

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

(41^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du vendredi 26 octobre 1990

www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

1. **Loi de finances pour 1991 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4397).

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le travail et l'emploi.

Mme Marie-France Lecuir, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour le travail et l'emploi.

M. Michel Berson, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la formation professionnelle.

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle.

M^{me} Muguette Jacquaint,
MM. Germain Gengenwin,
Jean-Yves Haby,
Jean-Pierre Delalande,
M^{me} Frédérique Bredin,
M. Jean Royer.

Suspension et reprise de la séance (p. 4413)

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle.

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

2. **Ordre du jour** (p. 4422).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1991 **(DEUXIÈME PARTIE)**

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1991 (n° 1593 et lettre rectificative n° 1627, rapport n° 1635).

TRAVAIL, EMPLOI **ET FORMATION PROFESSIONNELLE**

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

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

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle, mes chers collègues, l'année 1990 a été marquée par une amélioration de la situation de l'emploi. La bonne tenue de notre économie aura en effet permis la création de plus de 250 000 emplois. En outre, il convient de remarquer que 700 000 emplois auront été créés ces trois dernières années.

Cette amélioration autorise, en 1991, un redéploiement important au sein du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle tendant à diminuer les dépenses passives d'indemnisation du chômage - on note une diminution de près de 4 milliards de francs sur le chapitre 46-71 « fonds national du chômage » - au profit de dépenses actives de formation qualifiante qui permettent aux travailleurs d'obtenir des emplois plus stables et plus durables : c'est ainsi que les crédits spécialement consacrés à l'amélioration de la qualification progressent de 8 p. 100.

Ce redéploiement s'effectue dans le cadre d'une enveloppe budgétaire qui reste d'un niveau élevé. Les crédits ouverts pour l'année 1991 s'élèvent en effet à 67,7 milliards de francs contre 75,2 milliards de francs en 1990. Mais si l'on y ajoute les 9,6 milliards de reports de crédits non consommés des budgets antérieurs, les moyens disponibles pour la politique de l'emploi et de la formation professionnelle atteignent 77,3 milliards de francs en 1991. A structure constante, ils atteignent 76,2 milliards de francs, soit un taux de progression de 0,4 p. 100.

Ainsi, malgré la diminution des crédits en loi de finances initiale, on peut considérer que, compte tenu des moyens de trésorerie dont il dispose, le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, permet de faire face aux besoins immédiats de la politique de l'emploi.

En dépit de l'évolution favorable de l'emploi, notre économie reste caractérisée par un niveau de chômage élevé et qui présente une forte rigidité à la baisse.

En France, le taux de chômage se situe à 9,6 p. 100, alors qu'en Allemagne il est de 5,5 p. 100 et en Grande-Bretagne de 6,9 p. 100. Sur la période 1986-1989, malgré une politique de l'emploi active et diversifiée, ce taux n'a baissé que de 0,8 point, passant de 10,4 p. 100 à 9,6 p. 100, contre 4,3 points au Royaume-Uni.

On constate donc que l'impact de la politique de l'emploi sur le niveau du chômage reste quantitativement limité. L'essentiel de la lutte contre le chômage passe, il faut bien l'avouer, par les performances de notre économie, donc par la croissance. Par conséquent, monsieur le ministre, il faut favoriser la croissance.

Le plan emploi que vous avez présenté au mois de septembre dernier va dans ce sens. Il met en effet en œuvre un allègement du coût du travail pour relancer l'économie. Ce dernier est obtenu par le maintien du déphasement et de l'allègement des cotisations familiales et par l'exonération de deux ans de cotisations sociales pour l'embauche du premier salarié.

Plusieurs mesures sont destinées à soutenir l'effort d'investissement. Ainsi, le crédit aux P.M.E. est facilité par une enveloppe de quatre milliards de francs de prêts à taux réduit. Le taux d'imposition des bénéfices réinvestis est abaissé de 37 à 34 p. 100 et la taxe professionnelle est plafonnée à 3,5 p. 100 de la valeur ajoutée.

Bref, le Gouvernement essaie de créer un environnement favorable à la croissance, environnement qui doit permettre aux instruments de la politique de l'emploi de faire preuve de plus d'efficacité.

Ce budget témoigne de la volonté d'aider les entreprises à résoudre leurs difficultés de recrutement de main-d'œuvre qualifiée.

Il y a trop souvent inadéquation entre l'offre d'emploi et la demande d'emploi. Ou encore, on observe la présence d'un nombre élevé de demandeurs d'emplois, alors que, par ailleurs, il y a un nombre élevé d'offres d'emplois non satisfaites.

Un dispositif nouveau, le stage d'accès à l'emploi, a pour objet de permettre le rapprochement de l'entreprise et du demandeur d'emploi, puisque ce dispositif pourra être utilisé par un chômeur pour se former sur un poste de travail libéré. Il pourra également être utilisé par un salarié de l'entreprise afin d'être formé en vue d'une promotion sur le poste pour lequel l'offre d'emploi aura été déposée. Ce stage, tout en répondant aux besoins de l'entreprise, favorisera la promotion interne.

Ce budget s'attache à développer la formation professionnelle, sujet que traitera mon collègue Michel Berson en présentant son rapport.

Il prévoit notamment une aide pour permettre aux entreprises de moins de cinquante salariés le remplacement de leurs salariés lorsqu'ils suivront une formation de plus de 120 heures. L'aide consiste en une allocation globale de 3 000 francs par mois de remplacement. Il s'agit d'une bonne disposition pour les petites entreprises.

Enfin, ce budget marque la volonté de lutter contre l'exclusion.

Ainsi l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises sera étendue aux bénéficiaires du R.M.I. et aux salariés d'entreprises en difficulté, son taux minimal étant revalorisé de 50 p. 100.

De même, un effort très important est consenti pour les travailleurs handicapés. Les crédits affectés à la garantie de ressources des travailleurs handicapés augmentent de 9 p. 100.

et passent de 3,19 milliards à 3,48 milliards, permettant ainsi d'augmenter le nombre de places attribuées dans les C.A.T., les ateliers protégés et le milieu ordinaire. Ce nombre de places qui était de 78 730 en 1988 et de 85 200 en 1990 atteindra 90 100 en 1991. Cette progression témoigne d'un effort très important dans le temps.

La dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi est en forte augmentation : elle atteindra 348 millions de francs en 1991, soit une augmentation de 128 millions de francs. Cette dotation permet notamment de financer les associations intermédiaires dont le rôle est important pour l'insertion sociale des publics en difficulté.

Enfin, le dispositif contrat-emploi-solidarité est consolidé : 220 000 places seront ouvertes en 1991 pour un coût de 2,35 milliards. A cet égard, compte tenu de la marge de manœuvre très faible des budgets de nos collèges et lycées, il m'apparaît nécessaire, monsieur le ministre, que la part de rémunération qui incombe aux établissements scolaires soit prise en charge par votre ministère.

A côté de ces évolutions positives, je m'inquiète de la stagnation de certains crédits en francs courants, donc de leur baisse en francs constants.

Ainsi, le F.R.I.L.E. - fonds régionalisé pour les initiatives locales en faveur de l'emploi -, qui est un instrument de promotion de l'emploi, voit ses crédits reconduits à leur niveau de 1990, soit 110 millions de francs. Cette dotation est insuffisante compte tenu de la situation préoccupante dans bon nombre de nos bassins d'emplois et des initiatives intéressantes qui sont prises localement.

De même, la dotation de restructuration, instrument souple et décentralisé pour accompagner les restructurations industrielles, est reconduite à son niveau de l'an dernier, soit 368 millions de francs.

De la même manière, je pense que la régulation budgétaire - diminution de 330 millions de francs de crédits - appliquée à ce budget est inopportune. En effet, si la crise du Golfe persistait en 1991, elle aurait des effets négatifs sur la croissance, donc sur l'emploi, et le montant des crédits alloués au budget du travail et de l'emploi pourrait alors marquer un certain décalage par rapport aux besoins qui ne manqueraient pas d'apparaître. La régulation budgétaire aurait donc dû s'appliquer dans l'autre sens.

Certes, nous n'en sommes pas encore là et, au total, le taux de progression de 0,4 p. 100 des crédits pour 1991 préserve, pour l'année à venir, la capacité d'intervention de votre ministère en faveur de l'emploi.

Ce budget met en œuvre des instruments diversifiés, souples et cohérents, adaptés à la diversité de notre tissu industriel et des publics concernés pour arracher l'individu à la première des inégalités : la privation de travail qui reste la première des aliénations et l'injustice la plus intolérable.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances a jugé positif ce projet de budget. Elle a donc adopté les crédits de votre ministère, monsieur le ministre, et demande à l'Assemblée d'mettre à son tour un vote favorable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Marie-France Lecuir, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le travail et l'emploi.

Mme Marie-France Lecuir, rapporteur pour avis. Après vous avoir entendu, monsieur le ministre du travail, et examiné le projet de budget que vient de présenter M. le rapporteur spécial, la commission des affaires culturelles a proposé d'adopter les crédits de votre département. Elle a également formulé des observations qui sont reproduites à la fin de mon rapport écrit et que je vais vous exposer.

Premièrement, la commission des affaires culturelles se félicite de la mise en place du contrat de progrès de l'A.N.P.E. Depuis de nombreuses années, nous réclamions à vos prédécesseurs, puis à vous-même, monsieur le ministre, une adaptation du fonctionnement et du statut de l'A.N.P.E. à ses missions nouvelles, à l'augmentation du chômage et à la politique active de l'emploi dont elle est un instrument essentiel.

Vous avez signé avec le directeur général de l'A.N.P.E., en juillet dernier, un contrat pluriannuel, dit de progrès. Les parlementaires souhaitent voir ce progrès sur le terrain le

plus rapidement possible. Avec 900 postes supplémentaires en trois ans, le remplacement des postes mis à disposition pour le R.M.I. ou pour les missions locales pour les jeunes, un assouplissement du statut permettant une mobilité et une carrière plus attractives, des locaux en rénovation et des crédits de fonctionnement en augmentation, l'A.N.P.E. devrait pouvoir désormais recruter, former et mobiliser un personnel compétent connaissant bien les entreprises locales, les métiers demandés et les formations nécessaires, un personnel attentif aux besoins individuels des demandeurs d'emploi.

Les députés avaient, ces deux dernières années, particulièrement insisté sur l'amélioration de la vie quotidienne des chômeurs. Des mesures simples et pratiques ont été proposées par le Commissariat au Plan, des amendements parlementaires vous avaient demandé d'installer des services immédiats dans chaque agence : photocopieuse, machine à écrire, cabine téléphonique, affichage.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire le bilan de la réalisation de ces suggestions ?

La commission s'est également inquiétée de la lenteur de la mise en place, réclamée l'an dernier, des coopérations avec les collectivités et associations locales. Où en est l'organisation de la diffusion des offres d'emplois dans les mairies ou centres sociaux qui le souhaiteraient ?

La commission souhaite que s'intensifie l'effort de placement des demandeurs d'emploi « qui ont le plus de difficultés d'insertion professionnelle ». Le nouveau directeur général de l'A.N.P.E., interrogé dans le cadre des auditions des rapporteurs, soulignait que ses agents ne sont pas en mesure de passer le temps nécessaire pour comprendre, orienter ou placer les demandeurs d'emploi en très grande difficulté. Si bien que les contrats de retour à l'emploi, qui ont été spécialement institués pour les chômeurs de longue durée, les jeunes ou les femmes sans qualification, les chômeurs de plus de cinquante ans et les bénéficiaires du R.M.I., ne leur ont profité jusqu'ici qu'à 40 p. 100.

L'extension des contrats de retour à l'emploi aux handicapés que vous venez de décider est une excellente chose, mais pour faire venir ou revenir en milieu de travail ordinaire un travailleur dont le handicap, physique ou intellectuel, est ancien ou lourd, il faut assez bien connaître les entreprises locales, dépenser du temps pour les convaincre d'embaucher une personne handicapée, pour les informer des aides qu'elles peuvent obtenir pour les adaptations des postes de travail ou des obligations de la loi de 1987.

Par ailleurs, les contrats emploi-solidarité passés avec les collectivités publiques et associations visent également des personnes en grande difficulté d'insertion. Convaincre le bénéficiaire éventuel et ses futurs collègues de travail, organiser des postes de travail adaptés au type de contrat, faire les démarches nécessaires à la signature des contrats, recruter et mettre en relation, puis suivre l'adaptation et l'évolution, organiser les formations complémentaires et la recherche d'un véritable emploi pour la sortie du contrat emploi-solidarité, tout cela demande une compétence et un temps dont les associations et les communes ne disposent en général pas.

Les directions départementales du travail et de l'emploi, que vous avez chargées de ce travail, n'ont ni le personnel ni les attributions nécessaires pour le faire. Les agences locales pour l'emploi constituent, elles, le réseau adapté qui connaît les demandeurs d'emploi et leur parcours comme les entreprises et leurs besoins, qui sait monter des itinéraires individuels de formation ou d'insertion professionnelle. Les services sociaux, notamment les récentes commissions locales d'insertion, s'efforcent de mettre en œuvre la notion de « contrat d'insertion », désormais obligatoire pour les bénéficiaires du R.M.I., mais son volet « emploi » reste très faible.

La mise à la disposition des actions du R.M.I. de 300 agents de l'A.N.P.E. en 1989 et 1990 et de 250 en 1991 est une bonne mesure, mais elle n'est pas suffisante. Car ce sont les solutions les plus proches du terrain et des individus qui peuvent aider les personnes en très grande difficulté.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a demandé qu'un effort particulier soit réalisé pour l'accompagnement, le suivi, la formation et le devenir professionnel des demandeurs d'emploi en stage et des bénéficiaires de contrats de retour à l'emploi et de contrats emploi-solidarité.

Nous proposons que des dispositifs de financement de l'accompagnement individualisé soient mis à disposition des communes et associations, en coordination étroite avec l'A.N.P.E., bien entendu.

Les contrats emploi-solidarité représentent une meilleure solution d'accès à un véritable emploi que les T.U.C. : contrat de travail, cotisation pour l'Assedic et la retraite, rémunération supérieure, ouverture à divers publics. Mais si leur volet formation et si leur suivi ne sont pas rapidement et massivement organisés, on risque d'assister aux mêmes dérives, aux mêmes déceptions qu'avec les T.U.C. ou les S.I.V.P.

Il ne s'agit pas d'aligner des chiffres, monsieur le ministre, mais de réinsérer durablement dans l'emploi environ un million de personnes qui ont la capacité de tenir un poste de travail, qui ont le droit de toucher un salaire, qui revendiquent la dignité de l'autonomie financière et refusent l'humiliation de l'assistance.

Je sais que l'on se heurte à des difficultés de montage ou de disponibilité des organismes de formation, tout autant qu'aux réticences des intéressés. Mais c'est précisément pour cela qu'il y a matière à une réflexion et à une recherche plus volontaires et plus systématiques.

Je présenterai une autre observation. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales souhaite que soient relancés les dispositifs de formation en alternance décidés par les partenaires sociaux, ainsi que l'incitation à la réduction et à l'aménagement de la durée du travail.

Le troisième plan pour l'emploi du Gouvernement comporte des mesures économiques que nous avons votées la semaine dernière dans la partie « Recettes » du projet de loi de finances, des mesures sociales que nous allons adopter aujourd'hui et que nous a présentées notre collègue Pierre Forgeas, et des mesures législatives que nous examinerons dans quelques semaines.

La commission des affaires culturelles approuve cet ensemble qui complète une politique de l'emploi dont l'efficacité a été démontrée par ses résultats en 1989 et 1990.

Mais, au moment où la croissance économique a commencé à ralentir, où les risques de crise dus aux événements du Golfe font planer des incertitudes graves, il nous a semblé important de rappeler ces deux champs de la lutte contre le chômage : le recours aux formations en alternance et la réduction de la durée du travail. Les deux ont fait l'objet d'accords interprofessionnels, les deux sont reconnus comme porteurs d'améliorations du marché du travail, mais aucun n'a connu de développement important pendant ces deux dernières années alors que la croissance reconquise aurait permis des avancées en ces domaines.

C'est donc au Gouvernement de relancer les débats entre partenaires sociaux et de donner les assurances que des financements et des aménagements législatifs ou réglementaires pourraient accompagner une négociation interprofessionnelle.

Il nous faut redire bien haut que ni les C.R.E., ni les C.E.S., ni les actions d'insertion et de formation, ni les nouveaux stages d'accès à l'emploi, ni le crédit-formation ne doivent se substituer aux formations en alternance - apprentissage, S.I.V.P., contrats d'adaptation, contrats de qualification - qui sont des formules porteuses de formation en profondeur et d'atouts majeurs pour la qualification et l'insertion professionnelle durable des jeunes sortis sans diplômes de l'école.

D'autre part, nous souhaitons que soit davantage présente au quotidien la volonté politique du Gouvernement de voir mieux utiliser les équipements industriels, de limiter le recours aux heures supplémentaires, de réorganiser en la diminuant la durée du travail.

Il n'est pas acceptable que le ministère des finances ait mis près d'un an à fixer les conditions de mise en œuvre du crédit d'impôt aux entreprises qui s'engagent à diminuer la durée du travail sans diminuer - ou en augmentant - la durée d'utilisation des équipements. Ni que nous n'ayons pas encore pu légiférer sur les équipes de fin de semaine décidées il y a un an. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions de lenteur administrative, que les intentions développées par les signataires de l'accord interprofessionnel du 22 mars 1989 ne se soient pas à ce jour véritablement concrétisées.

En ce domaine, les résistances sont encore grandes et c'est sur les mentalités qu'il faut agir. Nous attendons du Gouvernement qu'il manifeste, aux yeux de l'opinion publique, une volonté politique plus soutenue, qu'il apporte sa pierre à une œuvre de conviction en faisant connaître ce qui se fait déjà dans les entreprises.

Par ailleurs, monsieur le ministre, j'aimerais connaître les suites que vous comptez donner à deux rapports qui me semblent devoir l'un et l'autre renouveler assez profondément la réflexion et l'action sur le marché du travail et en matière de lutte contre le chômage.

Vous avez commandé une étude au cabinet Bernard Brunhes Consultants sur les difficultés de recrutement des entreprises. Nous connaissons tous des chefs d'entreprise qui se désespèrent de ne pas pouvoir trouver de bon dessinateur ou d'ouvrier qualifié en chaudronnerie ou en décolletage. Nous connaissons tous des bacheliers devenus O.S. et humiliés de l'être ou un fraiseur qui n'a pas pu ou pas su apprendre le maniement d'une machine à commande numérique, alors qu'il connaissait le métier.

Cette étude suggère d'inciter les entreprises et les acteurs locaux à coopérer sur place, secteur professionnel par secteur professionnel, à mieux évaluer les besoins et les ressources en main-d'œuvre, à mobiliser les financements et les dispositifs sur des projets locaux et sur des bases contractuelles. Elle pose aussi le problème des contenus de la formation initiale comme des formations continues, celui des reconversions et des mobilités professionnelles, voire géographiques.

Il ne s'agit pas de créer de nouvelles formules de stages - en ce domaine, vous avez simplifié, regroupé, assoupli, et vous avez eu raison - mais plutôt de modifier les pratiques et les mentalités des organismes de formation, des entreprises, des salariés, des services publics de l'éducation nationale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Plusieurs dispositifs publics actuels se prêteraient particulièrement à cette problématique, en particulier les stages de mise à niveau montés à la demande d'une entreprise pour adapter les compétences d'un demandeur d'emploi à un emploi individuellement proposé.

Le troisième plan emploi étend cette disposition sur mesure aux salariés en poste et finance leur remplacement pendant leur temps de formation. Le crédit-formation pourrait jouer là un rôle important, surtout dans son extension aux adultes, s'il ne se cantonne pas dans un projet individuel déconnecté des besoins du marché du travail local.

Le commissariat général au Plan a par ailleurs réalisé une étude intitulée « Nouvelles demandes, nouveaux services » sous la responsabilité de M. Xavier Greffe.

Constatant que la croissance ne résout pas le problème du chômage du fait de la rationalisation de la production et des arrivées de plus en plus nombreuses d'actifs sur le marché du travail, ce rapport étudie les possibilités de créer d'autres activités en liaison avec l'existence de besoins anciens et non satisfaits, ou de besoins nouveaux et mal identifiés : services aux ménages, aux personnes âgées, services de loisirs, services aux entreprises, à leurs salariés - gardes d'enfants, cantines - développement local. Il existe des demandes. Comment y répondre ? Comment les rendre solvables ? Comment aider à l'innovation ? Quelles sont les intentions du Gouvernement pour répondre à ces interrogations ?

Après ces questions de moyen terme, et pour revenir au budget de l'emploi et à la seule année 1991, je ferai une dernière remarque.

La suppression des reports cumulés depuis trois ans nous est apparue comme une opération vérité tout à fait saine. Elle signifie néanmoins, monsieur le ministre, que votre budget va être serré et que votre marge de manœuvre est faible. Si vous avez en effet à votre disposition les crédits nécessaires à la politique de l'emploi déterminée par le Gouvernement en cet automne 1990, vous n'avez pas la possibilité de faire face à une éventuelle montée brutale du chômage.

Ni le ralentissement de la croissance de l'année 1990 ni la crise du Golfe n'ont eu d'effets trop sensibles sur le marché du travail. Mais les incertitudes et les risques existent de licenciements massifs, d'arrêt des missions d'intérim ou des contrats à durée déterminée. Je sais bien qu'un collectif budgétaire peut être envisagé mais, dans ce cas, ce n'est pas vous qui avez en main la maîtrise des délais. Attendre le vote d'un collectif budgétaire pour procurer un revenu de remplacement ou un stage rémunéré à plusieurs milliers de deman-

deurs d'emploi affluant brusquement ne serait pas conforme à la politique de solidarité du Gouvernement, pas plus que de faire travailler dans la précipitation des personnels dont on cherche au contraire à améliorer les qualités d'accueil et la connaissance des milieux économiques.

A ces réserves conjoncturelles près, le budget dont vous disposez pour le travail et l'emploi vous permettra de mener en 1991 la politique que nous approuvons. La commission des affaires culturelles propose à l'Assemblée de l'adopter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèveront en 1991 à 67,7 milliards de francs, contre 75,2 milliards de francs en 1990. Cette baisse n'est qu'apparente et ne reflète pas fidèlement l'évolution de l'effort de l'Etat en la matière. En effet, compte tenu de l'utilisation de crédits non consommés les années précédentes, mais reportés sur l'exercice 1991, les moyens réellement disponibles pour la politique de l'emploi et de la formation professionnelle atteindront en fait 77,3 milliards de francs. Au sein de cette masse budgétaire, les crédits consacrés à la seule formation professionnelle passeront de 30,9 milliards de francs en 1990 à 31,9 milliards de francs en 1991, soit une hausse de 3,2 p. 100.

Quant à l'enveloppe interministérielle de la formation professionnelle, elle sera de 39,2 milliards de francs, soit une progression de 7,8 p. 100 par rapport à un niveau déjà élevé en 1990, ce qui montre bien que, conformément à l'engagement du Président de la République, le développement de la formation professionnelle dans notre pays demeure une priorité de l'action gouvernementale.

Cinq points essentiels caractérisent le budget de la formation professionnelle.

Tout d'abord, l'importance des reports de crédits non consommés à la fin de 1990 sur l'exercice 1991. Ainsi, en 1991, 9,6 milliards de francs de dépenses du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle seront financés sur les crédits disponibles à la fin de l'exercice 1990, dont les deux tiers concernent la formation professionnelle.

Les causes de non-consommation des crédits sont multiples : l'arrêt des stages de réinsertion par alternance, la chute brutale du nombre de S.I.V.P., la suppression des T.U.C., le démarrage tardif des contrats de Plan, la mise en place lente parce que nouvelle et complexe du crédit-formation individualisé, la disponibilité tardive des crédits suite aux grèves du ministère des finances, enfin, la saturation dont ont été victimes les délégations régionales à la formation professionnelle, compte tenu de la surcharge de tâches et de missions à laquelle 310 agents ont dû faire face, alors qu'un rapport de l'administration fixait les besoins à 505 agents.

Si nous ne pouvons qu'être d'accord avec le Gouvernement, qui a décidé de résorber les excédents, lesquels avaient augmenté ces dernières années, il convient cependant d'être vigilant et de veiller à ce que les 9,6 milliards de francs de report de crédits soient effectivement engagés dans leur totalité au cours de l'année 1991. Nous avons noté que M. le ministre du budget avait pris l'engagement qu'il en serait ainsi. Aussi nous paraît-il nécessaire que les décrets de report soient signés dès janvier 1991.

L'évolution croisée des dépenses de formation et d'insertion est la seconde caractéristique du budget en 1991.

Les dépenses de formation proprement dites, permettant d'accéder à une qualification reconnue, passent de 28,8 à 32,6 milliards de francs, soit une hausse de 13 p. 100, en prenant l'ensemble des crédits de l'enveloppe interministérielle. En revanche, les crédits d'insertion fondés sur une activité diminuent de 7,6 à 6,7 milliards de francs, soit une baisse de 12 p. 100.

Ainsi, les dépenses de formation, qui représentaient 70 p. 100 en 1988, et les dépenses d'insertion, qui représentaient 30 p. 100, passent en 1991 respectivement à 82 p. 100 et 18 p. 100. Cette évolution croisée correspond à la volonté du Gouvernement, clairement affirmée depuis deux ans, de

favoriser les dispositifs réellement qualifiants, tels le crédit-formation individualisé, au détriment d'actions qui ne relèvent que d'un traitement social du chômage. Cette évolution positive a tout fait notre soutien.

Le caractère prioritaire de la formation des jeunes et des chômeurs de longue durée est nettement affirmé dans le budget de 1991. Plusieurs mesures illustrent cette priorité.

Tout d'abord le crédit-formation individualisé ouvert aux jeunes le sera aussi aux adultes salariés et aux demandeurs d'emploi. Pour 1991, un objectif ambitieux de 200 000 entrées en crédit-formation - 125 000 jeunes et 75 000 adultes - a été retenu, soit un doublement du nombre de places offertes en 1990, et une progression de 25 p. 100 de l'enveloppe.

Ainsi, la loi du 4 juillet 1990 a fait du crédit-formation individualisé un instrument permettant de généraliser le droit à la qualification. Six mois après le vote de cette loi, cette volonté se concrétise financièrement dès le budget de 1991 puisque le crédit-formation individualisé concernera à la fois les jeunes et les adultes, les chômeurs et les salariés.

Le contrat de retour à l'emploi fait, lui aussi, l'objet d'importantes améliorations qualitatives. En effet, outre un crédit de fonctionnement de 1,39 milliard de francs, c'est une somme de 100 millions de francs qui va être mobilisée pour renforcer le volet de formation de ces contrats, créer des tutorats, aider la trésorerie des entreprises participantes, articuler les contrats de retour à l'emploi avec d'autres actions de formation et ouvrir le dispositif aux handicapés.

Les contrats emploi-solidarité seront, quant à eux, maintenus à leur rythme de croisière : 300 000 contrats sont prévus en 1991, soit 220 000 pour les jeunes et 80 000 pour les adultes, dont 37 000 pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I.

J'en viens aux S.I.V.P. Il n'est prévu de réaliser que 40 000 stages. Depuis la loi du 13 janvier 1989, les normes d'attribution de stages sont plus sévères, si bien que le nombre de S.I.V.P. a chuté de 300 000 en 1988 à 100 000 en 1989, et nettement en-dessous en 1990. La reprise de la croissance économique et le lancement du crédit-formation individualisé sont venus accentuer cette tendance.

Si l'on peut se féliciter de cette évolution, il ne faudrait pas cependant descendre au-dessous de 50 000 S.I.V.P. par an, tant la formule constitue une réponse adaptée à la demande d'un certain public en difficulté.

Le budget de 1991 permettra d'accentuer la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle, et c'est là sa troisième caractéristique.

A cet effet, quatre axes sont privilégiés.

Il s'agit en premier lieu du soutien renforcé aux structures d'insertion par l'économique, chargées des personnes exclues des mécanismes traditionnels de retour à l'emploi.

Il s'agit, en deuxième lieu, du développement des actions en faveur de l'emploi des femmes, actions qui supposent que, dans chaque région, on définisse une démarche cohérente de lutte contre le chômage féminin en prenant appui sur l'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation.

Il s'agit, en troisième lieu, de l'aide en faveur des handicapés avec, dans le but de poursuivre la simplification des dispositifs, la suppression du contrat d'adaptation professionnelle et l'extension du contrat de retour à l'emploi pour les handicapés.

Il s'agit, enfin, de l'extension du réseau des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. A la suite des conclusions du rapport Hastoy visant au développement des missions locales, le nombre de ces missions a quasiment doublé depuis 1988 : le chiffre de 200 devrait être atteint à la fin de l'année. Pour 1991, la création de 50 missions locales supplémentaires est prévue.

Aussi devons-nous noter à l'heure actuelle qu'un véritable réseau national d'insertion est en train de naître. Les missions locales et les P.A.I.O. auront accueilli, orienté et suivi en 1990 près de 450 000 jeunes. Les missions locales trouvent à présent un second souffle pour mieux relever le défi de l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, pour mieux aborder les problèmes que rencontre aujourd'hui l'ensemble de la jeunesse de notre pays, celle de Vaulx-en-Velin comme les lycéens. Finalement, c'est toujours le même problème qui est posé, celui de la transition professionnelle des jeunes.

En 1970, un jeune sur deux avait un emploi. En 1990, un sur quatre est dans ce cas. Certes, les jeunes sont légalement majeurs plus tôt mais, sur le plan financier, ils sont autonomes plus tard. Les partenaires qui constituent une mission locale - élus, administrations, associations, organisations syndicales et patronales - tendent de plus en plus à avoir aujourd'hui une responsabilité collective, non seulement dans la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, mais aussi pour ce qui concerne la transition professionnelle de l'ensemble des jeunes.

La démarche partenariale locale et globale, qui est celle des missions locales, suppose un renforcement du caractère interinstitutionnel du dispositif et une implication plus forte des services de l'Etat dans l'action des missions locales.

Des protocoles d'accord ont été signés entre la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes et l'A.N.P.E., d'une part, et l'éducation nationale, d'autre part. Ainsi, 250 agents de l'A.N.P.E. seront mis à disposition des missions locales en 1991 dans le cadre d'un système de postes gagés. Il devait en être de même pour l'éducation nationale, qui devait, elle aussi, notamment par le biais des C.I.O. et des G.R.E.T.A., mettre à la disposition des ces missions 250 agents. Mais force est de constater que les « bleus » budgétaires ne font pas mention de ces 250 postes au titre de l'éducation nationale.

Il semblerait, monsieur le ministre, que des difficultés subsistent et que le Gouvernement hésite encore entre deux formules : l'une satisfaisante, celle des mises à disposition, l'autre l'étant beaucoup moins, celle des détachements.

Si, en termes d'apport de compétence, les deux formules se valent, en termes institutionnels la différence est grande.

Dans le cas du détachement, il s'agit de personnels qui quittent l'éducation nationale pour entrer dans une autre administration. Or ce n'est pas là du tout l'esprit du protocole d'accord signé entre la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes et l'éducation nationale - je veux parler de l'esprit de la démarche interinstitutionnelle des missions locales, qui en fait son originalité et sa richesse. Si l'on veut que l'éducation nationale s'implique fortement dans l'action des missions locales, lieux où le réseau des missions locales et celui de l'éducation nationale doivent se rencontrer, il est indispensable que le choix du Gouvernement se porte sur la formule des mises à disposition.

Quatrième caractéristique du projet de budget pour 1991 de la formation professionnelle : la lutte contre les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, en particulier dans les petites entreprises.

Trois instruments principaux seront mis en œuvre pour atteindre l'objectif au cours de l'année qui vient : la réouverture du crédit d'impôt formation, mesure qui a concerné 46 000 entreprises, dont 67 p. 100 des entreprises de plus de 2 000 salariés, mais seulement 18 p. 100 des entreprises de 10 à 50 salariés ; le lancement d'un programme ambitieux de formation de 4 000 ingénieurs par la voie de la formation continue en 1992 ; enfin, une aide financière substantielle destinée au remplacement des salariés en formation dans les entreprises de moins de 50 salariés. Cette dernière disposition est essentielle alors qu'actuellement une P.M.E. sur deux n'envoie aucun de ses salariés en formation et que moins de 5 p. 100 des manoeuvres et des O.S. des P.M.E. comptant entre 20 et 50 salariés suivent une action de formation continue, contre un peu plus de 21 p. 100 pour les cadres et les ingénieurs.

Cinquième caractéristique du projet de budget : la poursuite de la rénovation du service public de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cette rénovation passe par trois canaux.

Il s'agit tout d'abord du contrat de progrès signé le 18 juin dernier entre l'Etat et l'A.N.P.E., et de l'accord de coopération entre l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. Cet accord vise à établir des liens plus étroits entre les deux institutions, tant au niveau national qu'au niveau régional, afin d'améliorer leur efficacité commune en ce qui concerne la mise en œuvre des instruments de formation ouverts aux adultes.

Il s'agit ensuite de la poursuite de la réforme de l'A.F.P.A. après la mise en œuvre de la déconcentration.

Si l'on peut se féliciter de l'augmentation importante des crédits de fonctionnement de l'A.F.P.A. - 9 p. 100 - on doit en revanche s'interroger sur l'évolution des dépenses d'investissement, qui stagnent cette année.

Il est clair que l'effort doit être poursuivi et amplifié dans ce domaine dans la mesure où les investissements de l'A.F.P.A. sont relativement anciens et parfois vétustes. Les besoins de rénovation du patrimoine immobilier de l'A.F.P.A. ont été chiffrés à plusieurs centaines de millions de francs et la réforme annoncée de cette association devrait en tenir compte pleinement.

Dans cette perspective, un audit est actuellement conduit qui porte sur l'association et qui est mené conjointement par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances. Cet audit doit faire prochainement l'objet de trois rapports dont les conclusions n'ont malheureusement pas encore été portées à la connaissance du Gouvernement. C'est pour cette raison que des mesures financières n'ont pas pu être inscrites dès la présentation du projet de loi de finances initial.

Après la remise de ces rapports, un contrat d'objectifs devrait être élaboré et signé entre l'Etat et l'A.F.P.A. - comme cela a été fait pour l'A.N.P.E. - pour trois ans. Il devra redéfinir le rôle et les obligations de l'association mais aussi doter celle-ci de moyens financiers et humains supplémentaires, afin de faire de l'A.F.P.A. un organisme public de référence tant pour la formation et la qualification des adultes demandeurs d'emplois que pour celles des salariés.

Il est urgent que cette réforme aboutisse. Aussi est-il souhaitable qu'une première série de mesures financières significatives, tant en fonctionnement qu'en investissement, traduisant un début d'application de cette réforme dès 1991, puisse être inscrite dans le projet de budget avant le vote final de la loi de finances.

Pour conclure, monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur l'important problème du contrôle de la formation professionnelle, et je voudrais rattacher cette question à une disposition du projet de budget qui n'est pas satisfaisante.

La revalorisation de 8 à 9,5 p. 100 prévue en 1991 de la prime des contrôleurs et des inspecteurs de la formation professionnelle est notoirement insuffisante. Elle devrait être, dès 1991, alignée sur le taux de 15 p. 100, qui est celui de la prime allouée aux inspecteurs et aux contrôleurs du travail. Cette parité est hautement souhaitable à un moment où les services de l'emploi et de la formation professionnelle seront mieux coordonnés et où il conviendra d'offrir au corps d'inspecteurs et de contrôleurs de la formation professionnelle un statut attractif. Voilà en effet un corps dont nous avons grand besoin dans la mesure où un meilleur contrôle de la formation professionnelle est devenu un objectif clairement affirmé par le Gouvernement. Je pense à un meilleur contrôle de la qualité de la formation professionnelle sur fonds publics, mais aussi à un meilleur contrôle financier des organismes de formation et des collecteurs de fonds de la formation professionnelle continue.

Les flux financiers deviennent très importants : plus de 70 milliards de francs en 1990, dont 40 milliards sur fonds publics et 30 milliards provenant des entreprises.

Il convient aujourd'hui de rendre le marché de la formation professionnelle et les circuits de financement beaucoup plus transparents : ce marché est encore dominé par l'offre des organismes de formation et, dans les circuits de financement, les collecteurs patronaux exercent une influence d'autant plus grande qu'ils sont souvent en même temps dispensateurs de formation.

Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, le budget de la formation professionnelle que je viens de présenter est un bon budget qui a su concilier, compte tenu des impératifs budgétaires, la nécessaire prise en compte de la lutte contre les exclusions professionnelles avec la non moins nécessaire adaptation des salariés aux mutations technologiques de notre temps.

C'est pourquoi la commission des finances, de l'économie générale et du Plan a adopté, à l'unanimité, les crédits de la formation professionnelle pour 1991. Aussi demanderai-je à notre assemblée d'inscrire à son tour, unanimement si possible, un vote favorable à l'adoption de ces crédits. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il est difficile d'apprécier exactement le montant des crédits dont disposera l'an prochain le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'évolution de ceux-ci par rapport au budget de 1990.

Si l'on se réfère au fascicule budgétaire, on constate une baisse de l'ordre de 10 p. 100. Mais vous-même, monsieur le ministre, vous avez souligné lors de votre audition que les moyens financiers du ministère ne doivent pas s'apprécier seulement au regard des données du fascicule budgétaire. Vous avez indiqué que l'importance des crédits non consommés vous permet de financer sur reports 9,6 milliards de francs. Au total, il convient, selon vous, d'ajouter cette dotation à celle du « bleu ».

Je ne suis pas entièrement convaincu par une telle présentation. Certes, vous affirmez qu'elle traduit une opération-vérité manifestant votre intention de résorber les excédents au cours du prochain exercice budgétaire. Il n'en est pas moins vrai que l'addition à laquelle vous procédez est critiquable.

Tout d'abord, le Parlement ne se prononce pas sur le montant et la répartition des crédits disponibles évalués par chaque ministère, mais sur ceux que retrace le « bleu ». Lorsqu'il existe entre les uns et les autres un décalage de cette ampleur, le débat budgétaire se trouve quelque peu faussé.

Surtout, le droit à reports de crédits n'existe pas et le ministre des finances peut fort bien ne pas effectuer de reports sans même que le Parlement en soit informé. En commission, vous avez certes affirmé que ces reports seraient effectués dès le début de l'année. Mais que se passerait-il si la situation budgétaire, déjà difficile, venait à s'aggraver du fait de l'évolution de la crise du Golfe ?

C'est donc avec quelques réserves que l'on doit admettre la progression des crédits de la formation professionnelle, dont vous faites état.

Je reconnais cependant que les crédits supplémentaires ainsi dégagés, en principe, sont répartis de manière satisfaisante et que la priorité incontestable dont bénéficie le crédit-formation individualisé n'entraîne pas de sacrifices pour les autres actions de formation professionnelle et d'apprentissage.

Le crédit-formation qui est désormais étendu aux adultes et qui représentera, d'après vos indications, un coût de 7,5 milliards de francs pour le budget de l'Etat en 1991, est, me semble-t-il, un dispositif intéressant permettant de suivre au plus près les besoins de personnes particulièrement défavorisées par l'échec de leur formation initiale.

D'une manière plus ponctuelle, vous avez inclus dans les dotations du crédit-formation une dotation de 100 millions de francs pour les actions à destination des titulaires de l'allocation de formation-reclassement, en précisant cependant que l'extension du dispositif à ces personnes ne pourra être effective qu'après un accord avec l'UNEDIC et les régions qui cofinancent cette allocation. Je souhaiterais savoir où en sont les négociations sur ce sujet, à quelles difficultés elles donnent éventuellement lieu et dans quel délai elles pourraient aboutir.

Je pense, en outre, qu'il est fondamental de définir exactement les conditions d'articulation du crédit-formation avec les formations en alternance, et notamment l'apprentissage. J'aimerais donc savoir où en est le décret d'application de la loi du 4 juillet 1990 en ce domaine et quel contenu vous envisagez de lui donner.

J'en viens ainsi au problème de l'apprentissage, auquel vous savez que je suis particulièrement attentif. Les crédits sont en progression satisfaisante, et je crois qu'un amendement tendant à les abonder encore a été déposé, mais je ne sens pas toujours, au sein du Gouvernement, une réelle volonté de rénovation de cette formule.

Pourtant, un récent article du journal *Le Monde*, intitulé de façon un peu alarmiste : « L'apprentissage en réanimation », montre que les progrès accomplis grâce à la loi de 1987 sont bien insuffisants.

Je sais, monsieur le ministre et monsieur le secrétaire d'Etat, que vous êtes convaincus de la nécessité de cette rénovation, et je me félicite d'ailleurs que M. Laignel m'ait proposé en commission d'organiser un colloque où nous pourrions examiner de manière approfondie les enseignements que l'on peut tirer d'une certaine réussite de l'appren-

tissage en Alsace. Je sais aussi que ce problème intéresse beaucoup M. Doubin, ministre chargé du commerce et de l'artisanat.

En ce qui concerne plus spécialement les actions en faveur des adultes, des préoccupations ont été exprimées quant à l'efficacité de l'A.F.P.A., dont la part dans le marché de la formation professionnelle tend à diminuer. M. Laignel a évoqué devant la commission la prochaine mise en œuvre d'une réforme tirant notamment les enseignements d'un audit effectué par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales. Je souhaiterais que vous nous apportiez des précisions sur les conclusions de cet audit et sur les réformes que vous envisagez, ainsi que sur leurs incidences budgétaires.

A propos des dispositions du troisième plan pour l'emploi relatives à la formation professionnelle, je formulerai deux interrogations.

Les mesures concernant le crédit d'impôt-formation me paraissent excellentes, mais je suis surpris que l'on ne retrouve que l'une d'entre elles dans l'article correspondant du projet de loi de finances. Pouvez-vous m'assurer que cet article fera l'objet d'un amendement reprenant l'ensemble de ces mesures ?

Les mesures de simplification administrative prévoyant une nouvelle répartition des tâches entre les délégations régionales à la formation professionnelle et les directions départementales du travail sont également intéressantes et devraient permettre de mettre un terme au chevauchement des compétences qui se manifeste trop souvent à l'heure actuelle. Mais j'ai cru comprendre qu'elles se heurtaient à de vives réticences au sein des délégations régionales à la formation professionnelle. Pouvez-vous nous dire dans quel délai ces mesures interviendront et si le schéma prévu dans le plan pour l'emploi sera effectivement respecté ?

A mon sens, cette réorganisation de l'administration de la formation professionnelle doit être prolongée par une réflexion sur la poursuite de la décentralisation en ce domaine.

Je sens en effet percer, en particulier chez vous, monsieur le secrétaire d'Etat, une tentation centralisatrice...

M. Jean-Pierre Delalande. Pas possible !

M. Jean-Paul Fuchs. ... qui me paraît contraire à l'esprit de la loi de 1983, alors même que l'expérience a montré le dynamisme des régions dans le champ de compétence que cette loi leur avait ouvert. C'est de l'approfondissement de la décentralisation et non de sa remise en cause que me paraît dépendre l'efficacité de notre système de formation professionnelle.

En ce qui concerne le contrôle du marché de la formation professionnelle, nous avons adopté dans la loi du 4 juillet 1990 un dispositif très ambitieux dont la mise en œuvre devrait améliorer une situation qui demeure trop souvent malsaine. Mais cette loi nécessite un grand nombre de décrets d'application, dont aucun n'a encore été publié. Je souhaite bien entendu qu'ils le soient le plus rapidement possible, mais je m'interroge sur la réalité des moyens administratifs dont vous disposez pour assurer un contrôle effectif. Les statistiques que vous m'avez communiquées quant au nombre de contrôles des organismes de formation professionnelle font apparaître des données insuffisantes. Ne pensez-vous pas que les régions ont un rôle à jouer en la matière ?

En conclusion, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je persiste à regretter le caractère discutable de la présentation des crédits de la formation professionnelle pour 1991. Il est cependant vrai que ces crédits, s'ils sont effectivement engagés, permettront de conduire des actions dont le bien-fondé ne peut-être mis en cause. C'est pourquoi la commission des affaires culturelles a donné un avis favorable à leur adoption. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, socialiste et sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint, premier orateur inscrit dans la discussion.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, pour répondre aux besoins de notre pays et de la coopération, afin de satisfaire les aspirations justes, légitimes et sources de progrès du monde du travail, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, encourageant une nouvelle croissance économique,

devrait être un budget de plein emploi, de formation moderne, de progression continue des salaires, de participation des travailleurs au devenir des entreprises et du pays.

Tout à l'opposé, votre budget correspond et participe activement aux objectifs néfastes contenus dans le budget de l'Etat pour 1991. C'est à la régression sociale, économique et nationale, au recul des libertés et de la citoyenneté qu'il conduit.

Cadeaux accrus au capital, recul des dépenses publiques utiles et transformation de leurs affectations, sous-rémunération du travail, chômage persistant, précarisation et flexibilité accentuées des salariés constituent en effet les principales lignes de force de votre troisième plan pour l'emploi et de la priorité que vous donnez à l'individualisation de la formation.

Les jeunes, les femmes, les salariés de plus de cinquante ans, mais aussi les ouvriers hautement qualifiés, les techniciens, les ingénieurs et les cadres en seront de plus en plus les victimes.

Leur rassemblement dans les luttes qui se développent aujourd'hui confirme cette appréciation et fonde nos propositions.

Le troisième plan pour l'emploi qui, comme vous l'indiquez vous-mêmes, prolonge et renforce les deux précédents dont les bilans ne sont pourtant guère encourageants, a été baptisé par tous les partenaires sociaux, de plan « pour l'entreprise ».

Cela pourrait ne pas être une mauvaise chose en soi, et nous sommes nous-mêmes favorables à une fiscalité appropriée qui aiderait les entreprises créant des emplois stables et correctement rémunérés. Mais les cadeaux royaux que ce plan prévoit iront malheureusement davantage nourrir la spéculation boursière que favoriser l'emploi stable et la formation qualifiante.

Les chiffres sont là, incontournables. Le patronat a déjà beaucoup profité de vos mesures destinées à enrayer le chômage : en dix ans, 29 milliards d'exonération de charges.

Mais si les placements financiers ont crû de manière vertigineuse, 2 489 300 personnes demeurent privées de leur droit au travail, pour une durée moyenne de 377 jours.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Dites-nous ce qu'il faut faire !

Mme Muguette Jacquaint. Plus de 9 milliards supplémentaires de cadeaux sont inscrits dans votre troisième plan pour l'emploi. Où vont-ils aller ?

Pas à la lutte contre les accidents mortels du travail, puisqu'ils ont fait un bond de 10 p. 100 en un an.

Pas à la prévention des maladies professionnelles, puisque leur négation systématique vous autorise à abaisser la cotisation de 3 milliards de francs.

Alors que l'exportation des capitaux s'est élevée à 114 milliards en 1989 et à 52 milliards entre janvier et septembre 1990, vous décidez une nouvelle baisse du taux d'imposition des bénéfices réinvestis, cadeau de 5 milliards et demi.

Est-ce pour inviter les entreprises françaises à s'implanter à l'étranger que vous appelez à la mobilité géographique des chômeurs et à l'internationalisation de la formation des ingénieurs ?

Alors que la taxe d'habitation et l'ensemble de la fiscalité territoriale vont plonger des milliers de familles dans la gêne et l'endettement, la taxe professionnelle va encore baisser de 3,3 milliards en 1992.

Enfin, et ce n'est pas le moindre des cadeaux au patronat, l'impôt « sécu », la sinistre C.S.G. va le désengager quasi totalement de ses obligations santé, famille et retraite à l'égard de tous ceux qui travaillent et enrichissent le pays.

Tous ces milliards distribués n'empêchent par le président de l'O.F.C.E. de confirmer que, malgré la diminution constante du coût du travail, le chômage continuera de frapper 9 à 10 p. 100 de notre population active.

Certes, des emplois ont été créés. Mais précaires, pour l'essentiel, puisque c'est désormais un salarié sur cinq qui doit subir toutes les affres des contrats de travail à durée déterminée.

Le travail temporaire a enregistré une progression de 22 p. 100 en 1989, et le volume de travail fourni par l'intérim est de près de 30 p. 100 supérieur à celui de 1989.

Est-ce la crise du Golfe qui est responsable d'une telle situation ? N'est-ce pas plutôt, comme l'indique l'étude récente de l'Organisation internationale du travail sur l'emploi dans la Communauté économique européenne, parce que les employeurs français y voient la possibilité de licencier plus facilement ?

Combattre le chômage et assurer le développement continu de l'emploi appelle d'autres mesures bien différentes.

Il faut que soit immédiatement abrogée la loi supprimant l'autorisation administrative de licenciement et qu'aucun licenciement ne soit désormais autorisé sans un reclassement préalable dans un emploi stable.

Les services extérieurs du travail et de l'emploi doivent voir en conséquence leurs effectifs se renforcer et il faut que soient donnés au service public de formation, notamment à l'A.F.P.A., les moyens de former rapidement et efficacement.

Il faut également assurer une croissance nouvelle, en mettant en valeur tous les atouts matériels et humains dont nous disposons, et mettre un terme au déclin de nos principales industries nationales, déploré récemment par Mme Cresson.

La formation professionnelle est un besoin pour les entreprises, une exigence majeure des jeunes et des salariés, une garantie pour le devenir de notre pays. Or les crédits qui lui sont spécifiquement consacrés passent de 31 milliards de francs en 1990 à 31,9 milliards seulement en 1991, soit une hausse de 2,90 p. 100, très en deçà de tous les besoins, d'autant que c'est le marché privé de formation qui va bénéficier de la priorité donnée au crédit individualisé. Un crédit qui, financé par les travailleurs eux-mêmes à travers l'impôt, conçu pour les jeunes, étendu aujourd'hui aux adultes, conduit lui aussi, pour l'essentiel, à la précarité.

Un document de l'A.F.P.A., faisant le bilan du crédit-formation du 1^{er} janvier 1990 au 30 juin 1990, est tout à fait révélateur. Il indique que, sur 1 183 stagiaires, 349 sont déclarés formés et 28 seulement diplômés. Le stagiaire « déclaré formé » est défini, en outre, comme celui qui possède « les aptitudes requises pour se placer sur le marché du travail ». Ce n'est donc plus à la formation des travailleurs mais à leur « employabilité » que conduit ce que vous appelez « la réorganisation des services de formation professionnelle pour répondre aux besoins ».

Le groupe communiste a été le seul à refuser de cautionner une telle orientation. Bien loin de constituer, conformément à la priorité affichée dans les discours présidentiels, une seconde chance pour les 100 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans aucune formation, cette orientation les condamne à subir des conditions de surexploitation, sans véritable qualification, sans rémunération correcte.

Aussi, quand le C.E.R.E.Q. - centre d'études et de recherches sur l'emploi et la qualification - parle de « génération sacrifiée » (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste*)...

Je vois, messieurs, que vous poussez des soupirs et que vous hochez la tête. Mais ce n'est pas nous qui le disons. Ecoutez les jeunes ! Ils l'ont dit il y a quelques jours...

M. Alain Calmat. Assez de démagogie !

Mme Muguette Jacquaint. ... et ils le disent aujourd'hui encore : « Nous sommes une génération de sacrifiés ! » (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Alain Calmat. C'est de la récupération démagogique ! Vous récupérez tout !

Mme Muguette Jacquaint. Vous savez, je ne fais que traduire le mouvement qui s'exprime aujourd'hui. Je sais que cela déplaît ! Mais écoutez ! Ecoutez le désarroi et, en même temps, la révolte de cette jeunesse !

A propos des jeunes pour qui « l'emploi précaire devient de plus en plus un passage obligé », il ne faut pas aller chercher dans les « violences aveugles de la jeunesse » les raisons de la colère de la banlieue lyonnaise ou de celle qui gronde dans les lycées !

Prélever 40 milliards sur les crédits de surarmement et les affecter au budget de l'éducation nationale et de la recherche ;

Transformer immédiatement tous les emplois précaires en emplois stables et élever fortement le taux - triplement en moyenne en tenant compte des situations différentes des entreprises - de la contribution des employeurs à la formation initiale et continue ;

Affecter une partie de cette contribution au service public ;

Renforcer la démocratie dans l'élaboration et le contrôle des plans de formation des entreprises ;

Consacrer 10 p. 100 du temps de travail à la formation professionnelle continue ;

Telles sont quelques-unes de nos propositions.

Chômage, précarité, flexibilité amènent complémentarément la sous-rémunération du travail. « Le chômeur qui attend à la porte » sert souvent au patronat de moyen de chantage contre les revendications salariales.

Ainsi, et au-delà du rapport du C.E.R.C. qui a confirmé la baisse du pouvoir d'achat des ménages, au-delà des injonctions du Premier ministre ordonnant l'abandon de toute pratique d'indexation des salaires sur les prix, au-delà des inégalités sociales criantes, l'augmentation des salaires et la reconnaissance des qualifications sont au cœur de toutes les luttes d'aujourd'hui, qui confirment les immenses besoins en ce domaine.

Nous proposons que le S.M.I.C. soit porté à 6 500 francs par mois, qu'il devienne la référence commune servant de base à toutes les grilles de salaires, que les petits et moyens salaires augmentent d'au moins 1 500 francs par mois. Le pouvoir d'achat de tous les salariés doit être garanti, les qualifications reconnues, et les droits collectifs assurés.

Avec les jeunes, les femmes sont les principales victimes de votre politique et de vos choix. Principalement touchées par le chômage, elles perçoivent toujours, pour un travail égal, un salaire nettement inférieur à celui des hommes. Aujourd'hui, elles ont tout à craindre de cette recommandation de votre troisième plan pour l'emploi qui vise à « accroître la durée d'utilisation des équipements ». Pour elles, cela veut dire l'obligation de travailler la nuit ou le week-end. Elles devraient ou bien s'y soumettre, ou bien quitter leur emploi.

Les femmes salariées de chez Bull ont fait, elles, le juste choix. Celui de la lutte pour s'y opposer. Nous saluons leur victoire et ferons tout pour qu'il en soit ainsi partout.

Pour nous, en tout cas, les choses sont claires. Il faut garantir le droit au travail des femmes, le temps partiel ne pouvant résulter que de leur libre choix.

Il faut faire respecter intégralement le congé maternité et multiplier les possibilités d'accueil qualifiées de leurs enfants.

Les ouvriers hautement qualifiés, les techniciens, les ingénieurs et les cadres sont, eux aussi, mécontents. Ils le sont au regard notamment de leur place et de leur rôle dans la production et dans la création des richesses. Ils le sont aussi par leur aspiration très forte à plus de participation et de démocratie dans l'organisation du travail. Mais, âgés de cinquante ans ou plus, particulièrement attentifs au respect salarial de leur qualification et de leur expérience, ils deviennent par là même « embarrassants ». Le nombre de chômeurs de cette tranche d'âge témoigne en grande partie des licenciements qui s'opèrent dans leurs rangs.

Quant aux jeunes diplômés, c'est l'intéressement qui se substitue aux correctes rémunérations auxquelles ils ont droit. Celles-ci, tout comme le déroulement de leur carrière, ne sont plus fonction de leur qualification et de leurs responsabilités, mais de leurs « performances » dont bien des facteurs ne dépendent nullement d'eux.

Eux aussi ont un grand besoin d'une formation continue de qualité. Ainsi, partant du manque d'ingénieurs formés chaque année dans notre pays, le rapport Decomps appelle à « bien adapter cette formation aux besoins étroits et à court terme du patronat ». Faisant état « de l'inadaptation française marquée par la trop longue durée des études des ingénieurs et de l'excessive prééminence des savoirs scientifiques et des modèles académiques associés au profil des ingénieurs généralistes de haut niveau », celui-ci propose un profil d'ingénieur différent, car « les entreprises demandent plutôt des ingénieurs de terrain, des hommes de production, des cadres formés à la communication » !

Nous les appelons, nous, comme nous le faisons pour l'ensemble des salariés, à se rassembler pour imposer d'autres choix.

Dans votre projet de budget nos propositions ont malheureusement peu de chances d'être retenues. Monsieur le ministre, l'an passé, vous me disiez : « Madame, j'accuse, vous venez toujours avec les mêmes propositions ! » Mais au moins pourrions-nous faire le bilan, si elles avaient été adoptées ! C'est vous, monsieur le ministre, qui venez depuis des années avec les mêmes propositions, et aujourd'hui elles ne font plus recette pour lutter contre le chômage et surtout pour répondre au bescin de formation. Nous écouterons, monsieur le ministre, vos réponses. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, en 1991, 76,7 milliards de francs seront consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle. Cependant, la loi de finances fixe les crédits de votre ministère à 67,7 milliards de francs contre 78,2, soit un solde d'environ 9 milliards de crédits reportés des exercices précédents.

Compte tenu du peu d'éléments détaillés, je vous poserai donc des questions précises, plutôt que de procéder à une analyse des chiffres qui n'ont d'ailleurs plus beaucoup de signification dans la mesure où vous réinjectez ces 9 milliards. Vous auriez pu à la rigueur compléter votre budget en les incluant dans la ventilation.

Globalement, votre budget n'est pas positif car si l'on fait abstraction de ce report, les crédits diminuent, passant de 74 à 67 milliards.

Vous allez me dire : « Qu'à cela ne tienne ! L'essentiel est que nous en disposions ». Mais je me pose la question pour les prochains budgets, car c'est là où le bât blesse. D'ailleurs mon ami Jean-Paul Fuchs a fait la même analyse au nom de la commission des affaires culturelles.

Est-ce une surestimation des crédits antérieurs ou s'agit-il d'une baisse significative de l'activité de la formation professionnelle en France, alors que le chômage, on le sait, continue malheureusement à faire des ravages dans les différentes tranches d'âge ?

M. Michel Beroon, rapporteur spécial. Ce n'est pas une baisse ; c'est une transformation qualitative !

M. Germain Gengenwin. Oui, mais pas pour les chômeurs de longue durée.

N'y a-t-il pas dans ces reports la traduction d'une mauvaise gestion, notamment dans les actions conduites conjointement dans les régions entre l'Etat, les partenaires sociaux et les conseils régionaux ? Ce constat, messieurs les ministres, devrait nous inciter à réfléchir à l'amélioration et au renforcement de la décentralisation.

La mauvaise gestion des crédits ne provient-elle pas de l'incohérence souvent constatée entre les diverses voies de formation : crédit-formation, S.I.V.P., contrats de qualification, apprentissage ? Il me semble en effet que, sur le terrain, toutes ces mesures, si intéressantes soient-elles, ne font qu'accroître la confusion.

Je vous demande, par exemple, si vous entendez renforcer le rôle et la compétence des schémas régionaux de formation qui, actuellement, ne peuvent prendre en compte les actions conduites directement par l'Etat par l'intermédiaire des C.F.I. comme d'ailleurs celles conduites par les partenaires sociaux avec les contrats de qualification.

Que comptez-vous faire pour mettre un terme à ce gaspillage d'énergie et d'argent ?

Le Gouvernement, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, a-t-il d'ailleurs lui-même l'intention de montrer l'exemple en clarifiant notamment la répartition des compétences en son sein ?

Parmi les incohérences qui peuvent porter préjudice, notamment aux éventuels bénéficiaires, on peut citer l'inorganisation des calendriers, qui ne permet pas à toutes ces mesures en faveur de la formation de se compléter utilement. Il y a là, à mon avis, des mesures urgentes à prendre pour que cessent toutes ces formations apparemment contradictoires. Que comptez-vous faire pour mettre un terme à la désorganisation de ce marché de la formation, autrement que par les mesures préconisées, monsieur Laignel, dans la loi qui porte votre nom, mais dont les décrets - Jean-Paul Fuchs l'a rappelé - ne sont toujours pas parus ?

M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle. Je le reconnais.

M. Germain Gengenwin. J'en viens maintenant au sujet crucial de la décentralisation.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous savez que ce n'est pas de Paris que l'on régenté tout, surtout quand on souhaite que l'emploi soit l'objectif premier et que la formation soit à son service. La seule solution passe par la gestion régionalisée de tout le système de formation. La situation actuelle de la décentralisation ne pourra pas en rester là, car c'est toute l'efficacité de notre système de formation qui est en cause. Je sais bien que ce n'est pas facile et que cela ne se règle pas par un tour de passe-passe, mais, à terme, c'est indispensable. Quand quelque chose ne va pas, on trouve toujours les responsables.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse sur les manifestations des lycéens d'hier et d'aujourd'hui. Le Président de la République s'empresse de rappeler aux régions leurs devoirs. Il aurait pu dire simplement : « Allez-y les petits gars ! C'est les régions que cela concerne ! » Il faut être logique. Que seraient aujourd'hui les lycées si les régions n'y consacraient pas quatre ou cinq fois plus d'argent que les crédits transférés par l'Etat ?

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. Germain Gengenwin. Sans l'effort colossal des régions, il y a longtemps que le système éducatif serait carrément bloqué !

M. Jean-Pierre Delalande. Absolument !

M. Germain Gengenwin. Les critiques qu'on nous fait sur ce point sont de véritables offenses aux élus des conseils régionaux.

M. Jean-Pierre Delalande. Exact !

M. Jean-Yves Chamard. Tout à fait !

M. Germain Gengenwin. Je referme cette parenthèse, mais je ne pouvais pas laisser passer cette occasion sans me révolter contre ces affirmations.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Il n'y a pas eu de critiques globales. Elles portaient sur l'Ile-de-France !

M. Germain Gengenwin. Venons-en maintenant à l'apprentissage. Je connais, monsieur le ministre, votre attachement et vous connaissez le mien. Il s'agit d'une compétence de droit commun des régions. Les crédits qui y sont affectés par les régions n'ont fait qu'augmenter : un quart du total du budget de la formation provenait des régions en 1984, un tiers actuellement.

M. Jean-Pierre Delalande. Tout à fait !

M. Germain Gengenwin. L'Etat, pour sa part et grâce à vous, monsieur le ministre, a apporté des moyens complémentaires en 1990 - je le reconnais et vous en rends hommage - certaines de ces mesures étant d'ailleurs reconduites dans le budget pour 1991.

Cependant, une remarque s'impose, car la lecture du budget, pour des non-initiés, constitue un véritable casse-tête. Je souhaite, s'agissant de la participation de l'Etat au financement de l'apprentissage, avoir des précisions en ce qui concerne les mesures de rénovation.

Il y a en effet dans le projet de budget les mesures de 1990 - barème et investissement -, la loi de 1989 avec les incitations à l'amélioration de l'apprentissage et les mesures de rénovation soutenues dans les contrats de plan.

Je tiens à ce qu'apparaissent plus clairement ce qui se rapporte au transfert de compétences et ce qui relève des efforts conjugués de l'Etat et des régions pour un développement qualitatif de l'apprentissage.

Je vous demande, par ailleurs, que les 75 millions de francs d'investissements ne subissent pas le même traitement que l'an passé. C'est en effet dans les régions que les investissements sont suivis et déjà financés.

Il conviendrait que la contribution de l'Etat tienne compte des investissements déjà réalisés par les régions, faute de quoi nous entrions dans un système d'intervention de l'Etat tout à fait insatisfaisant et malheureusement ingérable.

Autre sujet difficile : la position de l'éducation nationale par rapport à l'apprentissage.

A ce propos, j'ai lu, notamment dans un compte rendu du groupe de travail du comité de coordination, que, bien que la compétence de droit commun appartienne aux régions, l'éducation nationale était à même d'étouffer l'apprentissage par le biais de l'orientation et de l'information, des diplômes et de la validation des acquis.

Je vous pose la question, monsieur le ministre : pourquoi ne pas fusionner les deux systèmes, l'apprentissage avec les contrats de qualification ? Ce sont deux formations identiques. Seulement, l'une est financée par la région et sanctionnée par un diplôme avec une inspection à la clef, mais l'autre n'a aucune sanction et aucun contrôle en cours de route.

Alors que la loi de 1987 a voulu faire de l'apprentissage une réelle voie de formation à part entière et dans un véritable esprit de filière, les faits sont quelquefois contradictoires. Je suis encore d'accord avec vous, monsieur le ministre : cette loi mérite d'être mieux connue, d'être mieux appréciée, à la fois par les parents, par les entreprises et par les jeunes, mais aussi par l'éducation nationale.

Quel avenir pour l'apprentissage ? Je souhaite que le Gouvernement précise bien sa position sur ce sujet.

Avant de conclure, j'évoquerai un problème local dont mon ami Jean-Paul Fuchs a également parlé.

En Alsace, les C.F.A. publics sont rattachés, intégrés à l'éducation nationale et vous savez le coût que cela représente pour nous.

Je souhaite aussi que puisse être revu le mécanisme de la taxe d'apprentissage. Il n'est plus adapté aux conditions actuelles.

En fait, pour soutenir votre action et pour approuver votre budget, monsieur le ministre, nous voulons des garanties sur une plus grande cohérence entre tous les dispositifs de formation, sur le respect des compétences décentralisées et le renforcement des schémas régionaux de formation, sur l'affirmation de la volonté de l'Etat de maintenir l'apprentissage comme une réelle voie de formation et de la promouvoir comme telle.

Il faudrait veiller à ce que les mesures en faveur des voies de formation, gérées directement par l'Etat, n'aboutissent pas à l'étouffement de l'apprentissage comme le laisse supposer la baisse des effectifs enregistrée lors de la dernière rentrée.

Monsieur le ministre, je vous prie d'interpréter toutes ces critiques et suggestions comme une preuve de notre volonté de participation constructive à l'édifice de la formation des hommes et des femmes de ce pays. (Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Haby.

M. Jean-Yves Haby. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de budget pour 1991 que vous nous présentez aujourd'hui s'inscrit dans un double contexte.

Dans un contexte structurel, d'abord. La France souffre encore aujourd'hui de trois éléments de fragilité : un niveau de chômage élevé - environ 9,6 p. 100 de la population active -, un retard d'investissement pris au début des années 80 et non encore comblé malgré la reprise des dernières années, et une contrainte extérieure permanente qui limite les marges de manœuvre de la politique. Le déficit extérieur d'environ 10 milliards de francs du mois de septembre 1990 n'est pas pour nous rassurer.

Dans un contexte de données conjoncturelles, ensuite. On ne peut mesurer aujourd'hui les conséquences de la crise du Golfe. L'ampleur de la phase de ralentissement conjoncturel depuis le premier semestre de 1990 avait été sous-estimée. Le P.I.B. marchand est passé d'un taux de croissance de 2,2 p. 100 au premier semestre de 1989 à 0,6 p. 100 au premier semestre de 1990. Ce ralentissement semble avoir pour origine l'affaiblissement de la conjoncture mondiale, en particulier aux Etats-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne. La crise du Golfe n'est pas pour arranger cette situation. Cet essoufflement de la croissance n'est pas sans conséquences sur la situation de l'emploi. Les effets conjugués du ralentis-

sement de l'activité économique et de la crise du Golfe pourraient interrompre le retour au cycle vertueux de la création d'emplois, que nous avons connu depuis 1986.

Cette situation internationale ne contribue pas à faciliter la lecture d'un budget passablement compliqué et alourdi par les reports de crédits. Les rapporteurs ont naturellement tenté d'illustrer - je cite Michel Berson - « la priorité accordée par le Gouvernement à la formation professionnelle », en voulant nous persuader, comme vous l'avez fait vous-même, monsieur le ministre, que le gouvernement de Michel Rocard attribuait à votre budget des moyens accrus. C'est un peu la règle du jeu parlementaire, même si l'aspect « crédits » n'est souvent que la partie visible des problèmes. C'est manifestement vrai, en tout cas en ce qui concerne le budget de votre collègue de l'éducation nationale. Cela l'est beaucoup moins - j'ai le regret de le constater - en ce qui concerne votre propre ministère. Vous ne pouvez faire état au total que d'une augmentation de 0,4 p. 100 par rapport à l'an dernier. Je cite le chiffre que vous avez vous-même donné devant la commission des affaires sociales, et qui est fort modeste et très inférieur au niveau de l'inflation. Cela traduit donc en réalité une diminution d'environ 2 p. 100 de vos capacités réelles. Mais pour aboutir à ce chiffre, le Gouvernement a dû se livrer à une gymnastique assez singulière.

Votre budget récupère ainsi le crédit couvrant les exonérations de charges sociales, affecté l'an dernier au budget des charges communes. Ce sont 5,5 milliards de francs qui, en 1990, n'auraient pas figuré dans vos recettes et font apparaître qu'en réalité les moyens de vos actions spécifiques antérieures sont diminués de près de 7 p. 100.

Quant aux moyens de l'A.S.F., plus de 3 milliards de francs en 1990, ils seront remplacés par un concours d'un milliard de francs seulement l'an prochain.

Que dire enfin de cette recette singulière que constituent les 9 milliards de francs de report de crédits inutilisés au cours des exercices précédents ? Sans eux, les moyens mis à votre disposition seraient cette fois très inférieurs à ceux de l'an dernier. Je ne crois pas que, dans ces conditions, Michel Berson ait vraiment le droit de parler de « priorités gouvernementales ».

Mais surtout, monsieur le ministre, une somme aussi considérable - en fait plus de 16 milliards « d'économies », entre guillemets - relève d'un dysfonctionnement très alarmant des systèmes d'aides. Son analyse et sa correction s'imposent, concernant notamment ce que Mme Lecuir, pourtant soutien très fiable du Gouvernement, appelle « l'effondrement, inattendu par son ampleur, de la formule des S.I.V.P. ». Nous serons très intéressés par vos explications à ce sujet.

Puis-je me permettre de vous demander, monsieur le ministre, si cet échec n'illustre pas les inconvénients d'une politique trop voltairiste du Gouvernement pressé de créer, un peu dans l'abstrait et un peu trop vite.

A-t-il donné à la négociation et à la préparation consensuelle des mesures le temps nécessaire à une efficacité assurée ? De façon un peu abrupte, ne pensez-vous pas que votre ministère en fait un peu trop et empiète à tort sur le domaine du contractuel, même si je reconnais que certaines branches professionnelles ont une vie contractuelle un peu végétative.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Un peu, oui !

M. Jean-Yves Haby. J'ai noté par ailleurs que Pierre Forgues, un autre de nos rapporteurs, nous a annoncé, un peu comme une victoire, que « les dépenses passives d'indemnisation du chômage vont diminuer de 4 milliards ». Certes, la volonté de développer des dépenses actives de formation qualifiante est tout à fait respectable mais je constate naïvement que la croissance de crédits pour l'amélioration de la qualification, que cite Pierre Forgues pour illustrer cette volonté, est inférieure, elle, à 2 milliards. Et surtout, monsieur le ministre, je crains que votre option de diminution des moyens que vous baptisez « passifs » pour l'indemnisation du chômage ne corresponde pas à la situation à laquelle notre pays risque d'être confronté en 1991.

Certes, au début de cette année 1990, on avait pu noter heureusement une diminution significative du nombre des demandeurs d'emploi. 160 000 nouveaux postes de travail ont été créés durant le premier semestre, signe que le deuxième plan « emploi » commençait à produire ses effets. Vous avez

estimé vous-même que les exonérations de charges fiscales y auraient contribué pour un tiers. Je note d'ailleurs au passage que ce que vous appelez des dépenses « passives » peuvent avoir en réalité un effet créatif sur le plan économique.

Mais, depuis août, la crise du Golfe a surgi. La fermeture de certains marchés et surtout le renchérissement de l'énergie réduisent les possibilités des entreprises.

On a pu estimer à 10 ou 15 milliards la réduction des programmes d'investissement qui en résultera la première année, à 20 ou 30 celle de l'année suivante - ce sont les propres estimations de M. Bérégovoy. Cela entraînera le freinage de la croissance déjà inférieure à 3 p. 100 dans les prévisions officielles. A un taux de 2,6 p. 100, qui est l'hypothèse haute pour 1991, le nombre d'emplois créés ne dépassera pas 180 000. A 1,8 p. 100, l'hypothèse basse, les créations d'emploi n'atteindront pas 120 000. C'est ce qu'a d'ailleurs indiqué le Premier ministre lui-même et c'est évidemment bien inférieur aux effectifs de jeunes arrivant sur le marché du travail.

On compterait donc au moins 80 000 chômeurs supplémentaires l'an prochain. Il n'est pas exclu que ce chiffre soit très largement dépassé.

Dois-je rappeler qu'en Allemagne fédérale le nombre de chômeurs est passé en un an de 2 350 000 à 1 900 000 et qu'en Grande-Bretagne il ne représente plus que 5,6 p. 100 de la population active ? Avec plus de 2 millions et demi de demandeurs d'emploi, la France détient, dans l'affaire, un « ruban bleu » dont nous nous passerions fort bien.

Certes, monsieur le ministre, dans la mesure où le traitement social du chômage a montré peu à peu ses limites, vous avez entrepris de lui substituer un traitement dit économique. Peut-être n'est-il pas d'ailleurs suffisamment individualisé ; peut-être ne se préoccupe-t-on pas assez du suivi et du devenir professionnel de chaque demandeur d'emploi, ou encore des résultats en termes d'insertion ! Espérons que les moyens nouveaux importants que vous mettez à la disposition de l'A.N.P.E. contribueront à l'amélioration nécessaire dans ce domaine.

Mais pour que trop de chômeurs de longue durée, trop de jeunes surtout, ne soient pas exclus du marché du travail - ce qui est un facteur important de marginalisation - il faudrait aussi que les entreprises augmentent d'une proportion significative leur volume de recrutement. Certains spécialistes parlent d'un tiers.

Je reconnais à ce sujet que votre troisième plan « emploi » a le mérite de chercher à puiser dans l'immense réservoir des P.M.E.-P.M.I. Le Gouvernement n'a pas lésiné sur les moyens financiers car manifestement cela coûtera cher si ces entreprises saisissent toutes les facilités qui leur sont offertes. Il vous a fallu leur proposer des prêts à taux réduit, exonérer de charges sociales la première embauche, etc. Mais cet effort pourra-t-il aller jusqu'au bout si vos moyens ne sont pas à la mesure des demandes ? Votre budget répondra-t-il à l'effort particulier et onéreux qui sera nécessaire compte tenu des conjonctures nouvelles ?

L'accroissement des moyens de la formation professionnelle qu'ont permis vos redéploiements budgétaires était également nécessaire. C'est un lieu commun désormais d'affirmer que l'économie française souffre depuis des années d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, que le niveau élevé des chômeurs de moins de vingt-cinq ans est le témoignage des carences de notre système de formation technique initiale, que la raison en est d'abord la coupure culturelle entre le monde scolaire et l'entreprise.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. Jean-Yves Haby. L'entreprise doit être davantage associée à la formation : dois-je rappeler que très longtemps vos amis socialistes et leurs alliés communistes s'y sont opposés ?

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

M. Jean-Yves Haby. Le système de formation en alternance, ou encore système dual, est choisi pourtant en Allemagne par plus de la moitié des jeunes d'une classe d'âge, par le tiers aux Pays-Bas. En France, l'apprentissage dit artisanal a ouvert la voie. Il paraît aujourd'hui quelque peu inadéquat, au moins provisoirement. Mais le relais est pris par les formules de crédit-formation individualisées, de contrat de qualification, etc. Je remarquerai d'ailleurs au passage que, sous des terminologies nouvelles, ces formules prolongent essen-

tiellement des actions existantes depuis de nombreuses années : stages d'Etat qualifiants, stages en alternance organisés par accord contractuel.

De toute façon, il serait souhaitable que ces actions s'inscrivent en termes non pas de concurrence, mais de complémentarité. Le public en comprendrait un peu mieux la structure ; leur point commun devrait être la recherche de l'efficacité pédagogique.

Mais la coupure entre Education nationale et ministère de l'emploi et de la formation professionnelle ne s'y prête guère. Ne s'y prêtent pas non plus les incertitudes et les lacunes de la décentralisation dans ce domaine.

Certaines régions, par exemple l'Ile-de-France, la Bourgogne, le Centre, ont sérieusement innové et financé en matière de stages d'apprentissage et de formation pour les jeunes. Ne serait-il pas temps de faire sauter les barrières qui entravent ces actions, ou les limitent à des interventions matérielles ?

Permettez-moi de vous rappeler, monsieur le ministre, que le groupe U.D.F., à l'initiative de son président, Charles Millon, a présenté, il y a six mois, une proposition de loi visant à accroître les responsabilités régionales en matière de formation professionnelle, notamment en limitant les prétendues « orientations prioritaires » et « programmes particuliers » que multiplie l'Etat. Or, touchant « les domaines les plus sensibles ou les plus décisifs pour la politique économique et sociale des régions » - je cite ainsi Charles Millon - le *leadership* de celles-ci devrait y être prédominant. Pouvons-nous souhaiter, monsieur le ministre, que vous vous préoccupiez de cette proposition de loi ?

D'autant que les actions de formation professionnelle, essentielles pour l'insertion des jeunes, deviennent également de plus en plus un mode de gestion des entreprises et de leurs personnels.

La République fédérale d'Allemagne a ainsi développé la flexibilité interne pour l'adaptation permanente de la main-d'œuvre en place. En France, au contraire, la pratique courante reste encore très tournée vers la flexibilité externe, utilisant les contrats à durée déterminée, l'intérim, la sous-traitance. La rigidité des systèmes de classification, la hiérarchie des salaires ne permettent guère de prendre en compte les nouvelles exigences demandées aux personnels, concernant aussi bien la nature technologique de leur travail que le type de relations de groupe qui en constitue l'environnement.

Quantitativement aussi, la formation permanente dans l'entreprise doit être améliorée. Dans la France d'aujourd'hui, ce sont les P.M.E. qui embauchent, mais elles forment insuffisamment, d'autant que si elles emploient moins de dix salariés, elles ne sont pas soumises aux obligations de la loi de 1971. Mais les entreprises de 10 à 500 employés y consacrent elles-mêmes une proportion de leur masse salariale qui n'atteint pas 2 p. 100 alors qu'elle est voisine de 4,5 p. 100 pour celles de plus de 2 000 salariés. Il existe également des disparités entre les catégories de personnels : près de la moitié des ingénieurs, cadres et techniciens en bénéficient, mais seulement 15 p. 100 des manœuvres et des ouvriers spécialisés.

Les résultats eux-mêmes ne sont pas toujours à la hauteur des sommes considérables qui y sont consacrées par l'Etat, les entreprises et les régions. Ces sommes atteignent quelque 80 milliards de francs. La loi de 1971, en effet, s'est intéressée au financement, mais fort peu au contenu de l'offre de formation. Celle-ci est pléthorique et difficilement évaluable. Elle se traduit trop souvent par un saupoudrage de stages courts d'adaptation au détriment d'actions plus qualifiantes. Par exemple, moins de 2 p. 1 000 des salariés ont bénéficié du congé individuel de formation.

Certes, votre ministère a entrepris d'améliorer partiellement cette situation et il préparerait pour l'an prochain une réforme de la loi de 1971. Je souhaite qu'elle réponde aux interrogations que je viens d'évoquer. Mais je me permets également de vous mettre en garde contre la tentation d'accroître dans l'affaire la mainmise de l'Etat. Dois-je rappeler que votre projet de loi, monsieur Laignel, avait été combattu initialement par le patronat et les syndicats précisément parce qu'il tendait au « tout Etat » ? Il a fallu l'amender assez sérieusement.

La loi de 1971 elle-même s'est bornée en fait à concrétiser un accord paritaire signé l'année précédente. Les partenaires sociaux veulent continuer à examiner et à régler ces problèmes « en famille », c'est-à-dire par une approche contractuelle, et non se voir imposer des textes législatifs.

M. Jean Proveux. A quoi sert le Parlement ?

M. Jean-Yves Haby. A beaucoup de choses, mais pas à ça !

J'ajoute que l'entreprise doit pouvoir aussi obtenir la garantie que l'effort qu'elle consent est payé de retour. Certes, l'incitation est plus délicate à manier que l'autorité, mais cette démarche est celle qui s'impose de plus en plus aux démocraties modernes, surtout dans un domaine qui est au carrefour de pressions sociales et d'intérêts économiques considérables.

Vous savez que mon groupe se refuse à une obstruction politique systématique lorsque les actions du Gouvernement visent à accroître l'efficacité et la modernisation de notre pays. Nous jugerons votre action de ce point de vue, monsieur le ministre, mais, dans cette attente, nous ne pouvons fermer les yeux sur les incertitudes qui pèsent encore sur la conception gouvernementale en matière de lutte contre le chômage et de formation professionnelle. Pour le manifester, le groupe U.D.F. votera contre votre budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Quelle surprise !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après un espoir d'amélioration de sa situation et un commencement de résultat dans notre pays, conséquence pour une bonne part de la politique économique et sociale mise en œuvre de 1986 à 1988 (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)...

M. Jean-Yves Chamard. Bien sûr !

M. Jean-Pierre Delalande. ... et du renouveau de la croissance, à nouveau les nuages s'amoncellent en matière d'emploi.

Ces nuages sont d'abord dus à la modification du contexte international.

L'euphorie de ces dernières années est terminée : la croissance aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne se dégrade, les espoirs mis sur de nouveaux marchés avec les pays de l'Est s'avèrent, en fait, plus éloignés que prévu dans le temps. Surtout la crise du Golfe a renchéri singulièrement le pétrole et les experts s'accordent à penser qu'elle aura pour conséquence en 1991 une baisse de l'ordre de 0,5 p. 100 du taux de croissance par rapport à ce qui aurait pu être espéré.

Le Gouvernement prévoit d'ailleurs que cette croissance ne devrait être que de l'ordre de 2,7 p. 100 en moyenne sur l'année, ce qui risque d'être même encore un peu optimiste dans la mesure où nous sommes déjà actuellement sur un rythme inférieur : environ 2,5 p. 100.

Or chacun s'accorde à considérer qu'il faudrait que la croissance soit de l'ordre de 3 p. 100 au moins pour maintenir le niveau d'emploi et donc ne pas accroître le chômage, les conséquences de la « tertiarisation » sur l'emploi ne jouant pas encore à plein.

Le deuxième indice préoccupant est l'évolution du commerce extérieur. Les chiffres du mois de septembre font en effet apparaître, pour ce seul mois, un déficit de 10 100 millions de francs, déficit que votre collègue M. Stoléru a considéré, en commission des finances, comme « très très mauvais ». D'autant, ajoutait-il, que sur ces 10 milliards 2 seulement sont imputables aux conséquences de la crise du Golfe et au renchérissement du pétrole. En d'autres termes, 8 milliards de francs de déficit s'expliquent autrement. Chacun se rend bien compte qu'il y a là une menace qui pèse sérieusement sur l'emploi en France.

Certains secteurs de notre économie se révèlent de moins en moins compétitifs, d'autres, notamment ceux qui incorporent dans leur production une part importante de produits pétroliers ou dérivés du pétrole ou qui en utilisent beaucoup comme énergie, risquent de se voir notablement fragilisés.

Or ces deux données ne me paraissent pas prises en compte par le budget en dépit de leur importance.

Je reconnais volontiers que la situation du ministre du travail et de l'emploi n'est pas aisée, puisqu'il enregistre pour une bonne part des chiffres qui ne sont que la conséquence d'une politique économique et d'une situation économique internationale sur lesquelles, en tant que tel, il n'a pas vraiment de prise.

Par contre, en tant que ministre de la formation professionnelle, vous avez une responsabilité importante dans la politique d'adaptation de notre main-d'œuvre aux nouvelles conditions de marchés et à la demande des entreprises. On le voit bien d'ailleurs à travers le redéploiement des crédits auxquels vous procédez cette année et notamment, ce qui n'est pas un moindre paradoxe compte tenu de l'importance des crédits non consommés des années passées.

Cela met en évidence la nécessité de trouver des solutions pour diminuer les temps de réaction et de mise en œuvre d'une politique décidée par le ministre à l'échelon central. Cela montre aussi me semble-t-il que nous arrivons à un essoufflement des politiques et des réponses classiques et cela doit nous inciter à réfléchir intensément sur les solutions à apporter à ce problème.

Une étude du centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications est de ce point de vue tout à fait éclairante. Elle montre en effet, combien l'insertion professionnelle des moins de vingt-cinq ans reste difficile, malgré les mesures « jeunes » et le recul du chômage pour cette tranche d'âge.

Chaque année, de 640 000 à 700 000 jeunes se présentent sur le marché du travail et ils ne sont que 400 000 à occuper un emploi neuf mois tard, T.U.C. et S.I.V.P. compris. Le passage par un statut intérimaire ou de contrat à durée déterminée devient de plus en plus fréquent pour ceux dont la formation est inférieure au baccalauréat. L'écart entre le nombre de sortants du système scolaire et le recrutement annuel de jeunes était de 23 000 en 1973, de 300 000 en 1983 et encore de 200 000 en 1989.

Dès lors, le chômage, les stages, l'inactivité et l'emploi à temps partiel ou à durée déterminée se développent pour les moins diplômés. Ainsi, 70 p. 100 des non-diplômés sortis du système scolaire en 1979 avaient un emploi stable trois ans après, mais 30 p. 100 seulement en 1986. Un jeune sur trois qui a commencé sa vie par un T.U.C., en 1986, n'a connu qu'une succession de mesures « jeunes » ou de périodes de chômage au cours des trois années suivantes. Sur les 300 000 jeunes de 1986 qui avaient un niveau inférieur au baccalauréat, deux tiers n'ont connu depuis que le travail à temps partiel ou des régimes de contrats à durée déterminée.

Si, messieurs les ministres, j'insiste particulièrement sur cet aspect des choses, c'est que je suis convaincu, comme maire d'une ville et élu de la banlieue nord de Paris, mais aussi comme l'un de ceux qui réfléchissent à ce problème, avec d'autres, notamment au sein du Haut conseil à l'intégration, que le chômage est un élément important, je pourrais dire un facteur décisif du désœuvrement de ces jeunes, sans formation, sans perspective et sans espoir, facteur qui explique largement les problèmes de violence et de société qui ont dramatiquement émergé dans l'actualité ces dernières semaines.

Les collectivités locales font beaucoup pour essayer de résoudre ces problèmes. Les régions font des efforts considérables en matière de formation professionnelle. L'Etat, qui est tout de même le principal responsable tant au niveau de la solidarité nationale qu'à celui de l'avenir économique et social de notre pays, doit évidemment en prendre sa part.

On dit depuis longtemps qu'il est souhaitable d'établir une meilleure articulation entre les responsabilités portées par le ministère de l'éducation nationale et les actions menées par votre ministère ou celui de la solidarité nationale au titre de la formation générale, de la formation initiale, de l'apprentissage mais aussi de la formation professionnelle et de l'insertion, notamment pour les plus démunis. Il convient cependant d'y revenir, et M. Haby a fort judicieusement abordé le sujet.

Nous manquons encore pour l'instant de finesse, empêtrés que nous sommes dans la répartition des rôles entre ministères.

Le problème me paraît tellement crucial que je me demande s'il ne conviendrait pas d'en venir, pour dépasser ce cloisonnement et résoudre cette relation, à la création d'une structure interministérielle vraiment conçue comme une administration de mission devant assurer la transition progressive

du système scolaire, et peut-être aussi universitaire, mais c'est moins pressant, vers l'emploi, et, par là, établir d'indispensables passerelles entre des structures jusqu'à maintenant juxtaposées d'administration de gestion.

Il est tout à fait frappant de constater que les chefs d'entreprises offrent des emplois qualifiés, souvent en se proposant d'assurer eux-mêmes une partie de la formation et qu'ils ont cependant beaucoup de mal à trouver sur le marché du travail des personnes adéquates : 45 p. 100 des entreprises, contre 15 p. 100 en 1986, font état de difficultés de recrutement alors que le chômage a à peine régressé. C'est donc que la formation en amont n'a pas été correctement appréhendée.

Des goulets d'étranglement importants se créent, qui pénalisent notre économie, alors même que des entreprises font preuve d'un réel dynamisme et d'une réelle volonté d'adaptation à leur marché.

Il faudrait donc mener des actions sectorielles, et pas seulement individuelles, même si celles-ci restent indispensables, et apprendre à traiter la demande à partir de l'offre. C'est sans doute à un bon échelon décentralisé que l'on peut trouver des réponses. La nouvelle structure interministérielle que je propose pourrait, en liaison avec une A.N.P.E. renouée, organiser cela, me semble-t-il, plus finement que ce ne peut être le cas actuellement.

Dans un pays comme la France, qui a peu de ressources en matières premières, dont l'essentiel de la richesse est constitué par sa matière grise, l'évolution que je viens de décrire est tout à fait préoccupante pour l'avenir, non seulement d'un point de vue strictement économique mais aussi, bien sûr, d'un point de vue social, dans la mesure où l'on voit s'instaurer une France à deux vitesses : l'une qualifiée, qui, si elle vient à perdre son emploi, peut en retrouver rapidement un autre ; une autre, exclue du monde du travail ou pour laquelle y accéder est un véritable parcours du combattant nécessitant une volonté personnelle très forte, par nature rare, et on ne peut lui en vouloir, compte tenu des problèmes sociaux auxquels elle est par ailleurs souvent confrontée.

Or votre budget ne me paraît pas traduire clairement une réponse à ces problèmes, ni une anticipation des réponses aux évolutions que nous voyons poindre.

Certes, vous faites incontestablement des efforts importants dans l'organisation de votre ministère mais on ne sent pas de souffle, d'analyse politique réelle, derrière les réaffectations de crédits, au demeurant souhaitables, dont je suis tout prêt à vous donner acte pour l'essentiel.

Plus précisément et plus techniquement, comme me le faisait remarquer mon collègue Jean Ueberschlager, qui regrette de ne pouvoir être des nôtres cet après-midi mais que je tiens à associer à ce débat tant je sais son intérêt et sa compétence en matière de formation professionnelle, votre budget montre simplement un redéploiement des dépenses de pure indemnisation vers des dépenses actives de formation professionnelle, ce qui est bien en soi mais n'apporte rien de vraiment nouveau.

Voyons maintenant les reports de crédits.

À la fin de l'exercice 1989, les crédits non consommés s'élèvent, en résultats provisoires, à 16,4 milliards de francs. Compte tenu des paiements engagés et des sommes abandonnées pour l'équilibre du budget général, les reports de 1989 sur 1990 s'élèvent à 9 milliards de francs. À cette somme s'ajoutent 600 millions de francs de reports de 1990 sur 1991 pour financer le plan-emploi qui, par conséquent, *stricto sensu*, n'a aucun financement particulier sur chapitre budgétaire, sauf les mesures annoncées dans le plan mais déjà budgétées.

Le total des reports est donc égal à 9,6 milliards de francs. Il est clair que ces reports proviennent des deux injections successives de ressources faites par les deux gouvernements différents en 1986 et 1988 pour faire face à la montée inquiétante du chômage.

Ils manifestent, ainsi que j'y faisais déjà allusion tout à l'heure, l'extrême durée de latence entre la décision du décideur politique, le ministre, et le passage dans les faits de la décision : au moins six mois.

Le principe de l'annualité budgétaire n'a donc plus beaucoup de sens puisque les crédits sont souvent plus massivement consommés en année $n + 1$.

Je reconnais, là encore, que le problème est difficile. Nous avons autorisé chaque année depuis quatre ans une marge de manœuvre au ministre de l'ordre de 3 à 4 milliards de

francs non affectés pour lui permettre de faire face rapidement à des situations imprévues. Le temps de mise en place de la décision par les services, compréhensible dans l'organisation actuelle, explique le phénomène. Raison de plus pour anticiper la réflexion sur les évolutions et la meilleure organisation possible pour y répondre.

Vous reconduisez en 1991 les exonérations des charges sociales pendant deux ans pour l'embauche d'un premier salarié, sur la base des bons résultats obtenus à ce jour : 25 000 créations nettes d'emplois en 1989. C'est bien ! Une nouvelle fois, les socialistes reconnaissent que nous avons raison. Ce n'est pas trop tôt !

Chacun ici se souvient pourtant combien ces exonérations avaient été vilipendées par les députés socialistes quand ils étaient dans l'opposition. Selon eux, exonérer, c'était faire le jeu des entreprises, leur offrir gratuitement de magnifiques cadeaux. Ce sont les mêmes qui reconnaissent désormais le bien-fondé de cette démarche en soulignant les créations d'emplois qu'elle génère. Je ne peux que m'en réjouir !

Vous faites passer les crédits correspondants, un peu plus de 2,5 milliards, des charges communes au budget du travail. C'est une clarification utile.

Je ferai peu de remarques sur l'A.N.P.E. Je pense qu'il est trop tôt encore pour savoir si la mise en œuvre du contrat de progrès qui prévoit 900 créations d'emplois en trois ans atteindra son objectif. Je m'interroge toutefois sur l'avenir des 500 agents supplémentaires que l'A.N.P.E. pourra recruter en 1991 à raison de 250 pour les tâches d'insertion du R.M.I. et 250 pour les missions locales. Que pouvez-vous nous en dire ?

En revanche, peut-être pourriez-vous nous en dire davantage sur l'A.F.P.A., organisme vieillissant, ne donnant pas vraiment les résultats espérés, notamment pour le crédit-formation individualisé, pour lequel un audit est actuellement mené, qui devrait déboucher incessamment, semble-t-il, sur un contrat d'objectifs du même type que celui qui a été mis en œuvre pour l'A.N.P.E.

Enfin, monsieur le ministre, je ne voudrais pas terminer sans vous poser encore une question sur l'emploi des handicapés. Quels sont les derniers chiffres en votre possession quant à l'application de la loi du 10 juillet 1987 ? N'y a-t-il pas encore des efforts à faire pour convaincre nombre de chefs d'entreprises d'embaucher des personnes handicapées plutôt que de contribuer au fonds prévu par la loi ?

En conclusion, monsieur le ministre, je ne peux que regretter une nouvelle fois le manque de vitalité de votre budget, son absence de prise de conscience de l'évolution de l'activité économique, sa timidité sur bien des points.

C'est un budget trop frileux. Or l'heure me paraît davantage à l'action. Jeunes, moins jeunes, entreprises et secteur public doivent tous se repositionner sur le marché du travail. La réunification allemande, l'Europe, la crise du Golfe sont autant de contraintes pour notre économie dont votre budget ne tient pas assez compte.

C'est pourquoi, à notre grand regret, le groupe R.P.R. ne pourra pas voter ce budget. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à Mme Frédérique Bredin.

Mme Frédérique Bredin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en 1990, pour la première fois depuis 1986, la France est passée en dessous du cap des 2,5 millions de chômeurs. Avec 8,9 p. 100 de taux de chômage, notre pays connaît une amélioration sensible de ses résultats, amélioration commencée l'année dernière, mais qui s'est amplifiée cette année.

Ces résultats sont encourageants.

Au-delà des effets d'une bonne conjoncture économique en 1989 et en 1990, ils signifient que la politique de l'emploi que vous avez menée, monsieur le ministre, répond à ses objectifs et qu'elle est en voie de réussir.

M. Louis Plana. C'est la brosse à reluire !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Mais non, c'est la vérité !

Mme Frédérique Bredin. C'est une politique globale tout d'abord.

Vous avez tiré la politique de l'emploi de son carcan traditionnel pour privilégier une approche du fonctionnement du marché du travail dans toutes ses facettes. A côté du volet social, vous avez mis en place un volet économique, incitant à l'embauche, qui permet d'intégrer votre politique à la réalité du marché du travail et d'éviter de nouvelles entrées en chômage.

L'efficacité de cette politique économique semble susciter un certain désarroi sur les bancs de l'opposition, qui regrette en réalité sans doute de ne pas y avoir suffisamment pensé, ou de ne pas l'avoir mise en œuvre avant vous.

Je rappellerai pour mémoire quelques-unes de ces mesures économiques prises par le Gouvernement depuis deux ans : abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis, déplaçonnement et allègement des cotisations employeurs pour les allocations familiales ; exonération de cotisations employeur pour l'embauche du premier salarié.

Le dernier plan pour l'emploi que vous avez présenté en septembre dernier répond à cette même logique, puisque le dispositif proposé vise toujours à alléger le coût du travail et à favoriser l'investissement, facteur de compétitivité et d'emploi.

C'est par exemple une nouvelle baisse de 37 à 34 p. 100 du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis, le renforcement du crédit d'impôt-recherche, l'abaissement du plafond de taxe professionnelle.

Ce nouveau plan montre bien votre préoccupation - très importante quand on sait leur rôle dans la création d'emplois - de renforcer les aides en direction des P.M.E. Ce sont diverses mesures techniques visant à améliorer leurs fonds propres, 16 milliards de prêts nouveaux à taux bonifié sur les ressources CODEVI, ou encore un crédit d'impôt - formation pour stimuler leurs efforts en matière d'investissement-formation.

C'est par ailleurs une politique active.

Depuis 1988, vous privilégiez les « dépenses actives », celles qui œuvrent à la formation, à la réinsertion des demandeurs d'emploi, plutôt que les « dépenses passives », qui ne sont qu'indemnisation du chômage ou incitation au retrait d'activité.

Le budget que vous présentez aujourd'hui va encore dans ce sens d'une restructuration des dépenses.

Les économies faites sur les crédits du fonds national du chômage, sur les mesures d'incitation au retrait d'activité ont permis d'augmenter les exonérations de charges sociales et les crédits consacrés à la formation.

C'est aussi une politique qui privilégie la qualité plutôt que sur la quantité.

Les « formules à tiroirs » inventées par le gouvernement précédent pour diminuer les statistiques du chômage ont disparu au profit de formations individualisées, revalorisées, de contrats en alternance qui permettent une véritable réinsertion des demandeurs d'emploi.

Je citerai, à titre d'exemple, le crédit-formation qui concernera 200 000 personnes en 1991.

Tous dispositifs confondus, le crédit-formation mobilisera 7,6 milliards de francs en 1991.

Pour les jeunes, les stages S.I.V.P. ne seront plus que 40 000 en 1991 alors que, dans le même temps, les contrats emploi-solidarité vont se développer largement, 220 000 d'entre eux étant réservés aux jeunes en 1991.

C'est une politique, enfin, qui a su rénover les structures d'accueil des demandeurs d'emplois et des personnes en formation.

C'est, tout d'abord, la réforme de l'A.N.P.E. ; 1991 est la deuxième année du « contrat de progrès » passé avec l'entreprise, avec un gros effort budgétaire en faveur de l'Agence. Les crédits qui augmentent de 12 p. 100 cette année permettront de créer 300 emplois, de moderniser l'informatique, d'améliorer l'accueil du public, et de mettre en place le nouveau statut des personnels.

C'est ensuite la rénovation de l'A.F.P.A. ; 1991 verra, l'élaboration et la mise en œuvre d'un « projet d'entreprise » qui va permettre de redéfinir les missions de l'Association, de mieux les cibler afin de répondre parfaitement aux besoins exprimés.

C'est enfin l'adaptation des services extérieurs du ministère.

En attendant la redéfinition du partage des tâches entre D.R.T.E., D.D.T.E., délégations régionales à la formation professionnelle sur lesquelles vous nous donnerez sans doute des précisions tout à l'heure, monsieur le ministre, vos services vont bénéficier, en 1991, d'une série de mesures destinées à améliorer leur capacité à gérer les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cet effort en direction des services extérieurs va se poursuivre, j'espère, dans les années à venir afin de les mettre en mesure de donner le meilleur service possible au million de personnes dont ils ont la charge.

Mais si encourageants que soient les bons résultats de votre politique pour l'emploi, il faut rester vigilant, car nous sommes malheureusement confrontés aujourd'hui à deux risques majeurs.

Le premier, c'est le risque de l'exclusion au sein même du monde du chômage. Nous en avons déjà parlé mais il faut y revenir.

Les images de violence, de désespoir que nous ont envoyées récemment les banlieues défavorisées relèvent au grand jour la réalité d'une France oubliée.

Dans ces quartiers, le taux d'échec scolaire est considérable, le taux de chômage aussi. Dans ces cités, les jeunes ont les Asaëdic pour toute perspective, et les adultes n'ont plus qu'à compter les jours d'un chômage si long qu'il n'en finit jamais, sans espoir, sans avenir, avec pour dernier signe de leur désarroi, pour dernier appel à tous ceux qui ne les comprennent pas et qui ne les voient même pas : la violence.

Les chômeurs de longue durée sont aujourd'hui près de 780 000, dont 600 000 de plus d'un an et 185 000 de trois ans et plus. Parmi eux, 98 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Que faire pour eux ? Que faire pour rompre leur marginalisation au sein même des chômeurs ? Que faire pour casser cette nouvelle et terrifiante inégalité, pour éviter que notre société à deux vitesses engendre un chômage à deux vitesses ?

M. Louie Plerna. Qui a mis en place cette société à deux vitesses ?

Mme Muguette Jacquaint. On dirait qu'elle est tombée du ciel, cette société !

Mme Frédérique Bredin. « Une société », disait Michel Foucault, « se juge à la manière dont elle traite ses exclus ».

Or nous avons assisté presque impuissants, parfois indifférents, à l'élargissement de l'exclusion par le travail, par le logement, par la santé, par la nationalité.

L'exclusion est une vieille maladie qui rôde dans toutes les sociétés, mais la période de forte croissance, de plein emploi, de développement de l'Etat-providence, avait assuré une forme d'unité sociale, de protection devant les risques.

Aujourd'hui, le chômage, et plus particulièrement le chômage de longue durée, a provoqué une véritable fracture sociale. Nos solidarités d'hier ne suffisent plus. Il nous faut écouter, innover, inventer, pour répondre à un phénomène complexe, secret, diffus. L'exclusion affecte tous les aspects de la personnalité humaine et tous les moments de la vie quotidienne.

C'est toute la politique que nous menons pour le R.M.I., pour les chômeurs de longue durée, qui est en cause, pour que l'on quitte la politique d'assistance, qui n'est qu'un droit du pauvre sur la collectivité, pour réussir une politique d'insertion, qui est un devoir de la collectivité.

A l'égard de l'exclusion, l'obligation de celui qui donne est double : financière et éthique, matérielle et immatérielle. Il faut réagir contre l'indifférence et, au-delà des difficultés de travail, de logement, ou de santé, rétablir la communication coupée.

C'est à nous de réfléchir à ce devoir profond de solidarité à l'égard des exclus du travail qui deviennent des exclus tout court, c'est-à-dire des exclus de tout.

Le chômage est, on le sait, le détonateur de l'exclusion. Or 91 p. 100 des 800 000 personnes qui ont recours au Secours populaire français l'hiver sont au chômage. Il faut donc s'attaquer avec force et détermination à cette racine même de l'exclusion.

Depuis deux ans, monsieur le ministre, nous travaillons ensemble pour bâtir une politique sélective qui intègre ces données radicales et crée de nouvelles solidarités auprès des populations les plus fragiles.

Les chômeurs de longue durée, tout d'abord.

Tout un arsenal de mesures a été mis en place sur lequel nous avons longuement discuté l'année dernière, lors du vote du budget : accueil personnalisé pour ces personnes les plus marquées par l'exclusion ; effort accru pour une réinsertion professionnelle avec, par exemple, l'accès au contrat-emploi-solidarité des chômeurs de longue durée, des chômeurs âgés de plus de cinquante ans, des bénéficiaires du R.M.I. ; accès également des chômeurs de longue durée aux contrats de retour à l'emploi ; exonération pendant dix-huit mois des cotisations employeur lors de l'embauche d'un chômeur depuis plus de trois ans sans emploi, voire exonération définitive lors de l'embauche d'un chômeur âgé de plus de cinquante ans.

Et, cette année, pour la première fois, les chiffres du chômage les concernant ont légèrement bougé. Le nombre de chômeurs de longue durée a baissé de 2,7 p. 100.

Mais ces résultats sont fragiles et encore insuffisants. Il faut placer là notre priorité absolue pour cette année et les années qui viennent car, quelles que soient les améliorations constatées, plus de 700 000 personnes sont encore laissées au bord du chemin et les processus d'insertion les concernant n'arrivent pas à endiguer ce mal.

Combien de bénéficiaires du R.M.I. - dont on sait qu'ils sont majoritairement des chômeurs de longue durée - ont signé un contrat d'insertion ? A peine 30 p. 100. Et combien, dans ce cadre, ont bénéficié d'une véritable réinsertion professionnelle ?

La durée du chômage, pour beaucoup, est très longue. La moyenne est de 377 jours et, comme toutes les moyennes, elle cache de terribles extrêmes. On ne peut plus supporter que certains de nos concitoyens s'enlisent ainsi dans l'exclusion, sans espoir, nous le savons bien, de retrouver une vie normale.

Votre budget pour 1991 prévoit 437 000 actions pour les chômeurs de longue durée, contre 415 000 seulement l'année dernière. Les contrats de retour à l'emploi seront augmentés ainsi que les autres dispositifs visant à une reprise rapide du travail, que ce soit les stages de mise à niveau ou les stages de reclassement professionnel. Et des améliorations qualitatives renforceront l'efficacité de ces dispositifs.

Mais, monsieur le ministre, ne pourrions-nous pas aller plus loin encore et faire davantage pour ces chômeurs, victimes d'une injustice insupportable ?

Par ailleurs - et Jean-Baptiste de Foucauld l'a fort bien démontré dans son rapport - à l'exclusion par le travail s'ajoute, dans la vie quotidienne du chômeur, l'exclusion par la complication.

Le chômage implique, en effet, une recherche d'emploi qui est elle-même une sorte de travail à plein temps, d'une complexité administrative aussi inattendue que déroutante : multiplicité des administrations, des législations, des démarches, des demandes ; importance des coûts financiers que cela entraîne. Une recherche d'emploi réussie nécessite, en effet, d'acheter les journaux, de téléphoner, d'écrire, de photocopier, de se déplacer.

Tout cela aboutit à un paradoxe : on demande finalement plus de connaissances aux demandeurs d'emploi qu'à ceux qui en ont un. Cela augmente le découragement de personnes déjà fort éprouvées par le traumatisme du chômage.

Ici, monsieur le ministre, il faut se féliciter de votre volonté de simplifier et regrouper les procédures. Votre projet de budget pour 1991 et les différentes actions proposées aux chômeurs sont beaucoup plus claires qu'autrefois, lorsque l'on se souvient de l'écheveau proposé en 1986 ou 1987.

M. Pierre Forgeas, rapporteur spécial. Très juste !

Mme Frédérique Bredin. Mais, au-delà des législations en vigueur, vous aviez mis en route, avec Bernard Kouchner, toute une série d'actions visant à améliorer la vie quotidienne des chômeurs, montrant bien là que, derrière les chiffres, vous vous préoccupez des hommes et de leurs difficultés morales et matérielles.

Où en est-on, monsieur le ministre, de la mise en application du rapport de Jean-Baptiste de Foucauld ? Toutes les mesures nécessaires ont-elles été engagées ? Que reste-t-il à

faire et à quel rythme comptez-vous le mettre en application ? Telles sont les questions que nous voulions vous poser sur ce problème qui nous tient tant à cœur.

Deuxième population fragile : les jeunes sans formation. Il s'agit d'une population très sensible, sur laquelle nous devons porter tous nos efforts.

Le budget pour 1991 prévoit, au-delà du crédit-formation destiné aux jeunes, 5 000 stages organisés pour les plus défavorisés qui ne peuvent entrer directement dans un parcours de crédit-formation. Les structures d'accueil qui les concernent - PAIO, missions locales, ateliers pédagogiques personnalisés - bénéficient d'une majoration de crédits.

Pour les handicapés, enfin, vous prévoyez la création en 1991 de 2 800 places en C.A.T., 800 places en ateliers protégés, 1 300 places en milieu ordinaire.

Là encore, monsieur le ministre, notre sentiment est partagé : les mesures prévues pour les jeunes sans formation, pour les handicapés, sont de bonnes mesures. Ce sont des progrès. Mais est-ce vraiment suffisant, compte tenu de l'ampleur des problèmes et de l'importance des enjeux ?

Deuxième risque : celui d'un retournement de conjoncture. C'est un risque majeur, monsieur le ministre, qui doit nous conduire à rester très vigilants, car la situation que nous connaissons aujourd'hui est précaire.

La récession américaine est une réalité économique que l'on ne peut ignorer. Le rythme de l'activité s'est d'ores et déjà vivement ralenti aux États-Unis et cette tendance va se poursuivre sous l'effet du rééquilibrage nécessaire du budget américain.

L'Europe, et notamment la France, risque d'en subir prochainement le contrecoup. Et la crise du Golfe, si elle se prolonge ou s'aggrave, peut mener notre pays à connaître un troisième choc pétrolier.

Le marché du travail risque alors de souffrir d'une baisse des investissements et d'une hausse des matières premières et nous risquons de connaître - ayons le courage des mots - une nouvelle montée du chômage.

En cela, monsieur le ministre, le budget pour le travail et l'emploi peut paraître paradoxal, car il ne répond pas pleinement à cette inquiétude.

Alors que la conjoncture s'annonce difficile et que l'on aurait attendu un effort particulièrement sensible dans votre secteur, le budget prévu, si l'on exclut les subventions à l'A.S.F., enregistre une réduction de crédits de 9,6 milliards de francs. Cette baisse est compensée, bien sûr, par la réaffectation de crédits disponibles de 9,6 milliards de francs provenant des reports cumulés de 1987 à 1989. Et 9,6 milliards de francs, presque dix milliards, c'est à peu de choses près le montant de la réduction du déficit budgétaire.

L'affectation de ces 9,6 milliards de francs de reports vous a permis d'éviter des économies budgétaires. C'est évidemment une très bonne chose. Mais la question se pose alors pour l'année prochaine, pour le budget 1992, lorsque vous n'aurez plus ces crédits disponibles. Sans vous engager au-delà de ce qui est possible, bien sûr, pouvez-vous nous donner l'assurance que votre budget pour 1992 ne souffrira pas de sa structure de 1991 ?

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

Mme Frédérique Bredin. De même, les prévisions effectuées sur les dépenses reposent sur une évolution positive de l'emploi, dégagant des marges de manœuvre sur certains mécanismes et dispositifs, tels que les crédits du fonds national du chômage, les S.I.V.P., les préretraites, les congés et conventions de conversion.

N'y a-t-il pas là un budget décalé par rapport aux pressions conjoncturelles, au risque de détérioration de l'économie ? On peut se réjouir de cet optimisme du ministère de l'économie, des finances et du budget, on peut aussi s'en inquiéter quand on sait l'importance d'une réponse rapide, de mesures efficaces face à une détérioration du marché du travail et l'impact négatif en termes psychologiques - et donc économiques - qu'aurait la mise en place soudaine d'un plan pour l'emploi de « rattrapage ».

Ma question sera donc simple, monsieur le ministre : nous espérons tous, bien sûr, que cette situation ne se représentera pas, mais que feriez-vous en cas de retournement de conjoncture ? Vous nous avez déjà répondu en commission, mais il serait sans doute important que vous le rappeliez ici, dans l'hémicycle.

Pour conclure, je voudrais revenir sur l'enjeu de votre budget cette année, et sur notre inquiétude.

Nous avons connu des années sombres où le chômage, avec son sinistre cortège de difficultés, de désarrois, de solitudes, est devenu la tumeur de notre société. Des années désespérantes sur lesquelles ont pesé l'impuissance des uns et l'indifférence des autres.

Puis les années 1989 et 1990 ont été marquées, elles, par une écoute et un souffle nouveaux. Espoir ou illusion ? Nous avons cru que, peut-être, ensemble, nous pourrions sortir de l'épreuve du chômage ceux qui s'y enfoncent.

Aujourd'hui, la récession américaine, la crise du Golfe, nous renvoient à notre inquiétude. Nos progrès sont menacés et l'emploi précaire.

Plus que jamais, monsieur le ministre, votre action est décisive pour l'avenir de tous ceux qui souffrent ou souffriront demain d'une crise qu'ils ne peuvent ni maîtriser, ni même comprendre.

Plus que jamais, mes chers collègues, notre société doit savoir ce qu'elle veut. Vouloir la solidarité entre ceux qui travaillent et ceux qui ne peuvent pas travailler, vouloir la fraternité, dans une société qui se reconnaît trop dans la réussite et l'argent, une société où les chômeurs sont considérés coupables de n'avoir ni l'une, ni l'autre, tel est bien l'appel que nous lancent les jeunes des banlieues défavorisées, les jeunes des lycées qui aspirent, fondamentalement, à plus de sécurité pour eux-mêmes, mais aussi à plus de générosité pour les autres.

A nous d'éviter les discours démagogiques que nous avons entendus sur certains bancs, mais à nous aussi de ne pas décevoir ces jeunes, à nous de les rassurer, à nous de leur offrir les voies et moyens de se tracer un avenir.

Le groupe socialiste soutient l'action généreuse et solidaire que vous menez, que mène le Gouvernement pour lutter avec opiniâtreté contre toutes les exclusions et c'est, monsieur le ministre, avec l'espoir d'un combat gagné que nous voterons votre budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Royer.

M. Jean Royer. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le chômage est notre angoisse commune, au moment même où des facteurs qui risquent de le renforcer apparaissent, au moment où, malgré toutes les orientations positives de votre budget, monsieur le ministre, nous nous rendons tous compte, quelle que soit notre appartenance politique, des limites hélas ! trop étroites de notre effort.

La France est, parmi les pays industrialisés du monde, l'un de ceux où le chômage est le plus virulent. Son taux est de l'ordre de 9 p. 100, alors qu'il n'est que de 5 p. 100 environ aux États-Unis, en Allemagne fédérale et au Royaume-Uni, d'à peu près 3 p. 100 au Japon, de 1,5 p. 100 en Suède. Il n'est supérieur qu'en Italie, où il atteint près de 11 p. 100.

Or, en ce moment même on nous annonce que le taux de la croissance ne sera pas équivalent à celui des années précédentes et qu'il devrait retomber en dessous de 3 p. 100, ce qui veut dire que la croissance ne pourra plus entamer réellement le chômage par la création des emplois.

Que constatons-nous aujourd'hui ? Que 57 p. 100 des chômeurs sont des femmes qui, hélas ! subissent encore plus que les autres la déstabilisation psychologique, morale et, dirons-nous, humaine qu'il entraîne, parce qu'il est parmi elles que l'on trouve le plus fort pourcentage de formations non qualifiantes ; que nous avons encore près de 800 000 chômeurs de longue durée, dont la moitié sont des ouvriers qui, anciens O.S. ou anciens manœuvres, n'ont même plus la base culturelle suffisante pour pouvoir, en acquérant une qualification, retrouver un emploi ; que la durée moyenne du chômage, enfin, est de 377 jours.

Nous devons donc, à défaut du grand débat que nous n'avons pas eu depuis longtemps, tout faire pour trouver, à l'occasion de l'examen du budget du travail et de l'emploi pour 1991, matière à rapprocher nos points de vue et à nous unir sur l'essentiel.

Comment le faire ? Tout d'abord, en essayant, à partir de l'analyse budgétaire, d'améliorer encore les bonnes dispositions de la politique gouvernementale. Car, si je ne partage pas les orientations du Gouvernement, je reconnais ce qu'il fait de bien.

Il nous faut, en particulier, essayer de diminuer le coût du travail dans l'entreprise. La suppression des charges sociales pendant deux ans pour la première embauche, pendant neuf mois ou dix-huit mois pour les contrats de réemploi ou de solidarité, est une bonne formule.

M. Louis Pierna. Il y a toujours autant de chômeurs !

M. Jean Royer. Je vous répondrai tout à l'heure. Laissez-moi vous dire jusqu'où je veux aller, et peut-être allez-vous me suivre !

La baisse de 37 à 34 p. 100 de l'impôt sur les sociétés pour la part des bénéfices réinvestie dans l'entreprise est aussi une bonne chose, tout comme est une très bonne formule la participation de l'Etat au paiement du salaire et de la formation continue du chômeur à la sortie du stage de réinsertion. En effet, et cela est encore plus vrai au moment où la croissance se ralentit, il faut aider les entreprises à réembaucher les chômeurs.

Comment peut-on encore améliorer les choses ? D'abord, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, en agissant sur le plan fiscal.

Pendant les deux premières années du réemploi du chômeur de longue durée qui sort de stage, l'Etat prenant en charge une partie du salaire et les charges sociales étant abaissées, sinon supprimées, la création d'un ou de plusieurs emplois pour reprendre des chômeurs pourrait, au même titre que l'investissement en locaux, en équipements ou en machines, ouvrir droit à la diminution de l'impôt sur les sociétés.

L'employeur qui accepterait de créer des emplois exceptionnels pour reprendre les chômeurs de longue durée recevrait en quelque sorte un appui fiscal correspondant à celui accordé pour un investissement. Voilà une mesure complémentaire qui pourrait s'appliquer, par exemple, pour la troisième année d'emploi d'un chômeur, de façon à confirmer le caractère à durée indéterminée du contrat de réemploi.

Ensuite, il faut plus de souplesse et une meilleure adaptation des stages si l'on veut qu'ils soient réellement efficaces. On ne peut pas passer de la mise à niveau à la qualification tout de suite. On ne peut pas, en dix ou douze mois, compléter la culture générale et la culture technique d'un individu placé en alternance dans un centre de formation et dans une entreprise et faire en sorte qu'il soit tout de suite qualifié. Or, s'il n'est pas vraiment qualifié, la petite ou moyenne entreprise ne sera pas portée à le garder. Il faut donc emboîter les stages les uns dans les autres et en accroître la durée.

Il faut également une pédagogie adaptée. Le jeune qui cherche à se former, l'homme de cinquante ans qui essaie de se maintenir et de reprendre un emploi ne veulent pas « retourner à l'école », comme ils disent. Il leur faut donc une pédagogie plus souple et plus pratique.

Enfin, il faut que les modules de stage soient mieux adaptés qu'ils ne le sont aux besoins réels des postes des entreprises en ce qui concerne les filières, les profils et les niveaux, les trois caractéristiques d'un emploi.

Tout cela doit être fait. Vous avez déjà, monsieur le ministre, soutenu l'expérience que j'ai essayé de mettre en œuvre à Tours dans le sens que je viens de dire. Nous avons, ensemble, porté de 14 000 francs à 55 000 francs l'appui financier accordé à un entrepreneur qui assure l'équivalent de 900 heures de formation continue à l'issue du stage et signe un contrat de réemploi à durée indéterminée. Je précise que, sur ces 900 heures de formation, 200 au moins et 450 au plus sont dispensées hors du poste de travail, les autres se faisant dans l'emploi même. C'est dire qu'il s'agit d'un véritable contrat de formation production.

Il faut, monsieur le ministre, étendre et accentuer de telles mesures. Mais, ce faisant, vous allez vite arriver au bout des crédits d'Etat. Que ferez-vous à ce moment-là ?

Quand on constate que, dans l'expérience de Tours, sur 500 chômeurs, nous n'en avons recasé l'année dernière que 53 p. 100 dans les entreprises, dont la moitié à durée indéterminée - ce qui veut dire que 47 p. 100 n'ont pas été recasés - on se dit qu'avant cinq ans il y aura un effet de lassitude et de scepticisme de la part des chômeurs de longue durée vis-à-vis de tels stages. Le déchet à la sortie est trop élevé. Nous en arrivons donc aux moyens exceptionnels. Je demande quelques minutes à l'Assemblée pour les rappeler, car il faudra - l'événement nous y contraindra - qu'ensemble nous les étudions et les mettions en œuvre.

D'abord, que constate-t-on en amont du chômage ? Que beaucoup de jeunes qui sortent de nos établissements scolaires, depuis le collège jusqu'à la fin de l'Université, n'ont pas été sensibilisés au monde du travail, ne le connaissent pas, ne se sont pas orientés comme il l'aurait fallu, avec toutes les chances de succès, parce que nous ne savons pas pratiquer, comme beaucoup d'autres pays industrialisés du monde, une alternance systématique, pendant le temps scolaire ou universitaire, entre les établissements scolaires et les entreprises.

M. Jean-Paul Charlé. Très bien !

M. Jean Royer. Pourquoi, monsieur Delalande, nous creuser l'esprit pour savoir quelle organisation d'Etat devrait être mise au point pour provoquer cette alternance pendant les cursus scolaires ? Je crois pour ma part qu'il ne faut pas centraliser au sommet, ni même au niveau régional. C'est au niveau départemental que l'on pourra agir.

Pourquoi ? Parce que, dans le département, le préfet représente tous les services de l'Etat, y compris ceux du travail et de l'éducation nationale. Parce que les entreprises se connaissent. Parce que les maîtres, les universités connaissent les entreprises. Parce que, enfin, les collectivités locales peuvent servir de catalyseurs dans le rapprochement entre les entrepreneurs et les enseignants.

Il faut passer des contrats départementaux, par branche, avec l'Université et avec les écoles, sous l'égide du recteur, de l'inspecteur d'académie, du président d'université, du préfet du département et des collectivités territoriales et locales, dans le cadre d'une loi d'orientation qui fixera certaines règles nationales.

La dernière année des études, de quinze à seize ans, est en Autriche une année de stage. C'est l'année « technique ». En Union soviétique, la loi de 1958 conduit les jeunes à passer un tiers de leur temps scolaire, à partir de l'âge de quinze ans, dans les usines ou les sovkozes. En Grande-Bretagne, à partir de douze ans, les *comprehensive schools* permettent d'organiser l'alternance. Enfin, en Allemagne de l'Ouest, la formation duale pousse à la fois vers l'apprentissage et vers l'alternance. Elle donnait même, il y a encore cinq ans, la priorité à la formation en entreprise sur les écoles des *länder*, mais une évolution tend à rééquilibrer le système.

Tous ces systèmes fonctionnent bien, mais nous sommes très en retard. Il faut, de ce point de vue, une révolution paisible et forte dans notre pays.

Voilà la première des mesures de fond qu'il nous faudrait prendre.

En second lieu, il faudra s'attaquer au financement du réemploi plutôt que de financer l'assistance pour des malheureux qui restent oisifs. Pour cela, il faut puiser non pas simplement dans les fonds d'Etat, mais dans ceux que les travailleurs de France ont accumulé, par leurs cotisations, dans les caisses des Assedic. L'argent des Assedic doit servir à la formation initiale et continue ainsi qu'au financement - en partie - du réemploi des chômeurs. D'ailleurs, la pensée syndicale évolue dans ce domaine : un document récent a montré que la C.F.D.T. serait aujourd'hui prête à accepter que 50 p. 100 du salaire d'un chômeur de longue durée réemployé soient financés par les Assedic.

M. Jean-Paul Charlé. Très bien !

M. Jean Royer. Vous avez là une mine de fonds que vous pouvez utiliser.

Des contacts directs entre les parlementaires et les partenaires sociaux, une loi d'orientation dans ce domaine, permettraient peut-être de compléter les crédits que l'Etat consacre au financement du réemploi : les 76 milliards qui sont mobilisés à cette fin à travers tous les budgets, notamment le vôtre, monsieur le ministre, pourraient être complétés par 70 autres milliards pris dans les caisses des Assedic, puisque le chômage coûte 130 milliards par an, qu'il s'agisse d'assistance ou de mise à la retraite anticipée. Et à ces 130 milliards, il convient d'ajouter les 50 à 70 milliards de pertes que représente le marché noir du travail.

La véritable révolution consiste, alors qu'il n'y a encore ni loi ni dispositif de réorientation pour aider au financement du réemploi, à examiner tout cela, au cours d'un débat ordonné et approfondi destiné à dégager des moyens législatifs qui intègrent bien les contrats entre les partenaires sociaux.

Enfin, face à la récession qui s'annonce, allons-nous rester passifs et allons-nous passer notre temps à faire des prévisions marquées d'une sinistresse nuance ? Non ! cela ne répond pas à la volonté de la représentation nationale.

Nous devrions commencer à économiser davantage l'énergie - à cet égard, certaines mesures appropriées sont indispensables, et vous devriez nous aider à les prendre - à chercher et à employer des énergies nouvelles. Je pense à l'alcool-carburant - le pétrole vert - qui profiterait à notre agriculture,...

M. Jean-Paul Charlé. Très bien !

M. Jean Royer. ... ainsi qu'à l'éthanol et à l'huile de colza.

Il nous faut aussi réaménager notre territoire et multiplier les postes de travail dans le bâtiment et les travaux publics. La lutte contre les pollutions, la réhabilitation de notre patrimoine immobilier et le reboisement peuvent également contribuer à la création d'emplois. Nous avons les moyens de faire tout cela. Cela vaut mieux que de se perdre dans des statistiques sur les angoisses du pays !

Voilà ce que j'avais à vous dire. Je l'ai dit avec fermeté parce que j'y crois et parce que je le vis. Seules des méthodes pragmatiques, dominées par un idéal humain et national, nous permettront de nous en sortir. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, l'Union pour la démocratie française et de l'Union du centre et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Mes chers collègues, je vous propose une brève suspension de séance.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

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

M. Jean-Pierre Solson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1991 est fondé sur trois orientations principales :

En premier lieu, utiliser l'ensemble des moyens du ministère au service de cette politique active de l'emploi et de la formation professionnelle que Mme Frédérique Bredin vient d'appeler de ses vœux ;

Poursuivre, ensuite, l'organisation des services pour construire progressivement ce que M. Pierre Forgues a défini comme un « vrai service public de l'emploi » ;

Réformer, enfin, les interventions de l'Etat en tant que de besoin, les adapter chaque fois que possible, et les stabiliser une fois les réformes nécessaires réalisées.

Par ailleurs - et j'y reviendrai plus en détail en vous exposant les priorités de mon budget -, je me suis efforcé de tenir compte, dans la préparation des mesures prévues pour 1991, des critiques, des recommandations et parfois des encouragements que vous m'avez prodigués lors de notre débat de l'an passé.

Plus que tout autre, le budget du ministère du travail est un budget vivant, qu'il faut savoir adapter à l'évolution des réalités. De ce point de vue, votre expérience, mesdames, messieurs les députés, est précieuse. Je ne saurais m'en passer. Aussi ai-je fait analyser toutes vos interventions dans la discussion du projet de loi de finances pour 1990, et j'ai demandé à mes services de prévoir les mesures qui répondent à vos préoccupations.

Les grandes orientations de mon budget pour 1991 reflètent trois débats de fond que nous poursuivons ensemble depuis plus de deux ans.

Comment mieux utiliser les crédits du ministère ?

Comment mettre en place une administration efficace pour gérer les interventions de l'Etat ?

Comment rendre lisible, comme le souhaite M. Delalande, un ensemble de mesures accumulées au fil des ans ?

Premièrement, comment mieux utiliser les crédits du ministère ? C'est une tâche complexe pour plusieurs raisons.

Il s'agit d'abord d'un des tout premiers budgets civils de l'Etat ; le deuxième après celui de l'éducation nationale avec une autorisation de dépenses en 1991 de près de 77 milliards de francs.

C'est ensuite un budget où les crédits d'intervention sont prépondérants : 81 p. 100 des dotations sont constitués par des interventions économiques ou de formation.

Enfin, comme viennent de le souligner avec raison Mme Bredin et M. Royer, c'est un budget d'extrême dépendance à l'égard de la conjoncture, qu'il s'agisse de l'indemnisation du chômage ou des actions de l'Etat en faveur de l'emploi.

Ces caractéristiques expliquent les difficultés auxquelles nous sommes confrontés chaque année pour le préparer, pour en débattre à l'automne et pour l'exécuter tout au long de l'année, souvent dans des conditions différentes de celles où nous l'avons voté.

Les grands équilibres financiers du budget de 1991 peuvent néanmoins être résumés dans deux traits principaux : les moyens dont je disposerai l'an prochain sont maintenus en francs courants ; les interventions du ministère sont redéployées au profit des dépenses dites « actives » et au détriment des « dépenses passives ».

Comme l'ont souligné vos rapporteurs, les crédits inscrits au projet de loi de finances s'élèvent à 67 654 millions de francs contre 75 154 millions de francs en 1990. A première vue, il manque 7,5 milliards de francs. Mais il convient, pour saisir l'importance des moyens dont je disposerai l'an prochain, de redresser ces chiffres afin de tenir compte de trois modifications essentielles.

Tout d'abord, les crédits consacrés au financement de l'association pour la structure financière sont ramenés de 3 249 millions de francs à 1 milliard de francs.

Vous m'aviez interrogé longuement l'an passé sur la signification de cette diminution de la participation de l'Etat et sur ses conséquences sur l'âge de la retraite. Les partenaires sociaux sont parvenus le 25 juin dernier à un accord prévoyant un engagement de l'Etat de 3,7 milliards de francs ; 1 milliard de francs sont effectivement inscrits au budget de 1991 pour financer cette opération.

En deuxième lieu, j'ai demandé à M. le ministre délégué chargé du budget de transférer au budget de mon ministère les dotations antérieurement inscrites au budget des charges communes consacrées au remboursement des exonérations de charges sociales associées à des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les crédits correspondants, qui s'élevaient en 1990 à 3 960 millions de francs, seront portés à 5 556 millions de francs en 1991, en raison, notamment, du développement des contrats de retour à l'emploi et des contrats emploi-solidarité.

Enfin, comme vos rapporteurs l'ont mis en évidence, je n'ai pas consommé en 1989 tous les crédits qui avaient été mis à ma disposition. Nous avons longuement débattu l'an passé de ce problème essentiel des reports de crédits.

Tous les groupes m'ont demandé de remédier à une telle situation. Nous avons donc décidé, M. Michel Charasse et moi-même, de tenir compte de vos observations pour l'élaboration du budget de 1991.

L'opération est importante. C'est une opération-vérité, pour reprendre l'expression de Mme Marie-France Lecuir et de M. Jean-Paul Fuchs. Elle mérite que nous nous y arrêtions quelques instants.

A la fin de l'exercice 1989, les crédits non utilisés du budget du ministère du travail s'élevaient à 17 milliards de francs.

Pour répondre à la question de M. Germain Gengenwin, je précise que, sur ces crédits, 1,1 milliard de francs correspondait à une surestimation du coût de l'indemnisation du chômage. Il s'agit de crédits évaluatifs qui sont annulés par la loi de règlement. Ensuite, 700 millions de francs étaient constitués par des fonds de concours du fonds social européen. En troisième lieu, 90 millions étaient associés à des chapitres faisant l'objet de reports dits « du dixième ». Le taux de disponibilité de ces dotations a d'ailleurs été sensiblement réduit par rapport aux années précédentes. Enfin, 15,1 milliards de francs résultaient de la gestion des chapitres dits « de l'état H », qui financent les principales interventions

du ministère. Je précise que, sur ces mêmes chapitres, les crédits inutilisés à la fin de 1987 s'élevaient à 5,8 milliards de francs.

J'ai souhaité ramener la trésorerie disponible sur le budget du ministère au niveau de 1987, soit 5,5 milliards de francs.

Les interventions du ministère pour 1991 seront ainsi financées à hauteur de 9,6 milliards de francs sur les crédits inemployés des exercices antérieurs. Ces crédits, définis précisément dans le bleu budgétaire, seront mis à ma disposition dès le début de l'année prochaine sous forme de reports anticipés, et je crois ainsi répondre à l'interrogation de M. Jean-Paul Fuchs. Je suis d'ailleurs prêt, messieurs les rapporteurs, à vous rendre compte, dans des formes que nous aurons à définir ensemble, de leur utilisation tout au long de l'année.

C'est en redressant les chiffres de mon budget pour tenir compte de ces trois opérations principales, ainsi que des changements de nomenclature ayant un impact financier moindre, que je suis en mesure de vous présenter un budget dont les moyens sont reconduits par rapport à ceux de l'an passé.

Mais, comme vous le savez tous, ce n'est pas le plus important. Je vous devais des explications sur les chiffres ; je vous les ai données. Ce qui compte, pour moi, c'est de savoir si je pourrai mener en 1991 une politique active au service de l'emploi et de la formation professionnelle.

Je crois en avoir, dans les circonstances actuelles, les moyens, compte tenu du réaménagement des dépenses auquel j'ai procédé. En effet, j'ai engagé en 1988, comme Mme Frédérique Bredin a bien voulu le reconnaître, une action, que je poursuis sans relâche, de transformation des dépenses « passives » - c'est-à-dire des dépenses d'indemnisation du chômage et d'incitation au retrait d'activité - en dépenses « actives » en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le rapport entre les dépenses actives et les dépenses passives était en 1988 favorable à ces dernières. Il a été complètement inversé. Et, dans le budget pour 1991, les crédits d'intervention du ministère seront consacrés pour 65 p. 100 à des dépenses actives.

M. Alain Calmet. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'en donnerai deux illustrations.

En premier lieu, les crédits du Fonds national de chômage seront réduits de 1,6 milliard de francs ; mais, en contrepartie, les dotations mises en place pour financer les exonérations de charges sociales seront majorées d'autant.

En deuxième lieu, les mesures d'incitation au retrait d'activité, consacrées pour l'essentiel aux préretraites, seront réduites de 1,9 milliard de francs, alors que les crédits de la formation professionnelle seront majorés de 1,8 milliard de francs.

Grâce à ces redéploiements, nous avons pu, M. Laignel et moi-même, affirmer la priorité qui est la nôtre et qui tend au développement de la formation professionnelle.

Compte non tenu des mesures d'insertion - sur lesquelles M. André Laignel apportera des précisions tout à l'heure - les dotations de l'enveloppe de formation professionnelle passeront à 26 782 millions de francs en 1991, soit une augmentation de 7,4 p. 100.

Enfin, pour que vous preniez une juste mesure des redéploiements de ce budget, et pour répondre à M. Michel Berson et à M. Jean-Yves Haby, je voudrais souligner l'évolution des stages d'initiation à la vie professionnelle. Nous en avons révisé le régime juridique en 1989, après accord des partenaires sociaux. Leur nombre passera de 130 000 en 1990 à 40 000 en 1991, libérant une marge de manœuvre financière de plus d'un milliard de francs.

D'autres exemples pourraient être cités. Mais je ne voudrais pas terminer cette présentation de l'équilibre général de mon budget sans aborder deux sujets de préoccupation, parce qu'ils ont été au cœur de nos débats l'an dernier.

Il s'agit d'abord de la provision inscrite au fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, qui s'était élevée à 3 945 millions de francs en 1989. J'ai donné à vos rapporteurs les informations qu'ils ont souhaitées sur l'utilisation de ces crédits : 3 554 millions de francs ont été consommés en 1989 et le reliquat sera utilisé cette année ; je n'ai pas souhaité, vous le savez, renouveler cette provision en 1990.

En revanche, j'ai demandé que 236 millions de francs y soient inscrits en 1991, à seule fin de financer le coût du crédit-formation en faveur des demandeurs d'emploi. La mise au point de cette opération n'est pas achevée. J'ai souhaité ne pas préjuger les décisions qui seront prises à cet effet. J'ai donc réservé les crédits au chapitre 44-77 du budget. Mais, là encore, vos rapporteurs seront naturellement informés de leur utilisation.

Il s'agit ensuite de notre capacité à maîtriser une inflexion de la conjoncture, et c'est le problème essentiel. Les événements du Golfe et, avant eux, le ralentissement de l'économie américaine nous conduisent à nous interroger sur l'évolution de l'emploi. Avec raison vous avez, les uns et les autres, rappelé le poids de la contrainte extérieure.

Je le dis sans ambages : je n'ai plus ni provision, ni reports pour intervenir rapidement dans le cas où certaines prévisions pessimistes se réaliseraient.

M. Jean-Yves Chamard. C'est grave !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La situation budgétaire de 1991 ne doit pas, dans ces conditions, peser sur la préparation du budget pour 1992. C'est l'assurance que j'ai demandée à M. Michel Charasse. C'est celle que je voudrais aujourd'hui vous donner.

Mme Frédérique Bredin. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je ferai à présent trois observations.

La première et la meilleure façon de prévenir le chômage, c'est d'y faire face de façon préventive par une politique économique adaptée. C'est celle que propose M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, et dans laquelle s'inscrit tout naturellement ce budget rigoureux qui me semble répondre aux interrogations du moment.

Je souligne ensuite que je continuerai à disposer en 1991 d'un report de 5,5 milliards de francs. Je peux en mobiliser une partie non négligeable en faveur d'une politique active, au prix, bien évidemment, d'une gestion tendue en trésorerie de mes interventions.

Enfin, puis-je rappeler qu'en 1987, faisant face à la montée du chômage, M. Philippe Séguin avait disposé d'une rallonge de crédits de 8,7 milliards de francs ?

Mme Bredin et M. Royer ont insisté sur ce point. Ma réponse est claire : des moyens exceptionnels devront être dégagés si nous devons faire face à une situation exceptionnelle.

Deuxième objectif, deuxième préoccupation de ce budget : il faut mettre en place une administration permettant de mieux gérer les interventions de l'Etat.

Le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a subi de plein fouet les conséquences de la crise économique. Depuis 1975, chacun des services, chacune des administrations, chacun des établissements qui le composent ont au faire face aux défis nouveaux qu'ils ont dû affronter et aux missions supplémentaires qui leur ont été imparties.

Je souhaite aujourd'hui rendre publiquement hommage aux agents du ministère pour l'action accomplie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mais, sous l'empire de l'urgence, les tâches se sont accumulées, les missions se sont multipliées, les partages de compétences sont devenus moins évidents.

Il fallait remédier à une telle situation. L'enjeu que constitue la reprise de l'emploi et la qualification de notre population, ainsi que le niveau des moyens financiers mobilisés par la collectivité, nécessitent la mise en place d'une administration plus efficace.

Trois grandes orientations président à la réorganisation entreprise par M. André Laignel et moi-même.

Il fallait en premier lieu doter le ministère d'une véritable structure d'administration centrale.

Il n'y a pas d'administration sans gestionnaire des moyens. Le ministère du travail partageait une direction d'administration générale commune avec le ministère de la solidarité. Ce qui était concevable il y a vingt ans, lorsque l'intervention de l'Etat était surtout fondée sur le contrôle du respect du droit du travail, ne convenait plus à la situation actuelle. Aussi une direction d'administration générale propre au ministère du travail a-t-elle été créée par décret du 30 juillet 1990.

Elle prend en charge la gestion des personnels et des moyens de fonctionnement du ministère ; elle suivra la préparation et l'exécution du budget. Enfin, elle devra animer la politique de modernisation des services, que je souhaite entreprendre à la demande du Premier ministre. Il lui appartiendra également, dans le cadre de conventions passées avec le ministère des affaires sociales et de la solidarité, de gérer les institutions et les moyens communs aux deux ministères.

Par ailleurs, j'ai souhaité mieux définir les rôles respectifs de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A.

S'agissant de l'Agence nationale pour l'emploi, nous avons longuement débattu l'an passé de ses missions et des moyens qu'il convenait de lui allouer pour y faire face. Je reviendrai tout à l'heure sur les mesures inscrites au budget pour 1991 ; elles répondent très largement, mesdames, messieurs les députés, aux demandes que vous m'avez présentées.

Comme vos rapporteurs l'ont souligné, j'ai signé le 18 juillet avec M. Michel Charasse un contrat de progrès avec l'A.N.P.E., qui définit pour trois ans les missions de l'agence, les moyens dont elle disposera pour y faire face et, en contrepartie, les prestations que les pouvoirs publics attendent d'elle.

M. Thierry Mandon. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour l'A.F.P.A., un processus similaire est engagé : il revient à M. André Laignel de vous le présenter. Nous allons recevoir le rapport d'inspection concernant l'institution ; nous en examinerons les conclusions, nous en tirerons les conséquences.

Enfin, j'ai souhaité que la réorganisation du ministère s'étende aux services ayant la charge sur le terrain de notre politique, c'est-à-dire aux délégations régionales à la formation professionnelle, aux directions régionales et départementales du travail et de l'emploi.

Je procède actuellement à une large consultation. Mon intention est de mettre en œuvre une réforme qui clarifie les missions et constitue des services en mesure de rendre au public les prestations auxquelles il a droit. Cette opération n'est pas achevée. Je voudrais cependant vous en présenter les lignes essentielles.

En premier lieu, je désire recentrer l'activité des administrations régionales - délégation régionale à la formation professionnelle et direction régionale du travail et de l'emploi - sur leurs missions de prospective, de programmation et de contrôle.

Avec M. André Laignel, je désire ensuite développer les compétences des délégations régionales à la formation professionnelle, notamment, en application de la nouvelle loi du 4 juillet 1990, en matière d'habilitation, d'évaluation et de contrôle.

Je voudrais également constituer un guichet unique départemental comme interlocuteur des entreprises pour la négociation des aides au conseil et la gestion des actions de formation professionnelle correspondantes.

Enfin, je souhaite promouvoir le rôle des directions départementales comme échelon de droit commun de la gestion des mesures d'emploi et de formation professionnelle dans le cadre d'une programmation régionale.

Ce dispositif ne peut fonctionner que si sa cohérence est assurée avec l'action des conseils régionaux. Ce sera le rôle des préfets de région d'y veiller. Je répondrai tout à l'heure plus longuement sur la question essentielle de la décentralisation à M. Germain Gengenwin.

Une telle réorganisation n'est pas simple à mettre en œuvre. Elle était nécessaire et je l'ai entreprise. Je compte la mener à son terme.

C'est à ce prix que les services du ministère pourront prendre en charge leurs missions de qualification de millions de travailleurs, de retour à l'emploi de centaines de milliers de chômeurs, d'insertion sociale de dizaines de milliers de jeunes, souvent laissés sur le côté de la route du progrès.

Mais cette réforme ne sera achevée que lorsque auront été mieux définies et mieux coordonnées les interventions du ministère au niveau des bassins d'emploi et des zones de formation et qu'aura été modernisée la gestion financière des crédits qui nous sont alloués. Ce sont là deux champs d'investigation que j'entends explorer en liaison étroite avec vos rapporteurs, s'ils le veulent bien, dans les prochains mois.

Troisième orientation que traduit la structure de mon budget : rendre lisible un ensemble de mesures accumulées au fil des ans.

Ma conviction est que la réorganisation des services doit s'appuyer sur des modes d'intervention mieux adaptés aux réalités.

La première tâche à laquelle je me suis attelé en prenant mes fonctions a été, précisément, d'adapter les modes d'intervention du ministère.

Je reprendrai devant vous aujourd'hui le triptyque qu'a rappelé Mme Frédérique Bredin : simplifier, globaliser, déconcentrer, tout en recherchant une plus grande complémentarité des actions de l'Etat et des régions et une plus grande cohérence de l'ensemble des actions conduites au profit des entreprises et des demandeurs d'emploi, comme l'a souhaité M. Germain Gengenwin.

Le réaménagement des compétences au sein des services extérieurs du ministère permettra de faire tomber nombre de cloisons obsolètes et d'aller plus avant dans cette voie, essentielle pour moi, de la globalisation et de la déconcentration de la gestion des crédits.

Ces principes de simplification, de globalisation et de déconcentration servent désormais de guide à l'action du ministère. Je les ai appliqués lors de l'élaboration du dernier plan pour l'emploi.

Je retiendrai quelques traits qui peuvent rendre compte de ma démarche.

Les stages d'accès à l'emploi ne constituent pas une mesure nouvelle : ils combinent deux dispositifs qui ont fait leur preuve - les stages de mise à niveau et les conventions de formation du fonds national de l'emploi pour une meilleure lutte contre les pénuries de main-d'œuvre.

Ces dispositifs ne doivent pas être changés. Je suis d'accord avec tous ceux qui ont déploré le long délai s'écoulant entre le moment où une décision est prise par le Parlement ou le Gouvernement et son application effective dans les entreprises.

L'enchaînement d'actions d'insertion et de formation, et de contrats de retour à l'emploi réalise le même type de combinaison qui tend à renforcer les chances d'insertion des chômeurs de longue durée. Cette mesure est issue d'une expérience conduite à Tours à l'initiative de M. Jean Royer. Elle mérite d'être développée.

M. Jean Royer a proposé des mesures complémentaires. Je lui donne l'assurance qu'elles seront mises à l'étude et que nous les définirons s'il le faut ensemble.

Je pourrais multiplier les exemples, mais c'est la direction qui importe.

Je voudrais aussi souligner le corollaire d'une telle démarche. Simplifier ne veut pas dire uniformiser : nous ne traiterons pas les problèmes de la même façon en Lorraine, en Touraine ou dans le Midi. De même, globaliser ne veut pas dire dépersonnaliser : bien au contraire, la déconcentration doit s'accompagner d'une liberté accrue des services dans l'exécution de la politique, sous réserve d'un contrôle *a posteriori* des administrations centrales.

L'exemple du crédit-formation en témoigne : des parcours individualisés pour les jeunes supposent des stages décloisonnés, des actions coordonnées, des crédits globalisés. Nous nous efforçons d'agir en ce sens.

Tels sont les principes de mon action. En application de ces principes, quelles sont les priorités du budget de 1991 ?

Nous avons retenu dix actions qui, pour l'essentiel, reflètent les préoccupations que vous avez exprimées tout au long de ce débat.

Il convient tout d'abord d'opérer une remise à niveau des moyens des services extérieurs du ministère.

Les services extérieurs bénéficieront en premier lieu de la création de quarante-cinq emplois pour leurs missions d'étude, d'encadrement et de contrôle.

Il s'agit de quinze postes de directeur et de directeur-adjoint dans les services extérieurs du travail et de l'emploi, de quinze emplois de chargé d'études dans les directions régionales du travail et de quinze emplois d'inspecteur et de contrôleur de la formation professionnelle.

Ces créations font suite à celles, intervenues en 1989 et 1990, de quatre-vingt-trois emplois de contrôleur du travail et de vingt et un emplois en 1990 dans les services de la formation professionnelle.

Une amélioration du régime indemnitaire de nombreux agents est également prévue. Elle concernera tout particulièrement les contrôleurs du travail, dont le taux de prime sera porté à 15 p. 100, et les contrôleurs et inspecteurs de la formation professionnelle, qui bénéficieront eux aussi d'une augmentation sensible de leurs primes. J'ai entendu votre rapporteur, M. Michel Berson, tout à l'heure et j'ai le plaisir de lui annoncer que M. Laignel défendra un amendement du Gouvernement déposé en accord avec M. Michel Charasse. Cet amendement tend à majorer les taux des primes concernant les inspecteurs et les contrôleurs de la formation professionnelle en les portant de 9,5 à 12 p. 100.

Je soulignerai enfin l'effort consenti pour améliorer le fonctionnement des services.

Les crédits des services extérieurs du travail seront majorés de 14,7 p. 100. Ils auront bénéficié en deux ans d'une revalorisation de 61 millions de francs. La gestion de ces crédits sera globalisée et les chefs de service seront seuls responsables en 1991 de l'utilisation des enveloppes qui leur seront déléguées.

Les moyens de fonctionnement des délégations régionales à la formation professionnelle seront majorés de 26,2 p. 100.

Une augmentation de 43,7 p. 100 des dépenses consacrées à la formation des agents est également prévue. Les dépenses de cet ordre auront doublé depuis 1988.

Enfin, les investissements pour améliorer les locaux des services extérieurs seront doublés. La dotation sera portée à 26 millions de francs en 1991.

La deuxième priorité est relative à la mise en œuvre du contrat de progrès avec l'A.N.P.E. Mme Marie-France Lecuir a longuement insisté tout à l'heure, et avec raison, sur ce point essentiel.

Sur la base des conclusions demandées à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances, j'ai entrepris une réforme de l'A.N.P.E. Des mesures avaient été prévues à cet effet pour 1990 et inscrites à mon budget par voie d'amendement. Restait à mettre concrètement en place l'ensemble de l'opération.

Cette opération a pris la forme d'un contrat de progrès passé entre les pouvoirs publics et l'Agence et qui définit les engagements réciproques des deux parties et décrit les moyens que l'Etat entend mettre à la disposition de l'A.N.P.E. pendant trois ans. Parallèlement, une réforme du statut des personnels a été entreprise.

C'est la deuxième année d'application de ce contrat qu'il vous est proposé de financer dans le budget pour 1991. Sont ainsi prévues la création de 300 emplois pour 79 millions de francs, l'amélioration de l'accueil du public pour 14 millions de francs, la modernisation de l'informatique pour 16 millions de francs et la mise en place du nouveau statut des personnels pour 150 millions de francs.

Je voudrais signaler une innovation importante du nouveau statut : l'Agence est désormais autorisée à mettre à disposition d'autres organismes certains agents qui n'entreront pas dans le décompte de ses effectifs.

Cette mesure présente un double avantage : en premier lieu, elle permet de maintenir le statut des agents de l'A.N.P.E. qui souhaitent remplir d'autres missions ; en second lieu, elle doit surtout faciliter le recours aux spécialistes de l'insertion par l'emploi que sont les agents de l'A.N.P.E. sans pénaliser la « maison mère ».

Je voudrais ajouter, s'agissant de l'action de l'A.N.P.E. et des conditions dans lesquelles le public est accueilli dans l'établissement, que les recommandations de la commission présidée par M. Jean-Baptiste de Foucauld sur la vie quotidienne des chômeurs seront suivies avec attention par M. Bernard Kouchner et moi-même. Si vous le souhaitez, j'en rendrai compte devant la commission compétente de votre assemblée, à une date que nous déterminerons ensemble, avant la fin de l'année.

En 1991, l'A.N.P.E. pourra mettre, monsieur Berson, 500 personnes supplémentaires à la disposition des structures d'insertion : 250 pour les missions locales et 250 pour contribuer aux actions des départements en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Cela répond à la demande que vous m'aviez présentée l'année dernière.

Les moyens dégagés par les pouvoirs publics au bénéfice de l'A.N.P.E. depuis 1988 méritent une mention particulière. Dans les trois budgets de 1989, 1990 et 1991, les crédits de

fonctionnement et d'investissement ont été majorés au total de 1 251 millions de francs, soit une augmentation de 48 p. 100 - 200 emplois ont été créés en 1989, 300 en 1990 et 300 le seront en 1991. Plus de 700 emplois affectés à d'autres missions ont été également mis en place, dont 450 pour l'insertion des bénéficiaires du R.M.I.

La troisième mesure vise le développement du crédit-formation.

A la demande du Président de la République, le nombre des bénéficiaires du crédit-formation sera doublé en 1991 et porté à 200 000 personnes. Ce résultat sera atteint en accroissant l'effort en faveur des jeunes. Le crédit-promotion sera par ailleurs ouvert aux adultes.

M. André Laignel vous présentera ce « droit à la seconde chance », qu'il défend avec tant d'ardeur. Permettez-moi seulement de souligner que le coût total du crédit-formation s'élèvera en 1991 à 7,5 milliards de francs.

Je souhaite, en quatrième lieu, améliorer l'accueil et l'insertion des jeunes.

La clé de l'insertion, c'est l'emploi, c'est-à-dire une qualification, une motivation, un guide permettant aux plus défavorisés de trouver, ou de retrouver le chemin du travail.

Ce budget doit y contribuer dans trois directions, et je répondrai en les rappelant aux préoccupations de M. Jean-Pierre Delalande : intensifier l'effort de qualification, développer les structures d'accueil, améliorer les dispositifs d'insertion.

Intensifier l'effort de qualification, c'est augmenter le nombre de stages offerts. C'est pourquoi le nombre des stages réservés aux jeunes dans le crédit-formation est porté à 125 000.

C'est aussi pour tenir compte de la diversité des publics qu'on a été par ailleurs maintenu 10 000 stages de niveau IV et qu'on a été créés 5 000 stages spécifiques pour les plus défavorisés, afin de préparer ceux-ci à entrer dans de bonnes conditions dans un parcours de formation.

Développer les structures d'insertion, ensuite.

Vous avez été nombreux à me demander un effort particulier dans ce domaine l'an passé, en vous référant à votre expérience d'élus locaux. Je crois que le Gouvernement vous a entendus puisque les crédits consacrés aux missions locales ont été majorés de 39 p. 100 et que nous avons fait un effort particulier en faveur du développement du réseau et de la création de nouveaux ateliers pédagogiques personnalisés.

Enfin, j'ai souhaité, comme nombre d'entre vous, développer les maisons d'information sur la formation. Hier, à Mulhouse, j'ai inauguré, sur l'invitation de M. Jean-Marie Bockel, une de ces maisons. Vous avez été nombreux à demander la création et le développement de telles structures. Nous devons ensemble, sur le terrain, réfléchir aux conditions d'adaptation aux réalités économiques et sociales.

Quinze maisons seront ainsi financées par l'Etat sur le budget de 1991.

Pour coordonner et animer cet effort, j'ai souhaité que soit constitué un Conseil national des missions locales et que ce soit un membre de l'Assemblée nationale qui le préside. Il a été installé par le Premier ministre le 10 juillet dernier et j'ai demandé à M. Michel Berson, dont nous savons tous l'expérience et la compétence, d'en assurer la présidence.

Il faut également développer les mesures d'insertion. Pour les jeunes, l'accès à ces dispositifs est un premier pas vers la reprise en main de leur destin professionnel. Il ne faut pas laisser passer cette chance.

J'ai voulu poursuivre, comme je m'y étais engagé, la diminution du nombre des stages d'initiation à la vie professionnelle, dont le cadre juridique a été réformé en 1989. Trop souvent, les S.I.V.P. ont été utilisés sans tenir compte de l'intérêt des jeunes. Mais je n'exclus pas, si les partenaires sociaux en étaient d'accord, de réviser la formule pour lui rendre sa vocation initiale d'intégration dans le monde du travail.

Nous avons créé ensemble, l'an dernier, un nouveau contrat d'insertion : le contrat emploi-solidarité, qui s'est substitué aux travaux d'utilité collective, aux programmes d'intérêt local et aux activités d'intérêt général du revenu minimum d'insertion. Cette formule nouvelle n'a pas été facile à lancer. Il a fallu l'expliquer et en démontrer l'intérêt. C'est chose faite. Elle connaît aujourd'hui un grand succès :

10 000 contrats nouveaux sont signés chaque semaine. Sur les 300 000 places prévues en 1991, 220 000 seront réservées aux jeunes.

Mme Marie-France Lecuir s'est interrogée sur les conditions de formation de ces jeunes. C'est un problème essentiel. Nous avons échoué pour la formation des bénéficiaires de T.U.C. Je souhaite que nous mettions au point ensemble des formules qui réussissent pour les nouveaux contrats emploi-solidarité.

J'ai, par ailleurs, comme vos rapporteurs l'avaient souhaité, obtenu la reconduction et le développement du fonds de compensation, qui permet à l'Etat de contribuer à l'allègement du coût laissé à la charge des communes rurales et des associations. Ce fonds sera doté de 305 millions de francs en 1991.

Enfin, comme je vous l'avais promis l'an passé, je n'ai pas laissé au bord de la route les entreprises d'insertion. Elles effectuent un travail remarquable et j'ai souhaité, cette année, les faire bénéficier de l'effort que nous avons ensemble défini l'an dernier pour les missions locales. Un groupe de travail a été constitué sous la présidence de M. Claude Alphandéry. Ses conclusions seront publiées par la Documentation française. Certaines d'entre elles ont été intégrées par le Gouvernement dans le projet de loi sur l'application du plan pour l'emploi que vous examinerez prochainement.

Les crédits consacrés par l'Etat aux entreprises d'insertion augmenteront l'an prochain de plus de 40 p. 100 et de nombreuses mesures seront prises pour améliorer leur gestion et leur financement.

Ma cinquième priorité va à l'action en faveur des chômeurs de longue durée.

Mme Bredin a employé, pour évoquer le chômage, le vrai langage, celui qui convient, le langage du cœur, et elle a appelé à un développement de la lutte contre l'exclusion. Elle a raison. Sur ce terrain, je n'entends pas baisser la garde, bien au contraire.

Le nombre des chômeurs de longue durée a baissé plus vite que celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi au cours des douze derniers mois. Cette évolution concerne tout particulièrement les chômeurs de longue durée âgés de plus de cinquante ans, dont le nombre a diminué de 15 000. C'est la conséquence de la mesure - que le Président de la République lui-même avait voulu - d'exonération totale et permanente des charges sociales pour toute embauche d'un chômeur de plus de cinquante ans.

De tels éléments méritaient d'être rappelés. Ils sont le signe, même si la conjoncture nous invite à la prudence, que les mesures que nous avons définies ensemble commencent à faire sentir leurs effets.

Nous devons poursuivre l'effort et intensifier notre action. J'ai choisi à cet effet trois angles d'attaque.

D'abord, développer les mesures d'accès à l'emploi pour les plus défavorisés. J'entends accroître le nombre des contrats de retour à l'emploi. C'est une mesure qui marche bien. J'en avais prévu 100 000 en 1990, je vous propose d'en programmer plus de 115 000 en 1991. S'il le faut, si la conjoncture l'impose, nous ferons mieux encore.

Ensuite, prévenir l'entrée en chômage de longue durée en développant les dispositifs courts, ciblés, visant à une reprise rapide du travail, avec toutes les modalités d'application sur le terrain que vous pourrez, les uns et les autres, mettre en œuvre, comme j'ai pu le constater récemment à Tours. Nous avons programmé 67 000 stages de mise à niveau cette année ; je vous propose un objectif de 92 000 l'an prochain, en essayant de dynamiser la formule, afin qu'elle réponde mieux à deux préoccupations : améliorer la qualification dans les entreprises et y intégrer des demandeurs d'emploi plus qualifiés.

Enfin, rendre plus « performant » le dispositif actuel en améliorant sa qualité. J'évoquerai simplement, dans ce cadre, l'amélioration de la rémunération des prestations fournies par les organismes de formation. En deux ans, le coût horaire pour la moitié des stages aura été porté de 20 à 25,50 francs.

Sixièmement, l'orientation de ce budget devrait permettre, en liaison avec Mme André, de développer l'emploi féminin.

Les chômeurs sont en majorité des chômeuses. Et si l'on ne développe pas l'emploi féminin, on ne s'attaquera pas au noyau dur du chômage de longue durée.

Mme Marie-Josèphe Sublet. C'est très important !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce doit être une priorité, et dans toutes les régions ! Nous avons proposé cette année des programmes expérimentaux dans plusieurs d'entre elles. Je vous invite à en étendre le principe à l'ensemble des régions. Je souhaite que les préfets de région puissent, sous leur responsabilité, en accord avec les diverses administrations et au contact étroit des réalités sociales, définir et mettre en œuvre des programmes qui permettent d'assurer effectivement le développement de l'emploi féminin.

De la même façon, le développement de la formation et du placement des femmes dans les métiers non traditionnels sera encouragé. Une expérience intéressante est en cours dans la région Midi-Pyrénées. Je souhaite qu'elle soit généralisée.

Septièmement, j'ai l'intention de développer les actions du ministère en faveur des handicapés. Je partage, du reste, les regrets formulés à cette tribune par Mme Frédérique Bredin.

Le bilan de la deuxième année d'application de la loi de 1987 est en cours de traitement. Le rapport au Parlement que je vous dois sera à votre disposition avant la fin de l'année. Il est certain que l'effort de persuasion des entreprises doit être accentué afin que la recherche nécessaire de la compétitivité ne se fasse pas au détriment de la solidarité.

M. Alain Nérl. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est à quoi je m'applique et je m'appliquerai avec le concours actif de l'A.G.E.F.I.P.H., que préside Mme Paulette Hoffmann.

A cet effet, les crédits de la garantie de ressources seront majorés de 287 millions de francs en 1991, 2 800 places seront créées en centre d'aide par le travail, 800 places en atelier protégé et 1 300 travailleurs supplémentaires pourront être rémunérés en milieu ordinaire.

Les moyens mis à la disposition des ateliers protégés seront accrus : les subventions qui leur sont allouées seront majorées de 32 p. 100 et les crédits d'aide à l'équipement progresseront de 25 p. 100.

Je crois d'ailleurs que nous devons définir entre le milieu ordinaire de travail et le centre d'aide par le travail toute une progression de mesures et de procédures qui soient mieux adaptées aux besoins des jeunes handicapés.

Mme Marie-Josèphe Sublet. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est une demande légitime des associations, et je souhaiterais pouvoir y répondre.

Pour répondre, là encore, à une demande formulée par votre rapporteur l'an dernier, la politique d'insertion sera également renforcée par l'accès des handicapés aux contrats de retour à l'emploi et par l'accroissement des moyens affectés aux équipes de préparation et de suivi - la dotation est majorée de 15 millions de francs - en vue d'assurer la couverture de l'ensemble du territoire en 1992.

Huitième priorité : le renforcement de l'effort de formation continue.

Notre politique de formation professionnelle a été développée pour mieux répondre aux besoins des entreprises et aux aspirations des travailleurs. Vous avez adopté, en juillet dernier, à l'initiative de M. Laignel, une loi sur la qualité et le contrôle de la formation. Notre problème est de faire participer ensemble à l'effort de formation les divers partenaires qui y sont impliqués : l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Ces derniers ont engagé lundi dernier une négociation sur l'adaptation de la loi de juillet 1971. Cette approche contractuelle, pour reprendre l'expression utilisée par M. Jean-Yves Haby, est la bonne, et la négociation doit aller à son terme. Bien évidemment, les régions seront associées à cette réflexion et l'Etat tirera les conclusions de cette négociation en élaborant, si les partenaires sociaux parviennent à un accord, un projet de loi qui pourrait vous être soumis à la session de l'automne 1991.

Je n'ai pas l'intention de remettre en cause la décentralisation intervenue en 1983 et le rôle des régions. Je suis fidèle à ce que j'ai moi-même écrit et mis en œuvre sur le terrain, notamment comme président du comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage. Je voudrais donner à tous l'assurance qu'un débat s'ouvrira avec la volonté de définir, dans la plus large concertation, des solutions qui permettront à l'Etat, aux

régions et aux partenaires sociaux de faire accomplir à la formation professionnelle ce bond en avant que nous appelons tous de nos vœux.

Dans le budget de 1991, l'effort de formation sera accentué.

Ainsi, les moyens de la politique contractuelle que constituent notamment les contrats d'études prévisionnelles et les engagements de développement de la formation seront renforcés et portés de 400 à 500 millions de francs.

L'option pour le crédit d'impôt-formation sera réouverte dès le 1^{er} janvier 1991. La mesure sera simplifiée, comme vous l'avez souhaité, et, conformément à la demande de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, le crédit d'impôt sera majoré pour les entreprises de moins de cinquante salariés. J'indique, pour rassurer votre rapporteur, M. Jean-Paul Fuchs, que les dispositions nécessaires seront prises dans la loi de finances par la voie d'un amendement du Gouvernement.

Une mesure nouvelle permettra d'assurer le remplacement dans les P.M.E. des salariés en formation. La contribution de l'Etat s'élèvera à 3 000 francs par mois et par salarié ; elle coûtera au budget 100 millions de francs. Il s'agit d'une disposition essentielle, comme l'a noté M. Michel Berson.

Les crédits du congé individuel de formation seront portés à 710 millions de francs, soit une majoration de 42 p. 100. Permettez-moi de souligner qu'ils auront été multipliés par cinq depuis 1988.

Les moyens consacrés à l'apprentissage seront portés à 570 millions de francs ; ils auront doublé depuis 1988. Là encore, pour répondre à l'attente de M. Jean-Paul Fuchs et de M. Germain Gengenwin, je suis prêt à accepter, au nom du Gouvernement, un amendement qui tendrait à accroître le montant des crédits d'investissement. L'apprentissage doit être une filière complète de formation. L'expérience que je conduis à Auxerre, et qui a abouti à la signature d'une convention avec l'union des industries métallurgiques et minières pour l'ouverture d'une filière d'ingénieur par la voie de l'apprentissage, méritera sans doute, demain, d'être étendue à d'autres bassins d'emploi.

M. Germain Gengenwin. On a fait la même chose en Alsace !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En neuvième lieu, ma préoccupation va au développement local.

Dans le budget de 1991, les crédits - déconcentrés - de promotion de l'emploi seront, à cet effet, majorés de 128 millions de francs.

Une telle mesure sera complétée par un dispositif qui permettra la revalorisation du montant de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, pour 52 millions de francs ; le renforcement des mesures en faveur des entreprises d'insertion, pour 33 millions de francs ; le développement de l'essaimage, pour 50 millions de francs ; enfin, la mise en place de « diagnostics-actions » dans cinquante bassins d'emploi, associant partenaires sociaux et collectivités locales.

Enfin, mon dixième et dernier objectif est d'accroître les aides de l'Etat à la modernisation négociée. C'est l'enjeu essentiel de notre politique : la modernisation économique des entreprises doit s'accompagner d'une modernisation sociale, et, je ne saurais trop le répéter, celle-ci doit être négociée. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Depuis 1988, de nombreuses entreprises se sont engagées dans cette voie, soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'accords de branche.

Les moyens de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail seront accrus, comme ceux du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail.

S'agissant de la gestion prévisionnelle de l'emploi, les partenaires sociaux doivent pouvoir se déterminer en meilleure connaissance de cause : à cette fin, les crédits d'expertise, qui s'élevaient à 15 millions de francs en 1989, seront portés à 42 millions de francs en 1991.

Mais l'Etat ne peut - ni ne veut - se substituer aux partenaires sociaux. Il n'a pas de leçon de modernisation à donner. Il a simplement une aide à apporter dans le cadre d'une politique définie et mise en œuvre dans l'accord de tous.

Les assises interrégionales pour l'emploi, tenues dans six villes de France, ont mobilisé plus de 2 000 participants et, le 30 octobre, à Paris, le Premier ministre clôturera les assises nationales de la modernisation négociée. Les leçons de l'expérience engagée depuis deux ans seront alors publiquement tirées.

Mesdames et messieurs les députés, j'appelle la représentation nationale à se mobiliser en faveur de l'emploi.

M. Louis Pierna. Alors, il ne faut pas fermer la C.G.R. à Stains !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est un appel à la représentation nationale tout entière. Par delà les oppositions partisans, c'est une action qui doit nous rassembler et non nous diviser.

M. Alain Néri. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'ai eu connaissance, dans l'après-midi, des derniers chiffres du chômage. En septembre 1990, malheureusement, ils dénotent une nouvelle progression de 11 000 demandeurs d'emploi en un mois.

Cette augmentation du chômage tient, pour l'essentiel, à l'arrivée plus nombreuse qu'à l'accoutumée de jeunes à la recherche d'un premier emploi. En effet, le nombre total des demandeurs d'emploi s'est accru en septembre de 11 000 et celui des demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans de 9 500. Il s'agit, certes, d'un mouvement que l'on observe à chaque rentrée. Il semble avoir été plus sensible cette année.

Aucun signe de dégradation de l'emploi n'est en revanche perceptible.

Mme Muguette Jacquaint. Et les 1 500 intérimaires de chez Peugeot ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Dans la continuité des mois précédents, les entrées au chômage, à la suite d'une perte d'emploi, diminuent - moins 15 p. 100 en un an - qu'il s'agisse d'un licenciement économique ou de la fin d'un contrat à durée déterminée. Je me tourne vers M. Thierry Mandon dont je connais le souci en la matière : moins 15 p. 100, l'évolution est d'une remarquable continuité. Mais M. Forgues a eu raison de le souligner, dans cette conjoncture, l'essentiel est de créer un environnement favorable à la croissance.

Madame Lecuir, je ne renonce en rien à mes efforts d'aménagement et de réduction du temps de travail.

M. Thierry Mandon. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le titre III du projet de loi portant application du plan pour l'emploi est tout entier consacré à l'aménagement du temps de travail. Il met notamment en évidence un développement auquel je tiens, celui du temps partiel choisi par le salarié et non pas imposé par le chef d'entreprise.

Mme Muguette Jacquaint. Il en sera ainsi pour le travail de nuit ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour le travail de nuit, madame Jacquaint, vous verrez dans le projet de loi certaines dispositions que vous voterez, je l'espère, avec plaisir.

M. Thierry Mandon. Elles améliorent le projet !

M. Louis Pierna. Pour faire travailler la nuit les femmes enceintes ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'ajoute, pour répondre à votre intervention, que j'entends conduire une action renforcée de prévention des accidents du travail. J'ai confié en ce sens une mission à M. Querrien, conseiller d'Etat et ancien directeur de l'architecture. J'entends aussi conduire, avec la majorité qui a voté la loi sur la limitation du travail précaire, une action tendant à la diminution des contrats à durée déterminée.

M. Michel Berson, rapporteur spécial, et M. Thierry Mandon. C'est une bonne chose !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. A M. Germain Gengenwin, je crois avoir répondu sur la décentralisation. J'ai naguère écrit qu'elle était au milieu du gué. Je souhaite que nous puissions, l'année prochaine, définir, avec M. Laignel et en concertation avec les divers groupes, des modes de répartition des actions de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux, qui répondent davantage à l'attente des demandeurs d'emploi.

Quant à l'apprentissage, il sait l'intérêt que je lui porte, comme lui. Nous étudierons, avec le comité de coordination des programmes régionaux, auquel il participe, les conditions d'un développement de l'apprentissage, et notamment de l'apprentissage industriel.

M. Jean-Yves Haby a eu souvent une appréciation aigüe de la situation, que traduit mal sa conclusion : l'opposition de son groupe au vote du budget.

M. Jean-Pierre Delalande a approuvé le redéploiement des crédits en faveur de la formation professionnelle. Il a proposé d'autres formules unifiant l'action de divers ministères. Cette voie de l'interministérialité mérite en effet d'être suivie.

Je remercie Mme Frédérique Bredin de ses encouragements.

Permettez-moi de remercier aussi le groupe socialiste pour le soutien qu'il m'a apporté depuis ma nomination en 1988. Je crois que nous avons formé ensemble une équipe dont le travail a été bénéfique au service de l'ensemble des demandeurs d'emploi de ce pays.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le chômage est notre angoisse commune. M. Jean Royer a commencé son intervention par cette constatation. Je partage son sentiment et j'appelle à nouveau l'Assemblée nationale à cette union sur l'essentiel, pour l'emploi et le développement de la formation. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe de l'Union du centre.)*

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de vous présenter non seulement un budget en progression, comme l'a souligné M. Berson, mais un budget en réelle transformation.

En effet, dans un budget de la formation professionnelle, en augmentation de 3 p. 100, les actions de formation au sens strict progressent de 9 p. 100, les opérations d'insertion continuant pour leur part à diminuer fortement.

De plus, il faut souligner que les deux tiers des économies, résultant de l'amélioration de la situation de l'emploi, sont redéployés en faveur des actions de formation professionnelle, qui bénéficieront d'une enveloppe, hors crédits interministériels, de près de 32 milliards de francs.

Je voudrais vous rappeler brièvement le bilan des actions menées en 1990 et surtout vous présenter celles que nous souhaitons engager en 1991.

Ma priorité, vous le savez, est la mobilisation et le développement de tous les moyens permettant d'élever la qualification de la population active, qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi ou de salariés.

Pour une grande partie des demandeurs d'emploi, l'absence ou l'insuffisance de qualification les prive d'une insertion professionnelle durable. Les salariés, quant à eux, souhaitent que la formation contribue à leur faire acquérir une réelle qualification.

Il est clair que le droit à la deuxième chance est au cœur de cette démarche. C'est pourquoi, la mise en place du crédit-formation individualisé a été, et reste sans conteste, l'instrument privilégié du droit à la qualification.

M. Delalande s'inquiétait des jeunes demandeurs d'emploi : ils ont été les premiers bénéficiaires de cette réforme. Aujourd'hui, plus de 140 000 jeunes demandeurs d'emploi sont déjà engagés dans le crédit-formation. Plus des trois quarts de ces jeunes sont de très faible niveau - VI ou V bis - ; 20 p. 100 relèvent de l'illettrisme ; près des deux tiers sont des jeunes femmes ou des jeunes filles.

M. Royer rappelait que 57 p. 100 des chômeurs étaient des femmes. Nous avons là, pour la première fois, en dehors de ceux spécifiques aux femmes, un dispositif qui prend réelle-

ment en compte, et même un peu au-delà, l'importance numérique des femmes dans le processus du chômage ; 64 p. 100 sont donc bénéficiaires du crédit-formation.

Ces quelques chiffres confirment que le C.F.I. mobilise en priorité les jeunes qui rencontrent les difficultés les plus grandes. Pour eux, il est évident que la qualification est une ouverture, une chance qu'ils veulent saisir.

Sur la base de l'accord du 28 mars 1990, signé par les partenaires sociaux, le crédit-formation individualisé est aujourd'hui ouvert aux salariés dépourvus d'une véritable qualification professionnelle. Le crédit-formation individualisé salariés s'appuie, vous le savez, sur le congé individuel de formation qui est, aux termes de la loi, l'expression générale du droit individuel des salariés en matière de formation. Pour 1991, le crédit-formation individualisé sera généralisé.

Le projet de budget renforce les moyens consacrés par l'Etat au développement du crédit-formation individualisé ; 200 000 places seront ouvertes en 1991, conformément au souhait du Président de la République : 125 000 demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans, 30 000 salariés, 45 000 demandeurs d'emploi de plus de vingt-cinq ans. Ces 200 000 places, sur douze mois, représenteront environ 300 000 entrées en crédit-formation, un certain nombre de ceux qui en bénéficient le faisant, bien entendu, pour des durées inférieures aux douze mois.

Globalement les crédits de fonctionnement et d'accompagnement des actions ainsi que ceux destinés à la rémunération des stagiaires atteindront, ainsi que le relevait votre rapporteur, M. Fuchs, 7,6 milliards de francs. Ils progressent de près de 25 p. 100 par rapport à 1990. Cette évolution manifeste la volonté du Gouvernement de généraliser cette nouvelle approche de la formation professionnelle, caractérisée par une individualisation des parcours de formation, un droit au bilan personnel et professionnel, un suivi individualisé et l'accès à une qualification reconnue.

Pour les jeunes, le niveau de la dotation - un peu plus de 5 milliards de francs - augmente de 15 p. 100.

Pour réaliser cette formation professionnelle de qualité, je tiens à souligner l'effort particulier qui sera fait au niveau de l'accompagnement du dispositif crédit-formation individualisé : les crédits augmentent de 57 p. 100, avec notamment le doublement du nombre de correspondants du suivi, qui passera de 700 à 1 400.

M. Thierry Mendon. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne les salariés en crédit formation, 530 millions de francs seront mobilisés à cet effet en 1991 sur la part de l'Etat, ce qui représente une augmentation de 56 p. 100, dont 30 millions de francs pour les salariés des entreprises qui ne sont pas dans le champ de l'accord du 28 mars 1990. Cette disposition particulière traduit le fait que la loi du 4 juillet 1990 a étendu l'accord à l'ensemble des salariés. En complément, les entreprises augmenteront de 0,10 à 0,15 p. 100 la part qu'elles consacreront au congé individuel de formation ; cette augmentation sera consacrée aux bas niveaux de qualification et au crédit de formation.

Enfin, s'agissant des demandeurs d'emploi de plus de vingt-cinq ans, ils bénéficieront du crédit formation individualisé dès le début de l'année 1991.

Pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas de l'allocation formation reclassement, j'ai obtenu 136 millions de francs, en mesures nouvelles, pour l'accompagnement du crédit formation, et notamment la création de 250 postes de correspondants ; la possibilité de financer l'ensemble des bilans nécessaires ; la possibilité de participer aux frais de validation des acquis. Ces moyens permettront d'accueillir 25 000 demandeurs d'emploi hors A.F.R. dans ce cadre.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi relevant de l'allocation formation reclassement, la mise en place du crédit formation individualisé ne se fera, comme je vous l'avais déjà indiqué, qu'après accord avec les partenaires sociaux gestionnaires de l'U.N.E.D.I.C. et les régions. Les conversations sont engagées avec l'U.N.E.D.I.C. et nous espérons pouvoir rapidement proposer un certain nombre de mesures qui permettront d'engager le dispositif. J'ai, d'ores et déjà, obtenu une provision de 100 millions de francs pour l'accompagnement du crédit formation individualisé qui concernerait environ 20 000 personnes en A.F.R. en 1991.

Il faut noter que ces 45 000 chômeurs adultes mobiliseront, en outre, des crédits destinés à leurs parcours formation, soit au titre des actions d'insertion et de formation, soit au titre des contrats de retour à l'emploi, à hauteur de 1 738 millions de francs.

Ainsi, le crédit formation devient, en 1991, l'instrument généralisé du droit à la qualification, chaque femme, chaque homme pouvant bénéficier, s'il n'a pas de diplôme reconnu, pas de métier, de ce droit nouveau et essentiel.

Cette évolution a été actée dans la loi du 4 juillet 1990, relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle, et saluée il y a quelques instants par M. Fuchs, « comme un principe tout à fait digne d'intérêt ».

Le C.F.I. y apparaît pour ce qu'il est : non pas un dispositif de plus, un programme d'actions, mais un ensemble cohérent de prestations auxquelles chaque citoyen peut prétendre. En effet, l'individualisation, qui est une clé majeure de l'efficacité de la formation, passe d'abord par la reconnaissance d'un droit individuel.

Enfin, l'obtention d'une qualification reconnue, objectif explicite du crédit formation individualisé, s'inscrit dans notre système de reconnaissance des qualifications, lui-même articulé sur les titres et les diplômes. Jusqu'à maintenant, le nombre de titres ou de diplômes obtenus par la voie de la formation continue était restreint. Le crédit formation individualisé pose donc abruptement le problème de la redéfinition des conditions de passage des examens, des modes de validation et des formes de sanction.

Il faut une véritable démocratisation de la validation des acquis et de la validation des formations.

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. A cet égard, je précise que j'ai obtenu, au titre de 1991, le renforcement significatif des moyens de la commission technique d'homologation des titres et des diplômes de l'enseignement technique. Ces moyens, majorés de 20 p. 100, permettront d'accélérer les procédures d'homologation.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Elles en ont grand besoin !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Je demanderai d'ailleurs à l'A.F.P.A., dans le cadre de la réforme dont je reparlerai dans un instant, que l'un des axes essentiels soit une meilleure prise en compte des nouveaux métiers et des nouvelles qualifications et leur homologation dans de meilleures conditions.

Nous aurons donc, en 1991, les moyens de contribuer à l'élévation des qualifications, de donner leur deuxième chance à ceux qui, aujourd'hui, n'ont pas de qualification professionnelle reconnue.

Mais, faut-il le rappeler - M. Royer y a fait allusion - cette politique ne s'adresse pas à des élèves ou à des étudiants. Elle s'adresse à des femmes et à des hommes qui sont déjà dans la vie active ou qui aspirent à y entrer, aux prises avec des difficultés de tous ordres qu'a si bien décrites Mme Bredin. Si l'objectif de la qualification est central, les modalités de mise en œuvre doivent se caractériser par leur souplesse, par leur capacité à s'adapter à des publics qui doivent en même temps apprendre et travailler, se former et trouver un emploi, se perfectionner et conserver leur travail.

Si la qualification est ici comprise comme une véritable qualification professionnelle et sociale, alors, toutes les activités de formation, qu'elles s'inscrivent dans des programmes d'insertion, dans la recherche de l'employabilité, dans les chantiers de reconversion, doivent trouver leur logique dans cette perspective générale : donner à tous les moyens d'être un homme ou une femme plus libre et un producteur plus efficace.

Mais il serait dangereux pour notre pays, dramatique pour notre société, de négliger le rôle essentiel que la formation professionnelle continue - vous avez raison, madame Bredin - peut jouer dans la réduction des inégalités et dans la lutte contre l'exclusion.

Comment conduire une politique qui réponde à cette double exigence ? Comment agir pour faciliter les ajustements permanents que requiert l'évolution des techniques ? Comment, dans un même temps, faire de la formation un puissant outil de lutte contre les exclusions ?

Ce qui fut souvent présenté comme une contradiction relève à titre principal, me semble-t-il, d'un renoncement progressif à l'objectif dont la formation continue n'aurait jamais dû s'écarter : être l'instrument d'une politique de qualification et seules doivent être encouragées par la puissance publique les formations qui contribuent réellement à ce but.

M. Thierry Mandon. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. L'individualisation de la formation, dont tout le monde parle aujourd'hui, trouve son point de départ dans cette construction. L'individu doit être, beaucoup plus que par le passé, un sujet de droit dans le domaine de la formation professionnelle. C'est à lui que revient la décision de s'engager dans cette dure aventure qui consiste à acquérir une première qualification professionnelle ou à enrichir une qualification déjà acquise. C'est avec lui que doit être défini le projet de formation, que doit être arrêté l'objectif et déterminé l'itinéraire correspondant. C'est lui qui doit peu à peu devenir l'interlocuteur principal des formateurs. Il faut là aussi, me semble-t-il, en finir avec l'infantilisation prolongée que nous avons trop connue, particulièrement dans les formations destinées aux demandeurs d'emploi, mais aussi dans les formations mises en place dans les entreprises, sans concertation réelle avec les salariés intéressés.

La spécificité de la formation, qui agit directement sur le destin des hommes, leur savoir, leur culture, leur comportement et qui va déterminer leur destin professionnel et leur promotion sociale et, bien souvent, l'essentiel de leur avenir, nous invite, à l'évidence, à l'exigence et à la prudence.

Prudence dans le sens où les emprunts que nous pourrions faire aux différentes théories de la qualité dans le domaine de la production ne doivent pas nous cacher les effets nécessairement politiques de toute action de formation.

Exigence dans le sens où la formation ne pourra jamais être réduite à un seul investissement productif. Il ne s'agit pas de rendre des machines plus performantes, mais d'aider des femmes et des hommes à devenir plus autonomes.

A propos des actions de formation destinées aux salariés en activité, l'accroissement des performances techniques qui en découle ne nous apprend rien sur l'autonomie que ces mêmes salariés auraient pu ainsi acquérir si les programmes de formation engagés dans ce cadre ne s'intégraient pas dans un processus d'évolution positive de l'organisation du travail.

A propos des formations destinées aux demandeurs d'emploi, particulièrement aux plus menacés par des risques d'exclusion, je dirai que ces actions ne servent que notre bonne conscience si elles ne débouchent pas sur de meilleures chances d'insertion en tant que producteur compétent.

A l'évidence, il nous revient de veiller tout particulièrement aux effets sociaux des actions de formation apparemment justifiées par des préoccupations relevant de la production. Le producteur doit trouver ici, dans la formation, les moyens d'être un homme plus libre.

Il nous revient aussi de faire en sorte que les actions de formation justifiées par une volonté sociale, conduisent à une meilleure insertion dans le monde de la production et de l'économie. L'homme doit trouver ici, dans la formation, les moyens d'être un producteur reconnu.

La formation est ainsi au service de l'emploi, mais plus encore au service des hommes et des femmes qui produisent, travaillent et échangent dans l'entreprise et en dehors de l'entreprise.

Je ne veux pas clore ce chapitre consacré au crédit formation individualisé sans vous indiquer que les évolutions significatives que je viens d'évoquer - extension quantitative du C.F.I. et extension à d'autres publics - vont faire l'objet d'une importante campagne de communication télévisée dans les prochaines semaines.

S'il est vrai que la formation constitue un axe majeur dans la lutte contre l'exclusion sociale et l'inégalité devant l'emploi, je veux affirmer avec gravité que la formation doit trouver toute sa place dans la vaste et courageuse entreprise d'intégration sociale et économique des populations d'origine étrangère arrêtée par le Gouvernement au printemps dernier. Il s'agit d'ouvrir plus largement encore l'ensemble des dispositifs d'insertion, de formation, de préparation à l'emploi et de conversion à des populations en difficulté en raison de leur faible niveau de formation et souvent victimes de discriminations à l'embauche.

J'ai signé le 6 juillet dernier avec MM. Soisson, Evin et Prévot, une très importante circulaire qui invite l'ensemble des acteurs intervenant au nom de l'Etat, à mobiliser les instruments de la politique de la formation et de l'emploi au service de l'intégration.

Au-delà des grandes orientations, c'est au plus près du terrain que cette bataille de l'intégration pourra être gagnée. Un effort important a été fait en matière d'insertion sociale dans le cadre du développement social des quartiers et de la politique de la ville.

Mais les événements récents de Vaulx-en-Velin, auxquels faisait allusion Mme Bredin, ont montré que l'insertion sociale et culturelle ne trouvait sa plénitude, son sens que si la formation, tremplin de l'emploi, faisait pleinement partie de la démarche d'intégration.

C'est pourquoi je souhaite que les acteurs de la politique de l'emploi et de la formation soient totalement mobilisés sur les soixante sites prioritaires définis par le Gouvernement et mettent l'ensemble des instruments dont ils disposent au service du développement social et économique de ces quartiers.

Pour ce qui me concerne, j'ai décidé que pas un jeune en difficulté résidant sur ces soixante sites prioritaires ne se verrait refuser une action d'insertion et de formation lorsqu'il en ferait la demande. C'est à « guichets ouverts » que nous devons fonctionner là où la situation l'exige. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

J'ai la conviction, mesdames, messieurs les députés, qu'à travers ces orientations, la formation peut jouer pleinement son rôle au service de la paix sociale, du développement économique et finalement au service de la démocratie.

La loi du 4 juillet 1990 - je réponds à M. Gengenwin et à M. Fuchs - dont les décrets d'application seront prêts, avant la fin de cette année comme je m'y suis engagé comportait également le principe de la généralisation de la politique de labélisation de l'offre de formation, nécessaire pour que la demande de formation puisse rencontrer une offre adaptée et de qualité.

La loi étend la procédure d'habilitation à l'ensemble des actions de formation financées par l'Etat. La labélisation sera désormais le passage obligé pour tout organisme de formation qui souhaite travailler sur fonds d'Etat.

Sur ce point précis, j'ai obtenu un renforcement des moyens de fonctionnement des délégations régionales à la formation professionnelle, plus 26 p. 100, et la constitution de groupes régionaux d'évaluation. Les D.R.F.P. seront les chevilles ouvrières de ces procédures d'habilitation.

J'ai également obtenu 0,8 million de francs pour assurer le fonctionnement du comité national d'évaluation de la formation professionnelle dont la création est imminente.

M. Thierry Mandon. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. C'est dans cette même logique de recherche de la qualité de la formation que j'ai engagé au début de l'année 1990 la réforme de l'A.F.P.A. dont la plupart des intervenants, pour ne pas dire la totalité, ont indiqué qu'elle était importante, nécessaire et qu'elle devait être menée rapidement.

Le premier volet visait une plus grande déconcentration, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Elle a été engagée, conformément à ce que j'avais indiqué à la représentation nationale il y a un an.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs à trois ans, signé entre l'Etat et l'association, lui donnant les moyens d'être l'organisme de référence pour la qualification des adultes qu'elle doit être, constitueront la réforme profonde attendue depuis plus de dix ans.

Cette démarche s'appuie, d'une part, sur une définition claire des missions de l'association et, d'autre part, sur les conclusions d'un audit que le ministre du budget et moi-même avons confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales, et que nous sommes sur le point de recevoir.

Quel est globalement l'esprit de cette réforme dont nous avons déjà débattu, et que nous avons déjà engagée avec le bureau national de l'A.F.P.A. et qui trouvera son aboutissement dans quelques semaines ?

L'A.F.P.A., qui a derrière elle un riche passé de quarante ans de pratiques et de savoir-faire en matière de formation, souffre depuis quelques années d'une dispersion de ses

activités, d'une baisse de sa productivité, comme l'indiquait M. Fuchs, et d'une certaine marginalisation dans le dispositif de formation de notre pays.

Je crois essentiel qu'un outil de formation de cette qualité, doté d'un potentiel de recherche et de formation exceptionnel, retrouve par une réforme de fond, la place qu'il mérite et qu'on est en droit d'attendre de lui, tant au plan national qu'au plan européen.

C'est pourquoi, dans un contexte où un chômage persistant côtoie des phénomènes de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, que la plupart d'entre vous ont relevés, j'ai souhaité redonner à l'A.F.P.A. son rôle d'organisme de qualification, à destination des chômeurs et salariés, en mettant l'accent sur la qualité de l'accueil, l'individualisation et la modularisation des formations, la constitution d'éléments de filières professionnelles ancrées sur le niveau V et un rapprochement indispensable avec les branches professionnelles et les entreprises.

Ce recentrage des missions de l'A.F.P.A. devra s'accompagner, avec l'éclairage des conclusions de l'audit, d'une amélioration sans faille des procédures de recrutement des stagiaires, de la gestion comptable et budgétaire et de la gestion des ressources humaines.

Au titre du budget de 1991, la subvention globale, qui progresse de 9 p. 100, est portée à 3 647 millions de francs.

Monsieur Berson, vous m'avez interrogé sur l'évolution des investissements de l'A.F.P.A. Je vous indique que les autorisations de programme passeront de 260 millions de francs en 1990 à 282 millions de francs en 1991, soit une progression très honorable.

La loi du 4 juillet 1990 prévoit également, grâce à un amendement adopté par l'ensemble de la représentation nationale, qu'un rapport relatif à l'évolution de la participation des employeurs au financement de la formation continue devra être déposé sur le bureau des assemblées.

A ce sujet, je voudrais réaffirmer que l'obligation légale a fait la preuve de son efficacité et que l'avenir n'est pas à la remise en cause, mais à l'enrichissement de cette obligation par des accords contractuels, branche par branche.

Disposition s'appliquant à toutes les entreprises, à l'exception de celles de moins de dix salariés, l'obligation légale n'a pas résolu le problème du financement de la formation dans ces petites unités.

Ainsi, deux dispositions importantes ont été prises dans le plan pour l'emploi : je veux parler du financement du coût du remplacement des salariés en formation pour les entreprises de moins de cinquante salariés, avec un crédit de 100 millions de francs, et de la réouverture du droit d'option du crédit d'impôt-formation pour les trois années à venir, avec une majoration du taux porté à 35 p. 100 pour les entreprises de moins de cinquante salariés.

Quant au rapport sur lequel je me suis engagé vis-à-vis de la représentation nationale, il sera bien entendu déposé au cours de l'année 1991, conformément à ma promesse.

Je veux enfin évoquer un dossier sur lequel j'ai obtenu des moyens complémentaires pour 1991. Chacun sait qu'il s'agit du dossier de la formation professionnelle continue des futurs ingénieurs, qui doit permettre à de nombreux techniciens supérieurs de trouver des débouchés qu'ils n'ont pas. Cette mesure permettra de répondre aux attentes des techniciens ingénieurs de trente-cinq à quarante ans qui ont atteint le plafond de ce qu'ils pouvaient espérer en termes de qualification et de promotion et de répondre à la pénurie importante d'ingénieurs. Nous avons donc engagé un vaste plan de formation d'ingénieurs par la voie de la formation continue, en application du rapport Decomps.

J'ai fait à ce sujet, conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, une communication au conseil des ministres, le 26 septembre dernier, et je me contenterai de rappeler ici les trois principes fondamentaux de cette action de promotion de l'individu et de modernisation de notre économie.

Cette voie de formation devra s'appuyer très directement sur les entreprises dans le cadre de l'alternance.

Le financement devra être assuré conjointement par les entreprises et par l'Etat.

Cette filière devra être une illustration moderne de ce qu'on appelait la promotion supérieure du travail.

L'Etat consacrera à cette voie de formation 100 millions de francs en 1991.

Je ne voudrais pas conclure cette présentation de ce que sera mon action en 1991 et des crédits que j'ai obtenus pour la mener à bien, sans évoquer devant vous les moyens des régions. Par le biais de la dotation de décentralisation et avec les conséquences de la loi de juillet 1987 sur la rénovation de l'apprentissage, ils progresseront de 8,6 p. 100 en 1991 et atteindront 2 869,72 millions de francs. C'est une évolution importante, et je m'en félicite.

Vous m'avez, monsieur le rapporteur Fuchs, directement interpellé avec la cordialité qui caractérise nos rapports, sur la décentralisation. Nous devons regarder les choses comme elles sont. Depuis que j'exerce des fonctions ministérielles, je n'ai jamais pris de décision qui revienne sur la décentralisation. Je souhaite simplement, m'adressant aussi à M. Gengenwin qui a évoqué ce problème, que l'on n'en reste pas au niveau des intentions, pour ne pas dire des procès d'intention. Pour ma part, je n'en ferai pas à ceux qui n'ont pas voté la loi de 1983.

M. Germain Gengenwin. C'est vicieux !

M. André Laignel, *secrétaire d'Etat.* Je vous remercie de cet hommage.

Ayant été l'un des rapporteurs de la loi de 1983, je serai fidèle à moi-même.

Voilà, mesdames, messieurs les députés, les traits principaux de ce projet de budget pour 1991. La bonne foi conduira chacun à reconnaître que le Gouvernement affirme à nouveau avec force la priorité nationale accordée à la formation professionnelle. J'espère tout simplement, mais du fond du cœur, que cette priorité recueillera votre approbation active, et je vous en remercie par avance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1991 (n° 1593 et lettre rectificative n° 1627), rapport n° 1635 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Travail, emploi et formation professionnelle *(suite)* :

Annexe n° 38 (Travail et emploi). - M. Pierre Forgues, rapporteur spécial ; avis n° 1636, tome XVII, de Mme Marie-France Lecuir, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Annexe n° 37 (Formation professionnelle). - M. Michel Berson, rapporteur spécial ; avis n° 1636, tome XVI, de M. Jean-Paul Fuchs, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq.)

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

LuraTech

www.luratech.com