce sens que j'entends renforcer l'aide de l'Etat aux associations intermédiaires. Permettez-moi, mesdames, messieurs les députés, de rappeler, avec encore plus de force, après la réunion d'hier à la Bastille, qu'elles ont un rôle essentiel à jouer : développer des activités nouvelles qui ne sont pas des activités marchandes, mais qui permettent de créer des emplois ; sortir les chômeurs de leur solitude et de les aider à se réinsérer socialement et professionnellement ; améliorer la qualité de la vie par le développement de services de proximité ; faire reculer aussi le travail clandestin. Et que l'on n'évoque pas les fausses concurrences entre les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires et les entreprises en général ! Trop souvent entreprises d'insertion et associations intermédiaires se soucient de ceux que les autres ne peuvent pas embaucher. J'ajoute que je suis prêt à tester toutes les expériences permettant, concrètement, dans une commune ou plus encore, comme Mme le rapporteur l'a souligné, dans le cadre d'un bassin d'emplois, de développer de telles formules d'insertion.

C'est en ce sens que les dispositions qui vous sont proposées dans le présent projet de loi devront permettre aux associations intermédiaires de mieux s'impliquer dans la lutte contre l'exclusion afin de favoriser le retour à l'emploi des groupes de chômeurs les plus menacés.

Les aspects qualitatifs de l'aide à la réinsertion, que doivent assurer les associations intermédiaires - accueil, accompagnement, formation, suivi, recherche d'une insertion dans un emploi durable - sont également affirmés.

Les associations intermédiaires se verront également attribuer des moyens accrus, en particulier par l'extension et la simplification du régime d'exonération des charges sociales.

Les salariés des associations intermédiaires pourront désormais y être employés jusqu'à sept cent cinquante heures par an, bénéficiant d'une exonération totale à ce titre.

Enfin, ce projet de loi prévoit que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise sera doublée pour les femmes isolées percevant l'allocation d'insertion au taux majoré. Cette mesure, de nature législative, fait partie de tout un ensemble d'actions que Mme André a souhaitées et que le Gouvernement a arrêtées pour renforcer l'effort en faveur des femmes isolées.

Permettez-moi de les rappeler brièvement : regroupement des dispositifs spécifiques en une seule formule de stage du fonds national de l'emploi ouverte à 12 000 femmes en 1990 contre 8 000 en 1989 ; doublement de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise pour les femmes percevant l'allocation d'insertion au taux majoré ; possibilité d'accès au fonds départemental des initiatives en faveur des jeunes, pour les femmes qui ne sont pas indemnisées au titre du chômage ; désignation en 1990 de cinq régions tests où les préfets seront chargés de définir une démarche d'ensemble pour mieux prendre en compte les problèmes des femmes dans la mise œuvre de l'ensemble des mesures pour l'emploi.

Mesdames, messieurs les députés, il n'y a pas, il n'y aura pas de développement économique sans une cohésion sociale renforcée.

Je me suis donné pour ambition d'explorer toutes les voies qui permettent d'asseoir la prospérité de l'économie sur cette cohésion sociale renforcée.

Dans cet esprit, deux thèmes me paraissent devoir donner lieu à une nouvelle réflexion de notre part.

Le premier concerne l'évolution des relations du travail dans l'entreprise.

Quinze ans après le début de la crise et sept ans après l'entrée en vigueur des lois Auroux, il me paraît nécessaire de prendre l'exacte mesure des changements intervenus dans les relations du travail au sein des entreprises.

Je sais que les lois Auroux ont eu le grand mérite de favoriser l'enracinement de la négociation dans l'entreprise, notamment par le contrôle du règlement intérieur et par les procédures de droit disciplinaire et de droit d'expression des salariés.

Il importe aujourd'hui de bien mesurer l'étendue de leur apport, mais aussi les difficultés ou les freins qui ont pu entraver leur application, et, de façon plus générale, il convient d'engager une réflexion qui trace de nouvelles perspectives dans des domaines essentiels tels que le rôle respectif de l'Etat et de la négociation collective, les transformations dans l'organisation du travail, les conditions d'exercice du droit syndical et de fonctionnement des institutions représentatives du personnel, notamment dans les petites et les moyennes entreprises.

Le second thème de réflexion concerne la formation professionnelle.

J'entends poursuivre, en liaison avec André Laigniel, ma réflexion sur l'évolution de la formation professionnelle. La loi de juillet 1971, la charte française de la formation professionnelle qui en a jeté les bases du développement dans notre pays, a rempli son rôle. Elle doit être adaptée ; elle doit être développée ; elle doit mieux répondre aux aspirations des travailleurs, comme aux besoins des entreprises.

Obligation légale contraignante à ses origines, la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue est devenue un investissement librement consenti, un investissement dont les employeurs et les salariés perçoivent avec raison de plus en plus la nécessité.

Au moment où le marché unique européen va nous contraindre à un fantastique effort de qualification des travailleurs de ce pays, une nouvelle impulsion doit être donnée à la formation professionnelle.

Je la conduirai au plan communautaire : je soumettrai au conseil des ministres des affaires sociales de la Communauté, réuni sous ma présidence le 30 novembre prochain, deux nouveaux programmes communautaires de formation professionnelle dont l'un sera consacré au développement de la formation professionnelle des salariés par les entreprises elles-mêmes.

Sans doute, mesdames, messieurs, ce n'était pas là le thème de notre débat. Sans doute, certains d'entre vous pourront me reprocher de m'être égaré. Mais j'ai voulu profiter de la première occasion qui m'était donnée de m'exprimer devant la représentation nationale, au début de votre session, pour définir, comme je l'avais fait l'an passé, les orientations de mon action à venir.

Aujourd'hui, une seule ambition doit nous rassembler sur tous ces bancs : le retour à l'emploi, encore le retour à l'emploi, toujours le retour à l'emploi. Je vous remercie de m'aider à la mettre en œuvre pour les entreprises et les travailleurs de ce pays. *(Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste, de l'Union du centre et l'Union pour la démocratie française.)*

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, abordant le vaste domaine de l'emploi et du droit du travail, le Gouvernement présente aujourd'hui au pays un projet de loi censé favoriser le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle. Or, nous le verrons, les travailleurs n'obtiennent pas d'amélioration de leurs droits et de leur salaire, les jeunes et les chômeurs n'obtiendront pas non plus les véritables emplois stables correctement rémunérés qu'ils attendent.

Ce projet institue en fait, pour les jeunes et les travailleurs qui sont déjà en situation précaire, une précarisation accrue.

Loin de se porter vers les jeunes et vers les chômeurs, le regard du Gouvernement se porte en fait vers le patronat. Celui-ci pourra disposer d'une main-d'œuvre encore plus flexible. Il sera exonéré de cotisations sociales et la rémunération sera, ô comble ! prise en charge par l'Etat !

En fait, monsieur le ministre, au lieu d'engager une véritable politique favorable à l'emploi, aux droits et aux salaires, vous développez une politique de précarité et de flexibilité. Le C.N.P.F. ne manque pas de s'en froter les mains. Cette politique a un nom : austérité.

Désormais, les riches sont de plus en plus riches alors que les travailleurs et leurs familles connaissent de plus en plus de difficultés.

Flexibilité et précarité remplacent de plus en plus le droit du travail et ce sont les personnes les plus fragilisées qui sont d'abord touchées.

« Les TUC c'est du toc ! » disions-nous avec les jeunes. Depuis 1984, les députés communistes n'ont fait que de dénoncer cette honteuse exploitation de la jeunesse. Nous avions raison et les jeunes ont eu raison de se battre.

Au lieu de les entendre, vous poursuivez un nouveau système de précarisation qui va s'étendre progressivement à l'ensemble des salariés en pesant davantage sur l'emploi stable, sur le salaire, notamment le SMIC et sur le code du travail.

Votre projet de loi est dangereux car il étend la précarité du travail à des catégories nouvelles, en infligeant dans une singulière cohérence les régimes de précarité auxquels sont déjà soumis les jeunes de seize à vingt-cinq ans, les chômeurs de longue durée, les chômeurs âgés de plus de cinquante ans et les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, entre autres catégories.

Le projet systématise la précarité en associant, dans une sorte de parallélisme des formes, les TUC et les contrats de retour à l'emploi, en développant les associations intermédiaires et en déchargeant le Gouvernement de ses responsabilités en matière de chômage sur les collectivités locales.

L'article 3 du projet transforme les TUC en contrats emploi-solidarité : les CES. Sous ce changement d'appellation apparemment anodin se cachent trois transformations que nous considérons comme négatives.

En premier lieu, les TUC ressortissaient au domaine réglementaire. Le Parlement n'a jamais eu à en débattre. Je rappelle que c'est un décret d'octobre et une circulaire de novembre 1984 qui créèrent et organisèrent les TUC. En inscrivant directement dans le code du travail des articles de loi qui créent et organisent les CES, la précarité va prendre une valeur supérieure.

C'est une nouvelle façon de s'attaquer au code du travail, non plus seulement en supprimant certaines des garanties qu'il offrait, mais en y insérant des dispositions appelées à se développer et à remplacer progressivement les dernières protections dont bénéficient les travailleurs. Nous sommes malheureusement habitués à ce genre d'extension en fin de session, en fin de semaine et en séance de nuit, au détour d'un D.D.O.S. ou d'un D.M.O.S.

En deuxième lieu, le champ d'application de ces nouveaux TUC est considérablement élargi, d'un double point de vue.

D'une part, s'il concerne encore les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public et les organismes de droit privé à but non lucratif, il est étendu à des personnes morales chargées de la gestion d'un service public. Autrement dit, les entreprises qui gèrent un service public pour une commune, par exemple, pourront recourir à ces contrats, leur ouvrant des avantages exorbitants, comme nous le verrons, et leur permettant de licencier leur personnel régi par des emplois à durée indéterminée. Gageons que le patronat y trouvera sans hésiter son intérêt.

D'autre part, les jeunes de seize à vingt-cinq ans ne sont plus les seuls à pouvoir être contraints d'accepter ces sous-emplois. Cela concernera maintenant les chômeurs de longue durée, les chômeurs âgés de plus de cinquante ans et les bénéficiaires du R.M.I., notamment. Le terme « notamment » est très significatif, car il indique, dans la rédaction du nouvel article L. 322-4-7, que d'autres catégories de personnes pourraient se voir appliquer les CES. De là à imaginer que toute personne au chômage, que tout travailleur venant à être licencié sera mis dans l'obligation d'accepter un CES sous peine d'être radié de l'A.N.P.E., il n'y a qu'un pas que les

députés communistes franchissent. S'il en était autrement, notre amendement tendant à supprimer le mot « notamment » serait sans aucun doute adopté.

J'ajoute que si l'Etat est exclu du champ d'application, l'expérience des TUC montre que la loi peut être tournée. Il y a des TUC dans l'éducation nationale et aux P.T.T., par exemple.

L'Etat a recouru à des associations pour prendre des TUC. Sans doute continuera-t-il avec les CES.

Enfin, en troisième lieu, il n'y a plus aucune référence, ni lien avec une insertion ou une formation professionnelles.

Les CES auront comme seul objectif de répondre à des besoins collectifs non satisfaits. Cela est explicitement écrit. Autrement dit, on constate, par exemple, que les communes n'ont pas suffisamment de dotation leur permettant d'embaucher un personnel statutaire en nombre suffisant pour répondre aux besoins de la population. L'Etat, au lieu d'augmenter les dotations, met en place un palliatif dont l'objectif idéologique est la précarisation et la division des travailleurs.

Avant d'aller plus loin dans l'examen, il faut joindre à ce niveau de l'analyse les nouveaux contrats de retour à l'emploi, les CRE. Issus de la loi sur le R.M.I. et d'un D.M.O.S. ultérieur, ils sont étendus aujourd'hui aux chômeurs de longue durée, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, c'est-à-dire certains jeunes n'ayant jamais travaillé et les femmes souhaitant reprendre un emploi. Dois-je préciser que la liste n'est pas exhaustive puisque l'adverbe « notamment » figurera, comme par hasard, dans le nouvel article L. 322-4-2 ?

Avec les articles 1^{er} et 3 de ce projet de loi, l'ensemble des travailleurs de ce pays, actifs ou chômeurs, et quel que soit leur âge, pourront être précarisés.

C'est un véritable dispositif en forme de piège, auquel il sera très difficile d'échapper, surtout au regard des avantages que le patronat va pouvoir en tirer.

CRE et CES sont des contrats à durée déterminée, d'un minimum de six mois, renouvelable deux fois seulement pour les CES, mais la durée du contrat est renvoyée à un décret : il s'agira sans doute d'un contrat à durée déterminée de longue durée !

Le CES sera un contrat à temps partiel, le minimum et le maximum étant renvoyés au décret. La plus large marge de flexibilité sera donc autorisée pour l'employeur. Il pourra faire occuper des postes à temps plein par des temps partiel, sans aucune limite de durée, à condition de changer l'appellation du poste pour échapper aux éventuelles limitations que l'on voudrait aujourd'hui nous présenter comme sérieuses. L'expérience est là pour nous l'enseigner.

Les travailleurs ainsi embauchés ne seront pas comptabilisés dans les effectifs de l'entreprise pour l'application du code du travail, alors qu'ils assureront le même travail que les autres salariés.

Un employeur pourra embaucher un CRE dans la seule mesure où il n'a pas licencié dans les six mois précédents sur un poste ou une qualification de travail équivalents. C'est une bien maigre protection qui autorise tous les détournements possibles.

A ces « petits cadeaux » faits au patronat, s'en ajoutent deux beaucoup plus importants.

Le premier consiste en la prise en charge par l'Etat d'une partie, voire de la totalité de la rémunération. Admettez qu'il s'agit là d'une innovation fondamentale et de taille ! L'Etat va rémunérer des salariés qui travailleront pour le patronat, et dans quelles conditions ! Cela doit sans aucun doute ouvrir des horizons à ce dernier, car il peut sérieusement envisager de ne plus avoir de salaire à verser. Faut-il rappeler que l'argent de l'Etat provient essentiellement des impôts prélevés sur les salariés ? Cela revient à dire que les salariés vont financer eux-mêmes leurs salaires. C'est cela sans doute qui constitue le partage du travail et du salaire !

Des expériences ont d'ailleurs déjà lieu dans certaines grandes villes, comme à Tours, avec l'aval, et cela nous le regrettons, de M. le Premier ministre.

Plus grave encore, le projet n'oublie pas d'exonérer grassement le patronat de ses cotisations sociales et des différentes taxes - salaire, apprentissage, formation professionnelle, effort de construction - qui s'appuient habituellement sur un emploi. Certes, il y a bien quelques exceptions - accidents du

travail, chômage - ou quelques plafonds selon qu'il s'agit d'un CRE ou d'un CES Cela dit, un patron qui embauchera un chômeur de cinquante ans au titre d'un CRE sera exonéré pendant dix ans, jusqu'à la retraite du salarié ! Quelle aubaine !

C'est dire que le dispositif d'exonération des cotisations patronales mis en vigueur ces dernières années prend là une envergure notable.

Il est inutile de préciser que le salarié en question reste, pour sa part, soumis aux cotisations sociales !

Afin de faire complètement le tour des cadeaux qui peuvent être faits au patronat, le Gouvernement n'oublie pas, avec l'article L. 322-4-13, de rembourser aux patrons l'examen de médecine du travail lié à l'embauche d'un CES !

Vous allez me dire, monsieur le ministre, que les salariés concernés, et notamment les jeunes, vont trouver des avantages.

Avantage de salaire, tout d'abord. Au lieu de toucher 1 250 francs pour un TUC, ils toucheraient, comme vous l'avez rappelé, 2 600 francs pour un mi-temps en forme de CES Mais rien n'est prouvé, car on sait que cela fait 2 075 francs nets, et l'on a vu tout à l'heure que le mi-temps n'est pas assuré. A la limite, certains jeunes toucheront peut-être 1 250 francs pour quelques heures par semaine au gré de l'employeur.

Avantage ensuite au niveau de l'assurance chômage. Effectivement, ils bénéficieraient de celle-ci alors que les TUC n'en bénéficieraient pas. Là encore, on sait que les éventuelles indemnités sont calculées de manière dégressive sur le salaire reçu antérieurement, c'est-à-dire un maigre salaire.

Par ailleurs, aucune référence explicite n'est faite au niveau de rémunération, si ce n'est vaguement à la valeur horaire du SMIC pour les CES Rien pour les CRE-Gageons là aussi que le patronat saura faire pression sur les salaires.

Les chômeurs de plus de cinquante ans qui bénéficiaient d'un emploi au titre d'un programme d'insertion locale - PIL - toucheront moins avec les CES Ils vont donc y perdre.

Ce tableau de la précarité brossé à grandes lignes dans le bref temps qui m'est imparti, je voudrais ajouter quelques mots sur les autres dispositions du projet.

L'article 7 va permettre de donner un nouveau souffle aux associations intermédiaires dans le sens de l'accentuation de la précarité. Les députés communistes se sont toujours opposés à cette formule, comme aux groupements d'employeurs d'ailleurs.

Les associations intermédiaires sont-elles destinées à remplacer l'intérim ? Nous pouvons le craindre. Il suffirait pour cela de supprimer une phrase dans le texte, et j'ai dit tout à l'heure que rien ne serait plus facile à l'occasion d'un D.M.O.S.

Enfin, je passe sur la majoration de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise lorsque le chômeur est une femme isolée - ce qui, vous en conviendrez, est important pour l'intéressée mais pas fondamental dans la lutte contre le chômage -, pour aborder les articles traitant des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Il s'agit là, sans aucun doute, d'une nouvelle illusion dont l'objectif est de reporter sur les collectivités locales la responsabilité de la politique de l'emploi, et donc du chômage, qui incombe à l'évidence au Gouvernement. Non pas que ces missions soient inutiles, mais elles ne bénéficieront d'aucun moyen, le patronat n'entendant pas changer sa politique de chômage et de licenciement et le Gouvernement - ce texte-ci nous le montre - n'entendant pas non plus mener une véritable politique de l'emploi stable.

La création d'un conseil national des missions locales, vous avez parlé de « club », monsieur le ministre, fait même peser le risque d'une mainmise centrale sur les collectivités locales, ayant pour objectif de les engager financièrement, et seules, dans l'emploi et l'insertion des jeunes.

D'ailleurs, n'est-ce pas comme cela qu'il faut comprendre l'article 6 qui prévoit une aide financière aux jeunes vivant hors de leur famille en situation précaire ? Cette aide risque bien d'être versée par les collectivités locales, au final. Il faut naturellement venir en aide à ces jeunes, mais ce n'est pas aux collectivités locales d'en assurer la responsabilité. Le problème posé par les députés communistes lors du débat sur le R.M.I. reste entier : les jeunes de seize à vingt-cinq ans doivent pouvoir bénéficier du R.M.I., sans aucune contrepartie.

M. le président. Madame Jacquaint, je vous prie de bien vouloir conclure.

Mme Muguette Jacquaint. Je conclus, monsieur le président, mais compte tenu de la rapidité avec laquelle nous avons dû examiner ce texte, je souhaite disposer encore de quelques minutes pour m'exprimer.

M. le président. Essayez tout de même de resserrer votre propos. Je suis là pour vous faire respecter votre temps de parole.

Mme Muguette Jacquaint. Très bien !

Sur ces questions il est grand temps d'avancer dans la recherche de réelles formules permettant la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, associant entre autres le service public de l'emploi, l'éducation nationale et la formation professionnelle. C'est une tout autre politique qui est nécessaire, exigeant en premier lieu d'en finir avec les cadeaux au patronat, mais surtout s'attaquant à ses privilèges.

Ce projet de loi, en conclusion, n'a aucunement le souci des jeunes et des chômeurs. Les dispositions qu'il contient ne permettront pas d'avancer dans la voie de la résorption du chômage. Aujourd'hui, près de quatre millions de nos concitoyens sont privés d'un de leurs « droits essentiels » : celui de travailler.

Prétendant s'attaquer aux inégalités, le Gouvernement étend la précarité et la flexibilité, porte un coup supplémentaire au code du travail, avec comme objectif d'obtenir le renoncement des travailleurs. C'est la même politique d'austérité et d'accentuation de l'injustice sociale qui autorise le Gouvernement à ne pas entendre aujourd'hui les revendications des travailleurs en lutte.

Ce texte va avoir des répercussions considérables sur la sécurité sociale et sur le régime d'assurance chômage de l'Unedic. Il s'inscrit sans aucun doute dans une perspective à plus long terme d'éclatement de la protection sociale et d'abandon des garanties collectives.

Monsieur le ministre, les députés communistes sont fermement opposés à votre conception de la politique de l'emploi.

Pour nous, les CRE comme les CES sont malheureusement pour les jeunes, les demandeurs d'emplois et les personnes sans ressources, quel que soit leur âge, des sigles signifiant le renforcement de la précarité, de la flexibilité, des difficultés et de la pauvreté. Et pour les autres salariés, l'avenir s'assombrit du même coup.

C'est cette perspective que nous refusons, aux côtés des travailleurs. C'est la raison pour laquelle les députés communistes voteront contre votre projet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet qui est aujourd'hui soumis à l'examen de notre assemblée fait partie de cet ensemble plus vaste qu'est le « plan emploi ». Ce plan comporte deux volets : l'un, économique, fait essentiellement de mesures visant à améliorer la situation financière des entreprises et à encourager l'embauche, l'autre, social, dont les principales dispositions figurent dans ce projet de loi.

Le traitement social du chômage n'est certes pas une idée neuve, mais ce volet social était indispensable. En effet, derrière « l'embellie » que connaît l'économie française depuis maintenant dix-huit mois, et dont l'une des manifestations la plus nette est la création de 250 000 à 300 000 emplois nouveaux en 1988, le drame humain du chômage subsiste et l'on a aujourd'hui trop tendance à l'oublier et à le banaliser.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. Pour certains chômeurs particulièrement touchés, la création d'emplois nouveaux n'a pas d'effet positif. Il existe des chômeurs contre lesquels le fonctionnement normal des règles du marché du travail ne peut rien. Il s'agit du chômage d'insertion pour les jeunes entrant dans la vie active, du chômage de reconversion pour les chômeurs âgés, et du chômage d'exclusion pour ceux dont les handicaps sont tels que leur possibilité de réinsertion est très faible dans un contexte de sélectivité accrue.

C'est un mérite de ce texte de mettre en avant l'importance du traitement de ce chômage très spécifique et de nous engager sur la voie d'un réel progrès en la matière, même si l'on peut craindre que ce progrès ne soit qu'une amorce de bonne solution.

Ce texte s'inscrit dans une logique de simplification et d'amélioration des dispositifs de politique de l'emploi, et je crois que c'est une bonne logique.

La simplification s'impose comme une évidence. En effet, il existe en matière d'aide à l'insertion des jeunes, des chômeurs âgés, des chômeurs de longue durée, des femmes, un tel enchevêtrement des dispositifs que personne, ni les responsables, ni les bénéficiaires potentiels, n'en a une idée très claire.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Jean-Paul Fuchs. Il n'est que de voir, d'une manière anecdotique, tout l'éventail des sigles qui coexistent ! Cette diversité masque en fait l'impuissance à résoudre les problèmes. Comment en est-on arrivé là ?

Depuis 1978 - je crois que nous en sommes à notre huitième plan pour l'emploi - le système d'aides à l'insertion et à la formation s'est mis en place par strates successives. Progressivement, des mesures se sont adressées à ce qu'on appelle des « populations-cibles » dont la définition devenait de plus en plus étroite.

Les pouvoirs publics se sont efforcés de répondre par des mesures diversifiées à des besoins multiples, la méthode retenue étant la construction d'un profil de chômage pour mieux dessiner un profil d'insertion. Cela a abouti à une multiplication des diagnostics, multiplication qui a eu pour conséquence la superposition des instruments d'intervention, souvent sans analyse de la cohérence d'ensemble du dispositif. La concurrence entre les différents mécanismes d'intervention nuisant à l'efficacité du système a maintes fois été soulignée.

C'est pourquoi, nous ne pouvons qu'approuver les mesures de simplification que vous inscrivez dans le projet de loi. Ainsi, en faveur des chômeurs de longue durée, la fusion des contrats de retour à l'emploi et des contrats de réinsertion en alternance en un « contrat de retour à l'emploi » permettra de promouvoir une formule unique d'aide aux entreprises pour l'embauche de chômeurs de longue durée.

A cette même logique de simplification répond la création des « contrats emploi-solidarité », formule qui se substitue aux TUC, PIL et autres activités d'intérêt général.

De même, les actions engagées en faveur des femmes isolées sont regroupées dans des stages du Fonds national pour l'emploi, faisant disparaître les PLIF.

Au-delà des mesures de simplification, ce projet de loi s'attache aussi à améliorer le système. Ainsi, son article 6 reconnaît-il implicitement une des lacunes du R.M.I. qui n'est accordé qu'à partir de vingt-cinq ans. Les jeunes de seize à vingt-cinq ans éprouvant de lourdes difficultés pourront bénéficier d'une aide financière temporaire.

Par ailleurs, la création des « contrats emploi-solidarité » ne veut pas seulement être un changement de vocabulaire. Les dispositions du projet de loi contiennent des améliorations notables : la rémunération est augmentée, les bénéficiaires de ces contrats seront titulaires d'un contrat de travail, à durée déterminée certes, mais d'un contrat de travail tout de même.

Pour certains chômeurs, les différents dispositifs mis en place, si raffinés qu'ils puissent être, ne parviennent que difficilement à contrecarrer les forces sélectives du marché du travail.

Ce sont des publics difficiles dont les problèmes à traiter dépassent le strict cadre de l'amélioration des compétences professionnelles. C'est pourquoi l'idée des « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » est une idée intéressante. Il faut espérer que ce ne sera pas qu'un organisme de plus. Il faut espérer que ces missions porteront leurs efforts sur ce qu'on appelle les « travaux longitudinaux », c'est-à-dire des enquêtes de suivi de parcours d'insertion d'un individu englobant tous les aspects des difficultés des jeunes.

Approche globale, simplification, amélioration des dispositifs : ce texte s'engage assurément dans la bonne voie.

Mais ces dispositions seront-elles suffisantes pour que le cap puisse être maintenu ?

J'ai quelques craintes, monsieur le ministre. Je souhaite vous les exprimer.

La simplification est encore insuffisante. Certes, la création des contrats de retour à l'emploi et des contrats emploi-solidarité est une bonne chose. Mais s'arrêter là, c'est oublier la multitude des autres possibilités offertes aux chômeurs, qui ont bien du mal à s'y retrouver dans les arcanes administratives.

La multiplication et la superposition des instruments d'intervention se sont opérées sans analyse de la cohérence du système : la simplification devrait être l'occasion de poser les questions d'ensemble, d'avoir une vue synthétique des problèmes d'insertion.

Cela ne pourra se faire sans une simplification du fonctionnement du service public de l'emploi. La complexité des dispositifs d'insertion n'est en fait que le reflet de la complexité de ce service public de l'emploi. Son organisation est aujourd'hui trop éclatée. Plusieurs organismes participent à la conception et à la mise en œuvre de la politique de l'emploi : services extérieurs du ministère du travail, A.N.P.E., A.F.P.A., Assedic, délégations régionales à la formation professionnelle, sans oublier les services propres des conseils régionaux. Or le partage des tâches entre ces différents organismes s'est brouillé au fil du temps. La simplification du système passe d'abord par la simplification administrative, sans laquelle rien ne pourra se faire.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Jean-Paul Fuchs. Si les rôles respectifs des organismes d'Etat doivent être précisés et simplifiés, il convient aussi de clarifier les rapports entre l'Etat et la région en matière de formation.

Sur ce plan, la décentralisation, qui a confié à la région la compétence de droit commun, ne s'est traduite que partiellement dans les faits et le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis semble accentuer la prééminence de l'Etat. Ainsi, les fonds affectés aux interventions sur le marché du travail seront-ils déconcentrés ; ce sont les préfets qui en disposeront librement. Déjà, le R.M.I. allait dans le même sens.

Prendre une vue d'ensemble des problèmes risque d'être difficile à l'échelon national. Il faudrait donc privilégier l'échelon régional, comme c'est déjà le cas dans certaines régions où des expériences de globalisation des programmes en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée ou en difficulté ont été mises en place.

Ce texte, je l'ai dit au début de mon propos, monsieur le ministre, est positif. Il s'adresse à certaines catégories handicapées dans une compétition souvent inhumaine. Mais sans doute est-il nécessaire, pour conclure, d'évoquer aussi les problèmes de fond - vous l'avez d'ailleurs fait vous-même. Il s'agit évidemment du développement de nos entreprises - c'est le deuxième volet du plan « emploi » - mais aussi de la formation professionnelle.

Nous sommes persuadés que le chômage ne diminuera que par une remise en question et un développement considérable de la formation professionnelle.

Je pense moins aux stages offerts aux chômeurs, dont l'objet est ou a été souvent une amélioration des statistiques du chômage et qui ne donnent pas réellement une véritable formation - nous connaissons tous des stagiaires ballottés de stage en stage sans débouchés réels - qu'à la formation initiale dans l'éducation nationale. Il n'est pas acceptable que sortent chaque année de l'école 100 000 jeunes de très faible niveau, sans diplôme ni qualification, qui seront des exclus potentiels. L'enseignement technique ne doit pas rester le parent pauvre de l'éducation nationale.

Je pense aussi à la redéfinition, à l'amélioration nécessaire de l'apprentissage dans les entreprises artisanales et commerciales. Je pense encore au développement de l'apprentissage en entreprise. Je pense surtout à la formation continue. Les entreprises françaises ne consacrent pas assez de temps et d'argent à la formation continue de leur personnel - vous avez évoqué ce point, monsieur le ministre.

La formation professionnelle est un problème qui touche plusieurs ministères, les régions et même les départements. Il est temps que le Gouvernement nous propose une analyse globale, des objectifs précis, un plan d'ensemble.

S'adresser à des populations ciblées, comme vous le faites avec le présent projet de loi, est nécessaire. Nous l'approuvons et nous voterons votre texte. Mais il faudra bien poser un jour le véritable problème d'ensemble de la forma-

tion professionnelle et lui donner, comme vous l'avez dit, une nouvelle impulsion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

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

3

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 905 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (rapport n° 911 de

Mme Marie-Josèphe Sublet, 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 deuxième séance.

La séance est levée.

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

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

CLAUDE MERCIER