

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(57^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du samedi 6 novembre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. ÉRIC RAOULT

1. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales** (p. 5513).
2. **Loi de finances pour 1994 (deuxième partie)**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5513).

Rappel au règlement (p. 5513)

MM. Michel Berson, le président.

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

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

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

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

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle.

MM. Jean-Paul Fuchs,
Jacques Le Nay,
Jean-Pierre Delalande,
Daniel Colliard,
Michel Berson.

MM. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle; Michel Berson, Germain Gengerwin, Daniel Colliard.

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

3. **Ordre du jour** (p. 5538).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. ÉRIC RAOULT, vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES REQUÊTES EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

M. le président. En application de l'article L.O. 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel communication de huit décisions de rejet relatives à des contestations d'opérations électorales.

Conformément à l'article 3 du règlement, cette communication est affichée et sera publiée à la suite du compte rendu intégral de la présente séance.

2

LOI DE FINANCES POUR 1994 (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 1994 (n° 536, 58).

Rappel au règlement

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

M. Michel Berson. Mon rappel au règlement concerne l'organisation de nos travaux. Nous allons examiner aujourd'hui l'un des budgets les plus importants, celui de l'emploi et de la formation professionnelle. Pourquoi avoir choisi un samedi pour débattre de crédits d'un tel montant et d'un tel impact sur la situation économique et sociale de notre pays ?

Je vous prie de bien vouloir transmettre ma question au bureau de l'Assemblée. De très nombreux collègues sont retenus ce jour-là dans leur mairie ou leur circonscription. Débattre devant sept ou huit députés d'un budget aussi capital me paraît très préjudiciable à la qualité de la réflexion du Parlement. Je tenais à le souligner avec force avant que la discussion ne s'engage.

M. le président. La présidence a pris bonne note de votre remarque, monsieur Berson.

Je vous rappelle toutefois que, cette année, la discussion budgétaire occupe un seul samedi au lieu de deux, trois ou même quatre les années précédentes. Le

calendrier initial ne comportait même aucun samedi : c'est l'introduction du débat sur la révision constitutionnelle qui a rendu nécessaire une modification de l'ordre du jour.

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

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

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

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, mes chers collègues, non, le chômage n'est pas une fatalité ! Lors de la discussion générale du projet de loi quinquennale, le 29 septembre dernier, j'ai eu le sentiment que cette conviction était partagée par le Gouvernement et par de nombreux collègues.

Le chômage, cause plus que conséquence de beaucoup de nos difficultés sociales, qui risque de tout emporter en rompant la cohésion de notre société, n'est pas une fatalité. Il impose d'abord que nous le comprenions ; il requiert ensuite notre action.

Aujourd'hui, il me revient, en tant que rapporteur spécial du budget du travail et de l'emploi, de vous présenter les crédits mis au service de cette action et de notre mobilisation.

L'ensemble des moyens mis à la disposition du ministère, y compris ceux inscrits au chapitre 44-75 du budget des charges communes, semblent permettre, dans la continuité de l'action entreprise depuis le printemps, de réorienter dans la durée la politique de l'emploi, tout en prévoyant pour l'immédiat les dotations indispensables à l'insertion des personnes les plus menacées d'exclusion.

Au total, 108,79 milliards de francs sont ouverts en loi de finances initiale contre 101,81 milliards l'an dernier. Cette progression de près de 7 p. 100, dont personne, d'ailleurs, compte tenu de son objet, ne saurait se satisfaire, témoigne, monsieur le ministre, de la sincérité du projet de budget que vous soumettez à l'approbation de notre assemblée.

M. Jean-Pierre Delalande. Sincérité qui n'est pas ancienne !

M. Michel Berson. Nous en parlerons tout à l'heure !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Non, tout de suite, monsieur Berson.

Votre budget, monsieur le ministre, s'inscrit dans la continuité de l'action entreprise depuis le printemps : vote du collectif au mois de juin ; adoption, en juillet, de la loi relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage. Ces textes ont permis d'engager une triple action : mettre à niveau des dotations sous-évaluées, répondre immédiatement à une aggravation de la situation du chômage et réorienter la politique de l'emploi.

La mise à niveau des dotations a porté principalement sur le financement des contrats emploi-solidarité. Ainsi, près de 6 milliards de francs sont venus abonder des cré-

dits nettement sous-évalués par le gouvernement précédent. Compte tenu de la gravité du sujet, je préfère modérer ma critique et parler de sous-évaluation plutôt que d'indigence des crédits inscrits par vos prédécesseurs. Cette mise à niveau a permis de porter, en 1993, le nombre des contrats emploi-solidarité à 650 000 au lieu des 200 000 initialement financés.

M. Jean-Yves Chamard. Eh oui !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Ensuite, 10 milliards de francs de crédits, dont 4,2 milliards mobilisés dès 1993, ont été ouverts pour faire face à la dégradation du marché du travail. Cet effort a permis de favoriser la conclusion de certains contrats - contrats d'insertion en alternance, contrats d'apprentissage, contrats de retour à l'emploi - et d'améliorer l'indemnisation du chômage partiel.

Enfin, élément essentiel de la réorientation de la politique de l'emploi, le mécanisme d'exonération des cotisations d'allocations familiales, institué par la loi du 27 juillet 1993 afin d'alléger le coût du travail pesant sur les bas salaires, a induit pour l'Etat une première charge de 4,5 milliard de francs en 1993.

Ce bref rappel méritait d'être fait parce qu'il permet de mesurer l'ampleur de l'effort accompli depuis mars dernier, un effort que des débats sur l'emploi plus récents, parfois plus dogmatiques, souvent plus médiatisés, ne doivent pas faire oublier.

L'examen des crédits ouverts par le présent projet de loi de finances ne saurait être envisagé sans que l'on prenne en compte la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, bien que le Parlement n'en ait pas achevé l'examen. Cette loi témoigne de la volonté du Gouvernement de faire de la lutte contre le chômage la priorité des priorités nationales. En effet, seules des mesures tenant compte à la fois des dimensions économiques et sociales, humaines et culturelles du problème du chômage peuvent et doivent être engagées. C'est cette philosophie qui a inspiré les grandes lignes de la loi quinquennale.

Dans le projet de budget, les dotations induites, directement ou indirectement, par les dispositions de cette loi s'élèvent à plus de 39 milliards de francs, soit plus du tiers du total des crédits consacrés à l'emploi. Parmi les principales mesures qui sont ainsi financées figurent la poursuite de l'allègement des cotisations d'allocations familiales prévue à l'article 1^{er} de la loi quinquennale, les stages d'insertion et de formation à l'emploi visés à l'article 10 ou encore la décentralisation concertée et progressive de la formation professionnelle continue des jeunes prévue à l'article 31.

S'agissant des mesures nouvelles qui résulteront de cette loi, les estimations actuelles font apparaître qu'une provision supplémentaire de l'ordre de 600 millions de francs serait nécessaire pour assurer leur financement dès 1994. Tel est le cas pour les dispositions de l'article 5, qui simplifient et étendent l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. Il en va de même pour le chômage partiel de longue durée, visé à l'article 30.

L'ouverture d'une telle provision n'apparaissant pas clairement à la lecture des documents budgétaires, je vous demande, monsieur le ministre, au nom de la commission des finances, de nous fournir des indications sur la manière dont ces mesures seront effectivement financées.

Pour les exercices budgétaires suivants, il sera essentiel de prévoir les moyens permettant d'assurer la mise en œuvre complète des dispositions de la loi quinquennale. Votre rapporteur y portera une attention toute particulière.

J'en viens à l'examen des crédits du ministère.

Deux remarques au préalable.

Plusieurs mesures importantes seront financées, en 1994, sur le budget des charges communes. Tel est le cas de l'allègement des cotisations patronales d'allocations familiales, comme de la contribution de l'Etat au financement de l'assurance chômage. Permettez-moi, sur ce point, de vous renvoyer à mon rapport écrit.

Par ailleurs, et bien qu'il revienne à mon excellent collègue Jean-Jacques Jegou de rapporter les crédits de la formation professionnelle, la commission des finances, sur ma proposition, a adopté une observation concernant les moyens des missions locales chargées de l'accueil des jeunes en difficulté.

Alors que la loi quinquennale a confirmé l'intérêt de ces missions locales, qui vont accueillir l'an prochain 25 p. 100 de jeunes en plus, la diminution de 20 millions de francs des crédits inscrits à ce titre risque de poser des problèmes tant au niveau du fonctionnement qu'en matière d'accompagnement. Qu'en sera-t-il de la politique d'animation au niveau régional ? Comment pourra-t-on développer le réseau des missions locales ? Sera-t-il possible, en particulier, de transformer de simples PAIO - permanences d'accueil, d'information et d'orientation - en missions locales afin d'assurer un maillage homogène sur l'ensemble du territoire ?

Ces questions, malgré la modestie des crédits concernés au regard de l'ensemble du budget, sont essentielles. Je souhaite, monsieur le ministre, que vos réponses soient de nature à apaiser les inquiétudes de la commission des finances, des maires et des personnels des missions locales.

M. Robert Galley. Très bien !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. S'agissant des crédits du travail et de l'emploi proposés pour 1994, et tout d'abord de ceux ouverts au titre III pour les moyens des services, leur augmentation sensible, de plus de 17 p. 100, résulte principalement d'importants transferts qui permettront d'assurer la restructuration des services et, à terme, nous l'espérons, d'améliorer leur efficacité.

La subvention de l'Etat à l'Agence nationale pour l'emploi s'établit à 4,8 milliards de francs, en augmentation de 10 p. 100. Cette progression permettra notamment de consolider 400 emplois et d'en créer 100. Nous espérons que ces nouveaux emplois en généreront eux-mêmes bien davantage.

Si cette augmentation des moyens de l'agence apparaît aujourd'hui indispensable, il nous appartiendra pour l'avenir - et je le souhaite, dès l'an prochain - de tirer toutes les conséquences financières qui résulteront de la mise en œuvre de la réorganisation du service public de l'emploi engagée dans le cadre de la loi quinquennale.

Quant aux crédits inscrits au titre IV pour les interventions publiques, hors ceux de la formation professionnelle, ils s'élèvent à 50,4 milliards de francs. L'analyse détaillée de ces crédits figure dans mon rapport écrit. Mais je tiens à vous donner acte que le projet de budget permet de concilier le financement de mesures actives sur le marché de l'emploi et le maintien, à un haut niveau, des dispositifs d'accueil des publics en difficulté.

Ainsi, l'évolution des crédits de l'article 35 du chapitre 44-74 relatif au financement des contrats emploi-solidarité permettra l'ouverture de 650 000 CES en 1994. La subvention de l'Etat au Fonds de solidarité chômage est également maintenue à un haut niveau.

De même, on ne peut que se satisfaire des mesures nouvelles proposées pour des dispositifs directement associés à la reprise ou au maintien de l'emploi. On note ainsi une augmentation sensible des crédits prévus pour les conventions de conversion et pour les préretraites progressives.

L'attention de votre rapporteur spécial a toutefois été retenue par l'évolution des crédits du chapitre 44-71 concernant le reclassement des travailleurs handicapés, qui enregistrent une diminution de 1,3 p. 100 par rapport à 1993. La commission des finances a regretté cette diminution. L'analyse des crédits inscrits aux différents articles de ce chapitre, effectuée depuis l'examen en commission, semble montrer que les principaux mouvements qui expliquent cette diminution sont, d'une part, le transfert sur le budget des charges communes du remboursement par l'Etat des cotisations d'allocations familiales et, d'autre part, le non-remboursement de charges indues.

En revanche, la dotation ouverte en 1994 permettrait l'actualisation des crédits, la création de 500 places nouvelles en atelier protégé - 2 000 places en centres d'aide par le travail étant ouvertes sur le budget des affaires sociales -, le financement des mesures d'accompagnement liées à l'ouverture de ces 2 500 places, ainsi que l'extension des programmes départementaux.

Je vous saurais gré, monsieur le ministre, à la demande de la commission, de nous confirmer qu'il en est bien ainsi et de nous donner toutes précisions utiles quant aux raisons de ces fluctuations.

Arrivé au terme de cette présentation, je veux appeler votre attention sur deux mesures inscrites dans la loi quinquennale qui me paraissent devoir être impérativement poursuivies et étendues, si l'on veut partager cette conviction que le chômage n'est pas une fatalité. Il s'agit de la budgétisation de certaines charges sociales et de la réorganisation du temps de travail.

L'extension de la budgétisation à des taux d'exonération supérieurs à ceux déjà prévus et pouvant atteindre 50 p. 100, paraît indispensable, compte tenu de l'importance du coût social du travail en France. En effet, si la moyenne du coût horaire du travail n'est pas plus élevée chez nous qu'ailleurs, à quelques exceptions près, il ne fait aucun doute que son coût global, prenant en compte l'ensemble des charges sociales, reste très supérieur à celui constaté chez nos principaux partenaires, qui sont aussi nos principaux concurrents.

Cela vient de ce que nous préférons financer notre protection sociale sur la valeur du travail plutôt que par l'impôt. On en arrive ainsi à cette situation absurde où un smicard qui perçoit moins de 5 000 francs coûte à son employeur plus de 8 000 francs par mois. Pour remédier à cette situation, il faut diminuer le coût des charges sociales, ce qui permettra d'augmenter les bas salaires et donc la consommation.

Comment notre système de protection sociale, qui passe pour le meilleur du monde, pourrait-il être préservé sans une profonde réforme de son financement ? Si l'on souhaite à la fois résoudre le problème du chômage et sauvegarder notre système de protection sociale, deux voies s'offrent à nous : soit budgétiser l'ensemble des charges sociales, soit réformer en profondeur notre fiscalité.

Budgétiser, cela signifie transférer à l'Etat les charges sociales qui pénalisent les entreprises. Le surcoût pour l'Etat devrait être compensé pour partie par la réduction du coût social du chômage résultant des créations d'emplois induites par cette mesure, et peut-être par une augmentation de certaines taxes.

Réformer la fiscalité, cela signifie revoir complètement le financement de notre protection sociale en instaurant, par exemple, une TVA sociale assise autant sur le travail que sur le capital.

M. Jean-Yves Chamard et M. Robert Gallay. Très bien !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Ce nouveau mode de financement découragerait les entreprises de n'utiliser que le volant des effectifs en cas de perturbation du marché - les effectifs en tant que « variable d'ajustement », comme on dit - et permettrait de mieux répartir la charge financière de la protection sociale, dont l'avenir serait ainsi assuré.

Quant à la réorganisation du temps de travail, elle pourrait être utile sur le plan économique et social à condition de sortir des débats théologiques qu'elle suscite, soit qu'on la considère comme la solution universelle ou comme le mal absolu.

M. Jean-Yves Chamard. Ce n'est ni l'un ni l'autre.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. La réorganisation se trouve doublement justifiée : sur le plan économique, par l'augmentation considérable de la productivité à laquelle n'a pas correspondu depuis dix ans une baisse réelle du nombre d'heures travaillées et, sur le plan social, par la nécessité qu'il y a aujourd'hui d'aménager le travail à des fins de solidarité nationale.

Il reste que la réorganisation du temps de travail, que je préfère d'ailleurs à la notion de partage du temps de travail qui a parfois une connotation malthusienne...

M. Michel Berson et M. Jean-Pierre Delalande. Tout à fait !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. ... ouvre la voie à deux méthodes possibles : le simple réaménagement du volume de travail ou une réduction globale et concertée du temps de travail.

Toutes les études montrent que la première méthode est pénalisante sur le plan social et infructueuse en termes de création d'emplois. Elle contribue, en effet, à creuser un écart entre ceux qui connaissent une situation normale de travail et ceux qui vivent aux marges du modèle traditionnel de travail - contrats à durée indéterminée, conventions de stage, travail temporaire... Bref, il y a là le risque de renforcer les inégalités et de menacer d'éclatement la société dans son ensemble, car en France on n'a pas à faire face exclusivement au chômage, on a affaire aussi à un chômage qui entraîne des exclusions.

En revanche, la seconde méthode qui consiste à aller vers une réduction globale et concertée du temps de travail pourrait donner des fruits.

M. Jean-Yves Chamard. Bravo !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Le Gouvernement a d'ailleurs choisi cette méthode puisqu'il a prévu en la matière tout un dispositif d'incitation à la négociation conventionnelle, dans son projet de loi quinquennale pour l'emploi. Les partenaires sociaux détermineront eux-mêmes les éventuelles compensations salariales qui devront accompagner la réduction du temps de travail afin de la rendre efficiente en termes de créations

d'emplois - ce qui est d'abord un objectif éventuel. Il faudra évidemment veiller à la bonne application de ce dispositif et, au besoin, le renforcer.

Mais il appartiendra aussi aux différents partenaires sociaux de faire leur propre révolution culturelle : les employeurs en passant d'une vision à court terme fondée uniquement sur les coûts à une vision plus large intégrant la dimension humaine de l'entreprise ; les salariés et les syndicats en acceptant de raisonner strictement non pas en termes d'avantages acquis mais de responsabilité et de solidarité concrète ; l'Etat en montrant le chemin d'un nouveau civisme social dont la pleine activité serait la pierre angulaire.

Une nouvelle dynamique de l'emploi et la résolution du problème du chômage sont à ce prix.

Conformément aux conclusions du rapporteur spécial, la commission des finances, de l'économie générale et du Plan a adopté les crédits du travail et de l'emploi pour 1994. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Emmanuel Dewees, rapporteur pour avis. L'examen de ce projet de budget par notre commission a été relativement court, monsieur le ministre, comme si chacun avait épuisé ses arguments lors du récent et long débat sur le projet de loi quinquennale pour l'emploi. Nous savons qu'il n'en est rien, à entendre les échos des discussions en cours au Sénat, le dossier est loin d'être clos et nous aurons encore longtemps à parler, ici et ailleurs, du travail et de l'emploi.

La commission a formulé trois observations qui correspondent à trois préoccupations parmi celles innombrables que suscite l'examen d'un budget aussi sensible que le vôtre.

La première observation est d'ordre financier. Elle consiste tout simplement à vérifier que le Gouvernement se donne bien les moyens de sa politique et, plus précisément, si ce budget permet une application efficace et rapide du plan quinquennal pour l'emploi dont il faut bien anticiper l'adoption. Je ne vais pas tenter de rivaliser avec mon collègue rapporteur de la commission des finances qui vient de s'exprimer, mais je tiens à relever après lui les efforts considérables consentis dans ce projet de budget pour atténuer les conséquences sociales du chômage, maintenir l'emploi existant et favoriser la reprise de l'offre. Les chiffres que le rapporteur spécial de la commission des finances vient de rappeler ne peuvent faire douter que ce soit de la volonté du Gouvernement de faire du maintien et du développement de l'emploi son objectif prioritaire.

Cependant, monsieur le ministre, et comme l'a d'ailleurs noté la commission des finances, ce projet de budget ne prévoit pas de crédits spécialement affectés aux mesures nouvelles inscrites dans la loi et tout particulièrement en ce qui concerne l'indemnisation du temps réduit de longue durée et l'institution de dispositifs d'accompagnement social en faveur des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle.

M. Michel Berson. Eh, oui !

M. Emmanuel Dewees, rapporteur pour avis. Par ailleurs, les crédits inscrits au titre de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprises par les demandeurs d'emploi ne semblent pas prendre en compte la réforme de cette aide qui figure dans votre projet de loi quinquennale.

Selon les informations recueillies auprès des services de votre ministère, ces mesures nouvelles, comme d'ailleurs l'a indiqué avant moi le rapporteur spécial de la commission des finances, nécessiteraient une inscription de l'ordre de 600 millions de francs. Comme lui, je ne doute pas, monsieur le ministre, que vous pourrez au cours du débat nous apporter toutes les précisions utiles à cet égard.

La seconde observation de notre commission concerne la nécessaire mobilisation du service public de l'emploi et de ses rapports avec l'UNEDIC. Notre commission estime nécessaire de recentrer les directions départementales et l'ANPE sur leur mission essentielle qui est tout simplement de faciliter le maintien ou la création d'emplois.

Or les directions départementales sont encore considérées par la très grande majorité des employeurs et des salariés comme des instruments de contrôle et de répression, plus préoccupés par le respect de la règle formelle et la recherche du détail qu'animées de la volonté de conseiller ou d'informer l'entreprise dans sa gestion sociale.

M. Gérard Larrat. Exactement !

M. Emmanuel Dewees, rapporteur pour avis. En réalité, les personnels de votre administration jouent déjà ce rôle d'information et de conseil, notamment à l'occasion de l'élaboration des plans sociaux. Ils règlent souvent dans la discrétion d'innombrables dossiers délicats sans que l'opinion publique le sache. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le projecteur de l'actualité est braqué sur les conflits à caractère symbolique, comme celui d'Air France actuellement.

Les personnels de votre administration que j'ai pu rencontrer m'ont convaincu qu'ils étaient disposés à jouer davantage ce rôle de conseil et d'information.

Vos services doivent sans doute revoir leur communication, corriger leur image répressive et bureaucratique. Ils doivent inciter les employeurs à s'adresser à eux avant que des difficultés sociales sérieuses ne se posent dans l'entreprise.

En outre, ils doivent se mobiliser pour assurer la promotion des dispositions prévues par la loi en cours d'adoption. Ces dispositions utiles risquent de ne pas atteindre leur plein effet, si elles ne sont pas promues - j'oserais dire « vendues » - sur le terrain, auprès des partenaires sociaux. Ce doit être la mission nouvelle de vos fonctionnaires qui doivent sortir de leur bureau et démarcher les entreprises susceptibles d'être concernées par telle ou telle mesure du plan quinquennal.

Il en est de même d'ailleurs des personnels des ANPE. Certes, leur action s'est améliorée sur le plan de la qualité, comme en témoigne une enquête réalisée à la fin de l'année 1992. Les chefs d'entreprises restent cependant réservés à l'égard des candidats qui leur sont adressés par ces agences. La qualité de sélection s'améliore mais elle reste un problème préoccupant, les employeurs réclamant des candidats plus motivés, mieux qualifiés et en nombre suffisant.

Comme les fonctionnaires de votre ministère, les personnels de l'ANPE doivent être davantage sur le terrain, c'est-à-dire au contact des entreprises, des employeurs potentiels. Tel est d'ailleurs le désir de ces personnels qui souhaitent être dégagés des tâches statistiques ou de l'assistantat pour offrir un service de meilleure qualité. Les personnels des agences ont, en outre, beaucoup à nous apprendre, notamment sur la diversité des situations concrètes des demandeurs d'emploi.

C'est ainsi que j'ai relevé dans les renseignements statistiques de l'ANPE que 20 p. 100 des personnes inscrites sur les listes, et donc comptabilisées parmi les demandeurs d'emploi, reconnaissent n'avoir aucunement besoin d'une activité salariée, mais avoir effectué cette demande d'inscription pour accéder à des avantages sociaux particuliers, tels l'assurance maladie, le transport commun gratuit, voire l'attribution d'un stage rémunéré, uniquement pour assurer le financement d'un bien de consommation. Le stage rémunéré est souvent utilisé comme un complément de revenu familial et non comme une véritable démarche d'insertion professionnelle.

Pour conclure sur cette deuxième observation, je me permets de vous renvoyer, monsieur le ministre, si vous en avez le loisir, ce dont je doute, à la lecture du rapport que j'ai déposé: il souligne l'absence de coordination entre les instances compétentes en matière d'emploi, l'enchevêtrement des instances de décisions et de concertations.

Le Gouvernement – je pense à vous en particulier –, en est conscient. J'en veux pour preuve la mise en place, au cours du mois d'octobre, d'un conseil d'orientation et de surveillance réunissant des représentants de l'Etat, de l'UNEDIC et de l'agence nationale pour l'emploi, afin d'assurer la coordination au plan national comme au plan local.

Si votre initiative s'avérait infructueuse, il faudrait envisager une réforme complète du service de l'emploi. Les experts du groupe emploi de la préparation du XI^e plan ont formulé, à cet égard, un certain nombre de propositions, notamment l'institution d'un « opérateur unique pour la gestion et l'animation du marché du travail » dans chaque région.

Plus ambitieuse, et certainement plus adaptée au défi, de la lutte contre le chômage, est la proposition récente de la commission chargée par le Premier ministre d'étudier les obstacles structurels à l'emploi – commission dite commission Mattéoli. Elle consiste à « mettre en place dans chaque région un préfet à l'emploi ayant autorité sur tous les services de l'Etat concernés, qui serait chargé de mobiliser les entreprises, de donner les impulsions et d'assurer la coordination d'une politique active de l'emploi », cette action étant relayée, bien entendu, par les sous-préfets territoriaux.

La troisième et dernière observation de notre commission est relative à la création d'emplois dans le secteur des services. Par rapport à ses principaux partenaires économiques, la France a une propension moindre, chacun le sait, à accompagner la hausse du produit intérieur brut par des créations d'emplois. Ce constat vaut bien évidemment dans le secteur de l'industrie, mais également, ce qui est beaucoup plus préoccupant, pour le secteur des services dont nous avons pourtant longtemps considéré qu'il était le plus favorable à la reprise de l'emploi.

Or les études menées démontrent que les gains de productivité dans le secteur des services ont été plus importants dans notre pays que chez nos concurrents principaux, à l'exception du Japon. Les banques, les assurances, fortement insérées dans le jeu concurrentiel, se livrent à une course à l'automatisation effrénée, semblable à celle pratiquée par les grandes entreprises industrielles.

Plus grave encore, le service public, chez nous, même lorsqu'il est à l'abri de la concurrence, est atteint du même virus sans que pour autant la qualité du service soit améliorée. L'exemple de l'utilisation par la SNCF du système Socrate en est sans doute la plus belle illustration.

Dans le même temps, la France accuse un retard considérable, dans le secteur des services marchands en particulier. Les raisons en sont avant tout évidemment culturelles. En effet, les besoins existent, mais il n'est pas certain que les bénéficiaires potentiels de ces services souhaitent exprimer une demande selon les termes du marché.

Si le développement des services de proximité est une des clefs de l'emploi de la prochaine décennie, cela suppose que, préalablement, on assure une solvabilisation de la demande afin que puisse s'établir, là où elle s'impose, une relation marchande. Si l'on veut en effet que les services aux personnes âgées, aux personnes dépendantes, les services de garde d'enfants à domicile, ceux liés à la sécurité, à la vie quotidienne dans les immeubles collectifs se développent, il faut soutenir par des incitations fiscales et d'autres mesures appropriées les intentions des employeurs potentiels.

Nous devons d'ailleurs à ce sujet tirer les leçons du succès remporté par le développement du dispositif fiscal favorisant le recrutement des emplois familiaux. Les incitations fiscales ont entraîné pour la seule année 1992 une augmentation de 130 000 du nombre des comptes ouverts par les particuliers-employeurs dont l'effectif cumulé atteint 526 168 à la fin du premier trimestre 1993.

Au cours du seul premier trimestre 1993, le nombre des particuliers-employeurs a augmenté de 23 000 alors que les immatriculations n'augmentaient les années précédentes que de 15 000 l'an. Dans le même temps, le nombre d'associations agréées recrutant des emplois familiaux s'envole: plus 10,6 p. 100 sur le premier semestre 1993.

Il nous faut donc utiliser au maximum les mesures de ce dispositif qui a fait ses preuves. Il est vrai que l'initiative visant à mettre en circulation un « chèque-service » permettra peut-être de le développer.

Voilà, monsieur le ministre, rapidement schématisées les observations de la commission.

Avant de quitter cette tribune, permettez-moi de lancer un message d'espoir qui contrastera avec les propos plutôt sombres que vous avez entendus ici, et que vous entendrez certainement ces jours-ci au Sénat au sujet des perspectives en matière d'emploi.

Chaque rapporteur se plaint habituellement à relever les augmentations de crédits – c'est ce qui a été fait à l'instant – ou au contraire à regretter la diminution des lignes budgétaires affectées au département qu'il doit examiner. Pour ma part, j'ignore si j'aurai de nouveau l'honneur de rapporter pour avis le budget de votre ministère l'an prochain, mais mon vœu le plus cher est qu'il soit en diminution. Cela signifierait, en effet, que les interventions de l'Etat dans ce domaine seraient moins nécessaires du fait d'une inversion de la courbe du chômage. Est-ce complètement utopique ?

Ici encore, monsieur le ministre, si vous en avez le loisir, je vous invite à lire le dernier ouvrage de l'économiste américain Harry Dent, intitulé *Le Grand Boum de 1994* préfacé par Jean Boissonnat et qui remporte un réel succès en librairie. Harry Dent est l'un des rares économistes à nous avoir prédit en 1990 la terrible récession que nous connaissons aujourd'hui. C'est lui qui nous annonce pour la fin de 1994 un fantastique redémarrage de l'activité, dont on perçoit peut-être actuellement les prémices. Encore faut-il que les Français n'attendent pas tout de l'Etat et qu'ils cultivent au mieux la part de talent qui est au fond de chacun d'eux.

Sous le bénéfice de ces observations, monsieur le ministre, j'ai le plaisir de vous confirmer - vous vous en doutez sûrement - que la commission des affaires familiales, culturelles et sociales a donné un avis favorable à l'adoption de votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis soucieux de ne pas manquer à mes obligations de rapporteur spécial du budget de la formation professionnelle, dont je vous dirai donc évidemment quelques mots. En fait, je vous demande de vous reporter à mon rapport écrit dans lequel vous trouverez tous les chiffres, toutes les données et toutes les explications utiles. Or Dieu sait si les explications sont dans cet impénétrable maquis ! Pour ma part, je préfère insister sur les questions de fond qui touchent à la décentralisation, à l'organisation, au financement et au rôle de la formation professionnelle dans notre pays.

En ce qui concerne le budget, je vous rappelle que l'ensemble des dépenses de formation professionnelle, publiques ou privées, représente plus de 120 milliards de francs en année pleine, dont près de 48 p. 100 sont à la charge de l'Etat et 38 p. 100 à celle des entreprises. Ces dépenses ont bénéficié, en 1992, à 640 000 personnes en stage.

Les crédits de la formation professionnelle s'élèvent à un peu plus de 27 milliards de francs, en ne considérant que les actions de formation, au sens strict, directement financées par le budget du ministère du travail. Par ailleurs, d'autres ministères financent des actions de formation professionnelle, en particulier celui du commerce et de l'artisanat et celui du tourisme. Chaque ministère, en tant qu'employeur, dispose de moyens propres pour la formation de ses agents.

En revanche, sur le budget du travail sont financés plusieurs dispositifs qui ne comprennent qu'une très faible part de formation. Tel est le cas, en particulier, des contrats emploi-solidarité qui, hélas !, dans la majorité des cas ne prévoient aucune formation. Les dépenses de formation représentent moins de 1 p. 100 des dépenses engagées dans le cadre des CES.

Les crédits de formation professionnelle au sens strict se répartissent en deux masses équivalentes : les dépenses de fonctionnement des stages qui, avec 12 milliards de francs, sont en hausse de 1,2 p. 100, et les dépenses de rémunération des stagiaires, 11,9 milliards de francs, qui connaissent une progression de 49 p. 100.

L'accroissement de ces dépenses traduit, pour une part, une très légère augmentation des capacités d'accueil des divers dispositifs. Il correspond surtout - cela est particulièrement vrai des dépenses de rémunération - à une remise à niveau, pour pallier la sous-évaluation des années antérieures ou la débudgétisation de certaines actions aujourd'hui abandonnées, comme le programme PAQUE - préparation active à la qualification et à l'emploi - qui devait être financé sur les recettes de privatisation.

En 1993, l'ampleur des reports de crédits de l'année précédente - au total plus de 7,5 milliards de francs pour la formation professionnelle - a permis de faire face aux besoins qui avaient été gravement sous-estimés.

Dans la mesure où les reports auront dû être fortement consommés en 1993 en raison de l'insuffisance des dotations initiales, il était nécessaire de remettre les crédits à leurs niveaux réels, ce qui est fait. Cela contribue à une plus grande transparence du budget, laquelle n'est pas la moindre de ses vertus.

Je mentionnerai très rapidement les mesures les plus significatives figurant dans ce budget.

D'abord, on constate une forte progression, 24 p. 100, des dotations inscrites pour financer la création de 30 000 places supplémentaires au titre du crédit-formation individualisé. Cela permettra d'accroître de 297 millions de francs les moyens de fonctionnement et de 406 millions de francs les dotations allouées à la rémunération des stagiaires, compensant les 30 000 places prévues en 1993 pour le programme PAQUE qui a été arrêté parce que son coût était prohibitif au regard de son intérêt réel.

M. Germain Gengenwin. Et des résultats !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Et des résultats, effectivement.

M. Michel Berson. Il n'y a pas eu d'évaluation !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Le budget comporte également des économies, à hauteur de 235 millions de francs, et des transferts de crédits, 17 millions de francs dus à l'unification des services extérieurs du travail et de ceux de la formation professionnelle.

Une augmentation de 30 millions de francs des crédits pour l'apprentissage permet de les porter à plus de 3 milliards de francs, sans compter la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et l'apprentissage.

Les crédits prévus pour le fonctionnement des stages de formation des jeunes et des stages de formation en alternance sont ajustés aux besoins réels, grâce à un accroissement de 487 millions de francs.

Enfin, si la contribution financière de l'Etat au congé individuel de formation diminue de 140 millions de francs, le niveau de la contribution, 500 millions de francs, témoigne de l'intérêt que l'Etat porte à ce dispositif auquel les organisations syndicales sont particulièrement attachées.

Après avoir évoqué les dépenses, je traiterai brièvement des recettes de ce budget.

En fait, il s'agit des concours du Fonds social européen, qui dépassent 3 milliards de francs au seul titre de la formation professionnelle. Il semble, d'après ce que m'en ont dit plusieurs chefs d'entreprise, que nous ne réussissons pas toujours à tirer le meilleur parti de ces concours, au niveau tant des dossiers eux-mêmes que, plus généralement, de la définition des critères d'éligibilité au FSE. Un effort est souhaitable dans ce domaine, tout le monde en est d'accord.

J'en viens aux questions de fond : la décentralisation, la rationalisation, l'apprentissage, l'illettrisme.

La loi quinquennale, monsieur le ministre, prévoit une décentralisation de la formation professionnelle au profit des jeunes. A certains égards, le budget que nous examinons est un budget de transition dans la mesure où, l'an prochain, une part significative des financements sera incluse dans la dotation globale de décentralisation.

En ce qui concerne la décentralisation, sans être le moins du monde hostile, au contraire, à une redistribution des compétences au profit des collectivités locales, car elles sont directement au contact des bassins d'emplois, plus proches des entreprises et des personnes à la recherche d'un emploi, je suis néanmoins sceptique et inquiet.

Je suis sceptique, car, d'après les informations dont je dispose - peut-être, monsieur le ministre, pourrez-vous les préciser - il ne semble pas que les régions aient manifesté un grand empressement à saisir la chance que vous vouliez leur donner.

L'enveloppe des 7 milliards de francs de crédits décentralisables, figurant dans le budget global de la formation professionnelle pour 1994, comporte en réalité trois sous-enveloppes.

D'abord, 2 milliards doivent être transférés au titre des actions qualifiantes menées au profit des jeunes, lesquelles seront décentralisées d'emblée dès le 1^{er} janvier ou, plus exactement, au fur et à mesure du transfert effectif des compétences au profit des régions.

Ensuite, 3 milliards de francs sont prévus pour la décentralisation « à la carte » c'est-à-dire opérée par voie de conventions pour des actions dites pré-qualifiantes, en fait des actions de bas niveau. Or nous savons bien que, en général, les régions sont peu enclines à s'en occuper compte tenu de la difficulté des actions à mener, de leur coût et - il faut le dire - de leur faible efficacité sociale et professionnelle.

Selon les informations dont je dispose, cette décentralisation n'a guère suscité de réponse enthousiastes des régions. Même si ces dernières acceptent d'exercer ces compétences et de recevoir ces crédits - au plus tard dans cinq ans - on peut craindre qu'elles n'abandonnent très vite les actions les moins valorisantes que l'État devra alors reprendre à son compte, mais il n'aura plus les crédits correspondants.

M. Jean-Yves Chamard. Eh oui !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Enfin, 1,5 à 2 milliards de francs sont susceptibles d'être décentralisés pour les CES concernant des jeunes en difficulté, sauf s'il s'agit de chômeurs de longue durée. Là non plus les régions n'ont, à ma connaissance, pas encore manifesté un réel intérêt.

Bref, monsieur le ministre, dans ces conditions, la décentralisation peut-elle réellement fonctionner ?

Je suis également inquiet car on ne voit pas comment va pouvoir s'organiser sur le terrain l'indispensable coopération entre l'État - qui conserve la maîtrise de l'éducation nationale notamment à l'égard des collèves et prend en charge les enfants jusqu'à seize ans - les régions qui ont en charge la formation professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans, les départements et les communes qui participent au financement des établissements scolaires.

On peut redouter le désordre ou, ce qui revient au même, monsieur le ministre, une savante répartition à doses homéopathiques des actions et des financements croisés tous azimuts, gages de surcoûts et d'inefficacité.

Du point de vue de l'organisation du système de formation professionnelle, nous savons, monsieur le ministre, que le mode paritaire de financement, tel qu'il fonctionne depuis vingt ans, a vécu. Les partenaires sociaux ont bâti, avec beaucoup de bonne volonté et de sérieux, un système - lequel m'a particulièrement impressionné lors des auditions - de formation professionnelle cogérée, que je crois assez unique en Europe.

Tout n'est pas à dénigrer dans ce système et il ne faudrait pas jeter le bébé avec l'eau du bain, je veux dire mettre fin au paritarisme sous prétexte des dysfonctionnements financiers actuels. En revanche, il convient d'y voir clair dans les mécanismes de financement et de mettre sur pied un système rationalisé, comprenant moins d'organismes, et des organismes moins coûteux et plus efficaces.

M. Germain Gengenwin. Très juste !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. C'est pour y voir clair, sans aucun esprit de suspicion à l'égard de tel ou tel organisme, que nous avons proposé, avec les membres de mon groupe, la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds - dois-je préciser qu'il s'agit de l'ensemble des fonds, privés ou publics -...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Absolument !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. ... affectés à la formation professionnelle. Nous souhaiterions que le Gouvernement puisse, le cas échéant, apporter son entier concours au bon déroulement des travaux de cette commission.

La réorganisation du système de formation professionnelle doit également aboutir à une simplification des mécanismes de formation et des règles afin de les rendre compréhensibles, connues et applicables par tous les chefs d'entreprise et tous les jeunes, ou moins jeunes, à la recherche d'une formation ou d'un financement.

Je veux également aborder la question de l'apprentissage.

J'ai indiqué, dans mon rapport, quelles étaient les différences entre le système français d'apprentissage et le système allemand. Au risque de caricaturer un peu, on peut dire que l'un est réservé à un petit nombre de jeunes, le plus souvent en situation d'échec scolaire et voués aux petits métiers, d'ailleurs injustement dénigrés, du commerce ou de l'artisanat, alors que l'autre est ouvert au plus grand nombre et constitue une voie normale de formation et d'insertion, dans tous les secteurs et pour tous les niveaux de qualification.

C'est pourquoi je crois qu'il faut ouvrir l'apprentissage sur l'ensemble des métiers de l'industrie et des services et sur les plus hautes qualifications, en accentuant le mouvement engagé en ce sens. Le regroupement en une filière - et non pas nécessairement la fusion - de l'apprentissage et des contrats de qualification, prévu par le projet de loi quinquennale, devrait d'ailleurs y contribuer.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, sur tous ces sujets, le projet de loi quinquennale ouvre des perspectives intéressantes et les propose aux partenaires sociaux. Cependant, je crains qu'une décentralisation, trop rapidement mise en œuvre avant que cette remise en ordre ne soit effective, n'aboutisse à aggraver le désordre et le gaspillage financier si souvent décriés.

M. Jean-Pierre Delalande. En effet !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Enfin, monsieur le ministre, je veux appeler votre attention sur deux points précis.

D'abord, tous les spécialistes de la formation professionnelle, notamment les responsables du personnel dans les entreprises, s'inquiètent de la montée de l'illettrisme parmi les jeunes issus du collège. Autant je ne crois pas, par expérience d'élu local, à la médiocrité souvent supposée de l'enseignement primaire, autant je suis inquiet de cette perte de connaissances qui, semble-t-il, survient au collège. Je m'en soucie à titre personnel, mais aussi en qualité de rapporteur du budget de la formation professionnelle, car on peut se demander si c'est à la formation professionnelle de remédier aux carences de la formation initiale et à l'échec scolaire.

M. Michel Berson. Eh non !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Ensuite, le marché de la formation professionnelle ressemble trop souvent à une terre en jachère : les organismes publics ou privés y pullulent, sans contrôle ni sur la qualité des formations dispensées ni sur le strict plan financier.

M. Germain Gengenwin. Très bien ! Il fallait le dire !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. C'est pourquoi la commission des finances, sur ma proposition, a souhaité que soient très rapidement mis au point des critères d'évaluation simples, fiables et incontestés, applicables à toutes les formations et à tous les dispositifs.

Parallèlement, la commission demande un renforcement des inspections et des contrôles auprès de ces organismes. Je dois, en effet, vous faire part de mon étonnement devant le très faible nombre de contrôles effectués par vos services et, je dois le dire, du très petit nombre de personnes - 126 inspecteurs et contrôleurs pour 40 000 organismes - susceptibles de s'en occuper.

Dans la perspective de la décentralisation, ne conviendrait-il pas, monsieur le ministre, de préciser la répartition des rôles entre l'Etat et les régions pour tout ce qui concerne l'évaluation et le contrôle des actions de formation professionnelle menées par l'Etat et les régions ?

Pour conclure, je tiens à souligner à quel point une remise en ordre de l'ensemble du dispositif de formation professionnelle me paraît, comme d'ailleurs à la plupart des partenaires sociaux et des responsables publics ou professionnels, tout à la fois nécessaire et possible. Chacun s'accorde à reconnaître que la priorité est moins d'accroître les financements publics - cette position est sans doute originale de la part d'un rapporteur pour la formation professionnelle - que de mieux les employer.

Le contexte est favorable à cette remise en ordre, ce qui ne sera peut-être plus le cas dans quelques mois.

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Il est donc urgent de s'attaquer à une réforme d'ensemble que la décentralisation rend encore plus indispensable et plus urgente.

Sous le bénéfice de cette observation et de l'ensemble des quelques interrogations dont j'ai pu faire état, comme l'a souhaité la commission des finances, je vous demande, mes chers collègues, d'adopter le budget de la formation professionnelle pour 1994. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la présentation de ce rapport pour avis, je ne m'attarderai pas à exposer une analyse détaillée des chiffres, car elle a déjà été faite par mon collègue de la commission des finances.

Par ailleurs, je ne souhaite pas prolonger le suspense. Je vous indique donc, dès le début de mon intervention, que la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de votre ministère, monsieur le ministre. Vous voilà donc, une fois de plus, rassuré sur nos intentions. (*Sourires.*)

M. Germain Gengenwin. Et maintenant vous pouvez critiquer !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Est-ce à dire que je n'ai rien à ajouter ? Au contraire, et j'ai peur même que le temps me manque pour approfondir les réflexions que nous inspire ce budget, puisqu'il concerne un domaine qui prend une place de plus en plus importante dans notre société.

La formation professionnelle est, en effet, un élément essentiel de la lutte pour l'emploi et même si elle ne peut, à elle seule, porter remède à la récession économique, elle doit permettre d'améliorer l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes et de valoriser leur qualification.

La formation professionnelle a un poids significatif dans l'activité économique de la nation. L'enjeu est important, compte tenu à la fois de l'ampleur dramatique du chômage et du volume des financements apportés. Il s'ensuit une double nécessité : être vigilants pour l'obtention de résultats tangibles ; améliorer le rapport entre le coût et l'efficacité de notre politique de formation professionnelle.

Je vais vous présenter les réflexions que je dois formuler au nom de la commission en trois temps : d'abord, je dresserai un rapide constat de ce qui a été fait et de l'évolution constatée au cours de ces dernières années ; ensuite, j'insisterai non sur les éléments positifs, même s'ils ne sont pas négligeables, mais sur les dysfonctionnements et sur les insuffisances du système ; enfin, je conclurai en formulant des propositions et des suggestions sur les améliorations et les adaptations qu'il convient d'apporter afin d'améliorer la qualité et, surtout, l'efficacité du système.

D'abord, quel constat pouvons-nous dresser ?

Vingt-deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1971, le système de formation professionnelle s'est considérablement développé. L'importance de l'effort de formation correspond d'ailleurs au relèvement régulier du taux de participation des entreprises, qui, ne l'oublions pas, a été porté de 0,8 p. 100 en 1972 à 2,5 p. 100 en 1993 : il a donc plus que triplé et près de huit millions de personnes ont participé à des actions de formation professionnelle, c'est-à-dire près d'un actif sur trois.

Cet essor peut aussi être mesuré par la proportion moyenne de salariés ayant suivi durant l'année au moins une action de formation : le « taux de stagiaires » - comme on peut les appeler - a plus que triplé entre 1972 et 1991.

La formation professionnelle est donc, pour l'entreprise, un investissement immatériel favorisé par l'institution, pour cinq ans, dans la loi de 1988, du crédit formation, lequel a été reconduit pour cinq ans encore par la loi quinquennale sur l'emploi.

En ce qui concerne le financement, les fonds de la formation professionnelle, qu'ils viennent de l'Etat, des entreprises ou d'autres organismes, alimentent un marché florissant pour les dispensateurs de formation.

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

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Entre 1987 et 1991, les fonds versés à ces derniers sont passés de 34 milliards à 54 milliards de francs, soit une augmentation moyenne de 12 p. 100 par an.

Au 31 décembre 1991, on comptait 40 182 organismes de formation déclarés dont le nombre avait augmenté de 10,7 p. 100 en un an. La participation des fonds publics de l'Etat représente largement la moitié de l'effort global. Ils sont répartis sur de nombreux chapitres détaillés dans le rapport écrit - je ne les évoque donc pas.

Ce rapide constat m'amène à évoquer les résultats, lesquels n'ont pas été satisfaisants en dépit de tous ces efforts.

Malgré cet important développement, en effet, la formation professionnelle n'a pas pu remédier aux dysfonctionnements persistants. La formation et l'insertion des jeunes ne parviennent pas à faire diminuer ce que l'on peut appeler le "surchômage" des jeunes. Par ailleurs, on constate une inégalité d'accès à la formation, un émiettement des dispositifs et une totale opacité financière. Je reviens rapidement sur ces trois points.

Chacun sait que le taux de chômage chez les jeunes est bien supérieur à celui constaté chez les adultes. Alors que le taux général de chômage est de 11,8 p. 100, celui des jeunes de moins de vingt-cinq ans est de 19,3 p. 100 pour les hommes et de 25,4 p. 100 pour les femmes, soit une sur quatre.

Les comparaisons internationales placent la France dans une situation assez médiocre. En 1992, un jeune sur cinq était au chômage en France, contre un sur trois en Espagne et en Italie, un sur vingt au Japon et en Allemagne.

On déplore aussi que de nombreux jeunes soient en situation d'exclusion : 20 p. 100 des jeunes au chômage sont des chômeurs de longue durée. C'est dramatique.

Les inégalités d'accès à la formation sont liées à des caractéristiques structurelles, comme la taille ou le secteur d'activité de l'entreprise.

La plupart des plus petites entreprises, de dix à dix-neuf salariés, initialement assujetties aux dispositions de la loi de 1971, se situent encore au minimum de l'obligation de dépenses. Il est vrai que ces entreprises privilégient la formation sur le tas, ce qui n'est pas un défaut, et elles ne peuvent que difficilement se séparer de leurs personnels pour les envoyer en stage. Depuis peu seulement, des modalités spécifiques d'aide au remplacement des salariés en formation ont été prévues.

L'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise. Plus on est dans une grande entreprise, plus on aura des possibilités de s'améliorer et de se former. Le taux de participation plafonne à 1,26 p. 100 pour les entreprises de dix à dix-neuf salariés mais atteint 5,12 p. 100 pour les entreprises d'au moins 2 000 salariés.

Les disparités sectorielles s'accroissent. On observe une hiérarchie des secteurs en fonction de l'intensité de leur effort de formation professionnelle continue. Je n'ai pas le temps de vous les énumérer, mais on peut distinguer des secteurs qui ont une forte tradition de formation continue, d'autres qui ont une position intermédiaire largement supérieure à la moyenne, et d'autres, enfin, qui sont situés à proximité du minimum légal. Une telle disparité a des conséquences sur l'intensité de la formation que l'on pourra donner sur place.

L'émiettement des dispositifs accroît la confusion.

Les structures de la formation professionnelle sont éparpillées. Localement, elles restent nombreuses et de nombreux jeunes éprouvent des difficultés à se situer dans ce qui constitue un véritable labyrinthe, le « labyrinthe de l'insertion professionnelle », cela en raison du nombre très élevé de stages, d'opérateurs et de structures.

En 1991, les carrefours-jeunes pour l'emploi et la formation professionnelle avaient été mis en place pour remédier à l'insuffisance des structures traditionnelles. Ils se surajoutaient aux missions locales et aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les PAIO, qui ont une compétence très voisine.

En réalité, la simplification des structures existantes et le rapprochement des administrations et des services publics des usagers sont bien préférables à la création de nouvelles structures.

A l'échelon régional et local, les services de l'Etat restent trop dispersés. Une meilleure coordination doit être envisagée, entre l'ANPE et l'AFPA par exemple.

Il s'ensuit également une prolifération excessive des types de stages. On assiste à une succession de nombreux dispositifs qui se surajoutent, se concurrencent, se complètent. Les députés qui siègent ici depuis de nombreuses années savent que, presque chaque année, à chaque nouveau ministre, sont créés de nouveaux types de stages. On ne supprime pas les précédents si bien que personne n'y comprend plus rien. Ils sont tellement nombreux qu'on ne sait plus lesquels choisir. Cette complexité des stages a nui à l'efficacité et un effort de regroupement et de simplification est nécessaire.

On avait d'ailleurs perdu de vue l'objectif essentiel qui est de préparer à un emploi. Il s'agissait plutôt de faire diminuer apparemment le nombre des chômeurs puisque toutes les personnes, jeunes ou adultes, inscrites en stage de formation n'étaient plus comptabilisées comme demandeurs d'emploi. C'était un leurre, et ces stages ne permettaient pas d'obtenir un emploi dans la société.

L'opacité financière, enfin : au sein de la multitude des petits organismes dispensateurs de formations, le pire côtoie souvent le meilleur. Il ne faut pas généraliser, c'est évident. Certaines formations imposées par les prescripteurs n'ont guère l'occasion d'être mises en pratique dans les entreprises, ce qui constitue un gaspillage.

Certains organismes qui reçoivent d'importantes sommes destinées à financer des actions de formation étalées dans le temps, accumulent une trésorerie considérable et sont incités souvent à en dépenser une large partie en frais de gestion. Nous accueillons donc avec satisfaction la proposition de résolution de M. Jacques Barrot et plusieurs de nos collègues tendant à créer une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle. Il est en effet absolument nécessaire d'y voir un peu plus clair dans tous ces organismes et dans ces sommes considérables dont ils disposent.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Absolument !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Après ce tableau qui paraît sévère, mais qui est le reflet de la réalité, j'en arrive aux réflexions de la commission pour essayer d'améliorer ce système.

Des réformes doivent être engagées selon quatre orientations.

Première orientation : la modernisation de la formation professionnelle dans une perspective quinquennale. C'est un peu ce qui est proposé par votre projet de loi, monsieur le ministre. Nous en avons largement débattu dans cette enceinte.

Deuxième orientation : le développement du lien entre la formation et l'emploi. C'est très important et, si j'avais eu le temps, je serais revenu sur ce point. Il s'agit en particulier de rapprocher l'éducation nationale et la formation professionnelle.

M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Jusqu'à présent, on a eu un peu trop le culte du diplôme. Je ne condamne pas le travail de l'éducation nationale - dont je suis moi-même membre -, mais le diplôme n'est plus suffisant pour obtenir un emploi dans la société. Aujourd'hui, des bacheliers sont obligés de se contenter d'une

place qu'on aurait donnée autrefois à un titulaire d'un CAP. Même ceux qui ont un niveau bac + 3 ou bac + 4 sont à la recherche d'un emploi. Il est donc nécessaire d'intégrer davantage une formation professionnelle : qu'elle soit un complément à la formation générale, mais qu'elle prépare les jeunes à exercer un emploi.

Il faut ouvrir par conséquent des voies nouvelles comme l'alternance et l'apprentissage. On vient d'en parler, je n'insiste pas. Il ne faut pas considérer ces formations comme des formations au rabais pour les moins doués.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Très bien !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Il faut arriver à faire comprendre que des jeunes intelligents et compétents peuvent très bien se former par l'apprentissage et par des formations en alternance, et pas forcément uniquement par l'université. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.) L'apprentissage, qui était réservé jusqu'à présent aux petites entreprises ou à l'artisanat, doit par conséquent s'étendre dans les entreprises industrielles. (« Très bien ! » sur les mêmes bancs.) C'est un point, je crois, sur lequel il faut insister.

Troisième orientation : la régionalisation de la formation professionnelle. On en a parlé. Je pense qu'il est nécessaire de rapprocher la formation professionnelle le plus près possible du terrain. C'est une condition de meilleure adaptation aux besoins, car les besoins de la région Rhône-Alpes ne sont pas forcément ceux de Marseille, de Lille ou de la Bretagne. Il faut que les besoins soient bien étudiés au niveau du terrain. En même temps, cela permet d'y répondre plus rapidement. On n'a pas à passer par tous les rouages ministériels. Quand des besoins se font sentir, on peut tout de suite créer le stage, mettre en œuvre la formation pour y répondre. Plus on sera proche du terrain, plus on pourra être efficace.

M. Jean-Paul Anciaux. Bravo !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. C'est très important.

Enfin, quatrième orientation – je termine très vite –, le renforcement des contrôles sur les circuits de financement et sur les organismes de formation, sur le plan financier, sur le plan pédagogique, et sur la qualité des formateurs, pour qu'on soit sûr que tous ceux qui seront mis entre leurs mains pourront être aiguillés dans les meilleures conditions possibles.

Je termine très rapidement...

M. le président. Oui, très rapidement !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Je pensais avoir un quart d'heure comme mes collègues et je n'ai que dix minutes !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Jaloux ? (Sourires.)

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Un peu ! (Sourires.)

M. le président. Monsieur Perrut, le quart d'heure est épuisé également !

Un député du groupe de Rassemblement pour la République. Un peu de clémence !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. La commission des affaires culturelles a, après un examen attentif, donné son accord entier à l'adoption des crédits de la formation professionnelle en adoptant quelques observations qui rejoignent en partie celles de la commission des finances.

Nous souhaitons obtenir des précisions sur le financement des mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi quinquennale. Nous souhaitons un renforcement des contrôles et un développement significatif de la formation des titulaires de contrats emploi-solidarité.

M. Jean-Paul Anciaux. Tout à fait !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Aujourd'hui, c'est considéré comme un palliatif, un peu comme un RMI : on leur donne des ressources mais on oublie la formation.

M. Jean-Paul Anciaux. Tout à fait !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Nous souhaitons aussi que le transfert des compétences à la région ne conduise pas à sacrifier l'effort de formation réalisé en faveur des jeunes de niveau V, les plus défavorisés.

M. Jean-Paul Anciaux. Absolument !

M. Francisque Perrut, rapporteur pour avis. Enfin, nous demandons la reconduction des crédits relatifs au réseau d'accueil et d'orientation des jeunes. L'orientation, c'est souvent le point capital. Un jeune va souvent à l'échec simplement parce qu'il n'a pas été bien orienté ! (Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. le président. Monsieur Perrut, la clémence du président – j'ai entendu ce mot – a été très très grande...

M. Jean-Pierre Delalande. Nous vous en rendons hommage !

M. le président. ... car votre intervention a duré plus de vingt minutes.

Nous allons entendre maintenant les orateurs des groupes.

La parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Monsieur le ministre, mes chers collègues, 3 242 000 demandeurs d'emplois, 11,8 p. 100 de la population active : à force d'être entendus journellement, ces chiffres risquent de se banaliser. Nous, parlementaires, lorsque devant nous, nous voyons des hommes et des femmes nous interpellés avec un regard insoutenable, lorsque nous voyons se présenter devant nous des jeunes sans espoir, qui ne croient plus à notre société, nous nous disons que notre rôle est de lutter de toutes nos forces contre le fléau du chômage.

Près d'un jeune sur cinq est au chômage, en dépit de l'allongement de la scolarité et des études, en dépit des nombreux plans destinés à l'insertion professionnelle – j'ai été moi-même rapporteur de trois de ces plans – et 20 p. 100 de ces jeunes sont en chômage de longue durée.

L'on se retourne alors vers vous, monsieur le ministre, attendant de vous des miracles. On critique votre plan quinquennal, qui présente pourtant des aspects positifs.

Votre tâche n'est pas facile parce que vous n'êtes pas maître de toutes les données. Vous n'êtes pas maître de la situation internationale. Vous n'êtes surtout pas maître du passé : la France est le pays industrialisé qui a créé le moins d'emplois durant les dix dernières années. Mais on note déjà un léger raffermissement, signe de la confiance de la population et du dynamisme des entreprises.

Le budget que vous nous proposez s'élève à 108 milliards de francs, soit une augmentation de 6,9 p. 100 par rapport au budget de 1993. C'est l'augmentation la plus forte de tous les budgets.

C'est un budget clair : tous les moyens ouverts au ministère y sont intégralement inscrits.

C'est un budget sérieux : il tient compte de toutes les mesures présentées par le Gouvernement et adoptées par l'Assemblée nationale. Il intègre en particulier toutes les dépenses prévues par la loi quinquennale : l'action contre le chômage de longue durée - les CES, les CRE, les stages - l'action contre la prévention des licenciements, l'allègement du coût total du travail.

C'est un budget qui devrait avoir une application immédiate dans la lutte pour l'emploi.

J'insisterai simplement sur un point : la nécessité d'une politique de soutien à la création d'emplois dans les services, domaine dans lequel la France a pris un important retard, domaine qui est, en particulier pour les services de proximité, l'une des clés de l'emploi de la prochaine décennie.

Les besoins recensés sont importants : les personnes âgées, les personnes dépendantes, l'environnement, les gardes d'enfants, les services d'aide à la scolarité, les services liés à la sécurité.

Cette politique avait déjà été amorcée en 1992 - il faut le dire - par l'incitation fiscale. Vous amplifiez cette incitation, grâce surtout à un instrument nouveau : le chèque-service. On peut et on doit aller plus loin et plus rapidement sur cette voie.

Je ne parlerai pas du débat sur les trente-deux heures qui agite tant d'esprits. Simplement, la France a moitié moins de salariés à temps partiel que les autres pays européens industrialisés. Or le travail à temps partiel, à temps choisi, permettra d'avancer vers une réduction de la durée du travail et la création d'emplois.

Je mettrai davantage l'accent sur la formation professionnelle, qui améliore l'insertion des jeunes et des adultes et qui valorise leur qualification, quoi qu'on en dise actuellement.

Mme Françoise de Panafieu. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. La formation professionnelle n'a cessé de se développer depuis une vingtaine d'années. Les entreprises s'y impliquent de plus en plus, et l'Etat participe à cet effort puisque les crédits inscrits à votre budget progressent de 17 p. 100, atteignant 27,4 milliards de francs.

Cet effort, cependant, et Francisque Perrut l'a fort justement dit, n'atteint pas totalement son objectif car la formation professionnelle souffre de deux graves maux. D'abord, les stages, les organismes, les structures, les formateurs, se surajoutent, s'enchevêtrent, ce qui empêche les jeunes de s'y retrouver. Surtout, ce marché de plusieurs dizaines de milliards de francs est tout sauf transparent.

Plus de 42 000 organismes, plus de 500 intermédiaires, qui déresponsabilisent les entreprises, se partagent le marché, sans évaluation des résultats, souvent sans contrôle. L'Etat n'a contrôlé que quarante-quatre organismes en 1990 et quatre-vingt-neuf en 1992. L'éventail de qualité va de 0 à 100. Certains organismes sont de très grande qualité, d'autres sont opaques ou gérés avec un manque de rigueur, et c'est le moins que l'on puisse dire. Nous ne pouvons continuer ainsi. Je demande une réorganisation de la formation professionnelle depuis plusieurs années.

Nous avons adopté dans la loi quinquennale de nombreuses mesures intéressant la formation professionnelle. Celle qui a suscité le plus de réactions est sans doute la régionalisation. Nous y avons toujours été favorables car nous avons toujours pensé qu'il était souhaitable de rapprocher les centres de décision des besoins exprimés localement. Les décideurs régionaux connaissent évidemment

mieux les besoins et les problèmes de leur région. Nous sommes persuadés que cette mesure est l'une des plus fortes de la loi, qu'elle peut créer un dynamisme nouveau dans la lutte pour l'emploi. Peut-être aurait-on pu aller encore plus loin parce que la décentralisation de la formation professionnelle reste inachevée. On aurait pu par exemple régionaliser l'AFPA.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Déconcentrer, pas régionaliser.

M. Jean-Paul Fuchs. Je souhaiterais mettre à nouveau l'accent sur le développement de l'apprentissage artisanal et industriel. On connaît les chiffres : 224 000 apprentis en France, 1 476 000 en Allemagne, et les entrées en apprentissage ont diminué de 1,5 p. 100 en 1992 dans notre pays.

Les mesures proposées par le Gouvernement sont intéressantes, mais insuffisantes, je crois, parce que le développement de l'apprentissage est lié à son image de marque, celle de l'échec par l'échec. On a en France encore trop le culte du diplôme.

M. Jean-Paul Anciaux. Oui !

M. Jean-Paul Fuchs. La loi de 1989 qui tendait à conduire 80 p. 100 d'une classe d'âge au niveau du bac est absurde. Ce n'est pas d'un diplôme souvent dévalorisé qu'un jeune a besoin, mais d'une qualification.

M. Jean-Paul Anciaux. Tout à fait !

M. Jean-Paul Fuchs. Il faut réhabiliter le travail manuel et changer bien des mentalités.

M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. Dois-je ajouter que je crois à la nécessité d'une bonne formation dans tous les domaines, dans les contrats d'insertion, et je regrette que l'Assemblée ait refusé de l'inclure, dans les contrats de qualification, où elle est souvent négligée, et dans les contrats emploi-solidarité, d'où elle est absente neuf fois sur dix.

La lutte pour l'emploi doit être la priorité, la seule priorité. Toutes les lois doivent y faire référence. C'est d'une mobilisation générale que nous avons besoin, mobilisation financière, mobilisation des institutions, des hommes. Que d'obstacles par inertie, par manque d'imagination de certains services ! Que d'obstacles dus à l'égoïsme de nombreux Français qui ne croient guère à la solidarité ou au partage !

Le chômage n'est pas une fatalité, on l'a dit. Or a trop souvent l'impression qu'on l'accepte et qu'on baisse les bras. Monsieur le ministre, c'est votre tâche aussi : vous devez mobiliser, insuffler un dynamisme, faire en sorte que chaque Français soit concerné.

Le groupe UDF votera votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Le Nay.

M. Jacques Le Nay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe République et Liberté m'a délégué le temps de parole qui lui était imparti, mais je dois préciser que c'est en mon nom personnel que je m'exprime à cette tribune.

L'examen du budget du travail nous conduit à traiter un des problèmes majeurs de notre société : le chômage.

Grand fléau de notre temps, il frappe 11,8 p. 100 de la population active, soit plus de 3 240 000 personnes. En conséquence, la lutte contre le chômage et pour l'emploi doit constituer notre principal souci.

Aujourd'hui, il semble difficile d'examiner ce budget sans se référer au projet de loi quinquennale sur l'emploi qui constitue le socle du nouveau programme lancé par le Gouvernement. Le présent budget traduit d'ailleurs les nombreuses applications qui résulteront de ce texte, puisque plus de 5 milliards de francs de services votés seront redéployés afin de permettre l'application des nouvelles dispositions.

Globalement, les moyens consacrés à la politique de l'emploi connaîtront une hausse de 6,5 p. 100 par rapport à 1993.

Je voudrais d'abord, monsieur le ministre, appeler votre attention sur deux notions qui sont tout à fait d'actualité : le partage du temps de travail et le salaire parental. Puis, j'émettrai deux propositions sur la formation professionnelle et plus particulièrement l'apprentissage.

En ce qui concerne le temps de travail, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour préconiser sa réduction. Si le partage du temps de travail semble aujourd'hui nécessaire, faut-il pour autant passer de trente-neuf à trente-deux heures ?

Cette idée avancée par certains de nos collègues appelle de ma part plusieurs observations.

La notion de partage du travail est généreuse dans son principe et peut, en apparence, favoriser la création de nombreux emplois. Mais, comme vous le savez, dans le contexte économique actuel, les trésoreries des entreprises sont fragilisées, surtout dans les secteurs nécessitant une main-d'œuvre abondante. Or la diminution du temps de travail ne peut être envisagée sans compensations financières pour l'entreprise, si nous ne voulons pas la mettre en péril et, de ce fait, aggraver la situation de l'emploi. Pour cela, il est difficile d'imaginer d'autres contreparties que l'allègement des charges et une réduction des salaires. Les Français sont-ils prêts, à l'heure actuelle, à franchir ce pas ?

De toute évidence, nous avons avant tout le devoir de ne pas décevoir les demandeurs d'emploi en leur donnant l'impression d'avoir découvert une recette miracle. Leur profonde désillusion de demain serait inévitablement à la hauteur de leurs espérances d'aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Delalande. Très juste !

M. Jacques Le Nay. Quoi qu'il en soit, la mise en application d'une telle mesure ne pourrait, dans un premier temps, que rester expérimentale. En tout état de cause, elle devrait être maniée avec la plus grande prudence.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Sûrement !

M. Jacques Le Nay. Le Gouvernement et vous-même, monsieur le ministre, avez proposé l'annualisation du temps de travail. C'est effectivement une avancée intéressante. Dans un an, un premier bilan de cette disposition nous permettra d'en apprécier la portée réelle.

Par ailleurs, ne serait-il pas opportun d'accorder une compensation financière en faveur des parents restant à domicile pour élever leurs enfants ? Je sais, monsieur le ministre, qu'une telle mesure ne dépend pas de votre ministère.

M. Germain Gengenwin. Ce serait pourtant plus efficace !

M. Jacques Le Nay. Elle aurait des conséquences directes sur l'emploi.

Une telle disposition aurait, bien entendu, pour principal objectif de relancer la natalité en donnant aux parents des ressources financières supplémentaires. Elle offrirait de

nombreux avantages sur le plan familial et social et en termes d'emploi. En effet, cette nouvelle source de revenus permettrait, en contrepartie bien évidemment de la cessation momentanée d'activité, de dégager de nombreux emplois.

Compte tenu de la conjoncture économique actuelle particulièrement difficile, nous avons le devoir d'explorer toutes les voies.

La formation professionnelle est, à mon avis, primordiale pour l'évolution de l'emploi car, de par sa position en amont, elle détermine la structure de l'emploi.

Or une des causes du chômage repose sur l'inadéquation entre la formation et l'emploi. En effet, dans bien des secteurs d'activités, l'offre de formation ne correspond pas toujours aux besoins exprimés en matière d'emploi. Cette inadéquation est le résultat d'une valorisation excessive de l'enseignement général au détriment de l'enseignement professionnel, notamment de l'apprentissage. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Le Gouvernement a proposé des dispositions afin de revaloriser l'apprentissage. Toutefois, je crains que le dispositif proposé ne produise pas totalement les effets escomptés, en raison notamment de la défection des chefs d'entreprise susceptibles d'encadrer les apprentis.

En effet, confrontés à une concurrence de plus en plus vive et à des impératifs de rendement, les artisans ont de moins en moins de temps et de moyens à consacrer à la formation des jeunes. Nous risquons donc de ne pas trouver suffisamment de maîtres de stage pour les jeunes apprentis.

Une solution serait de faire appel à d'autres catégories de personnes susceptibles d'assurer cet encadrement. Je citerai, à titre d'exemple, les demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans possédant un réel savoir-faire, une solide expérience professionnelle et une profonde motivation. Cela leur permettrait de se valoriser tant sur le plan personnel que professionnel. Mais, pour ce faire, il faut donner à nos entreprises les crédits de formation nécessaires à l'accueil à la fois du jeune et du formateur, qui devient alors le relais du maître de stage.

M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. Jacques Le Nay. Par ailleurs, le projet de loi quinquennale propose une décentralisation accrue de la formation professionnelle au profit des régions. Le renforcement de la cohérence de ce dispositif à ce niveau me paraît essentiel.

Cependant, au-delà de la cohérence propre à une région, il est nécessaire que soit assurée une concertation interrégionale propre à garantir l'existence et le développement des filières, avec deux objectifs : d'une part, couvrir la totalité du champ de compétence de l'enseignement ; d'autre part, rendre accessibles l'ensemble des formations à tous les jeunes, quelle que soit leur région d'origine.

Monsieur le ministre, après le vote du 5 octobre dernier, vous avez déclaré : « Le débat sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle est désormais ouvert, largement ouvert. Il se poursuivra et, si vous le voulez bien, nous irons ensemble, bien au-delà de l'étape franchie aujourd'hui. » J'ajouterai que de nombreuses étapes restent à franchir.

Pour ma part, j'ai souhaité participer à la discussion sur ce volet important du projet de loi de finances en vous livrant quelques-unes de mes réflexions : celles d'un parlementaire, mais plus encore celles d'un chef d'entre-

prise confronté à la réalité et aux difficultés quotidiennes du monde du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Jean-Pierre Delalande. Je ne reviendrai pas, monsieur le ministre, sur l'analyse des crédits consacrés à la politique de l'emploi. Elle vous a été exposée de manière très claire et dans le détail par nos rapporteurs que je salue. Je souligne simplement que la progression des crédits met en évidence la sous-évaluation des dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale pour 1993 et, au-delà, une mauvaise estimation de la dégradation de notre économie.

Quand je constate comme vous la gravité du chômage dans notre pays - il s'étend depuis des années comme une sorte de nuage noir et lourd faisant ombre sur toute la France -, l'examen de ce budget me paraît être surtout l'occasion de réfléchir tout haut aux solutions concrètes qui permettront d'éclaircir le ciel. Cela me paraît plus conforme à l'attente de nos concitoyens que de s'adonner aux traditionnelles litanies chiffrées qui accompagnent l'examen de la loi de finances.

Essayons de traiter des causes de ce chômage. Ces derniers mois, de nombreuses réflexions, souvent pertinentes - je pense en particulier aux travaux de la commission présidée par M. Mattéoli - ont permis d'établir un diagnostic assez précis du cancer social qui ronge notre pays.

Les caractéristiques structurelles du chômage en France sont plus inquiétantes que dans la plupart des pays voisins et chez nos principaux partenaires. Ces caractéristiques sont les suivantes : un nombre important de jeunes chômeurs ; l'allongement général de la durée du chômage ; l'accroissement du nombre des chômeurs de longue durée ; l'augmentation considérable du taux de chômage des cadres - plus de 30 p. 100 par an ces deux dernières années ; le sentiment d'injustice, d'inutilité et d'impuissance chez les salariés âgés de cinquante et plus, qui ont assumé durant les décennies précédentes la prospérité de notre pays et sont poussés vers la sortie.

Cela est dû au fait qu'en France, tous les acteurs ont intérêt à privilégier le chômage par rapport à tout autre solution : le salarié, car il préfère culturellement toucher une indemnité plutôt que d'accepter un emploi qui n'est pas complètement conforme à ce qu'il souhaite, soit sur le plan de l'incérêt, soit sur celui de la localisation ; l'employeur, car il est plus facile pour lui de licencier ; quant à l'Etat, il empile les dispositifs pour répondre à ce problème, et il suit.

Mobiliser un peu plus de 108 milliards pour faire face à cette situation, c'est bien et, à l'évidence, c'est nécessaire. S'en tenir là, c'est malgré tout courir certainement à l'échec. Mais continuer à alimenter mécaniquement les dispositifs existants, sans se poser des questions sur le fond ne peut conduire qu'à un enlèvement. Et c'est pour sortir de cet enlèvement qu'il faut, à mon avis, s'attaquer aux causes autant qu'aux conséquences du chômage.

Je sais, monsieur le ministre, que les solutions à apporter au fonctionnement de notre économie échappent en grande partie à la compétence de votre département ministériel. Aussi, en m'adressant à vous, c'est au Gouvernement tout entier que je m'adresse.

Il faut prendre les choses différemment. Une autre organisation gouvernementale est nécessaire - et je vous vois sourire parce que vous m'avez déjà entendu vous le

dire - qui passerait par un élargissement et un renforcement de vos compétences : ainsi l'industrie, la recherche et l'aménagement du territoire devraient être rattachés à votre ministère. Il convient de mobiliser les énergies vers des solutions pratiques, appropriées, c'est-à-dire vers la réindustrialisation de notre pays liée à l'aménagement du territoire.

Quand je vois ce que l'opinion publique a eu comme échos des débats de fond que nous avons eus sur le sujet à l'occasion de la loi quinquennale, je suis effaré du décalage. Je m'étonne que, malgré leur importance, nos discussions fassent l'objet d'une quasi-confidentialité. Aujourd'hui, il a fallu attendre onze heures pour voir deux journalistes apparaître dans les tribunes !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Et il n'y a toujours qu'un député socialiste et un député communiste présents dans l'hémicycle !

M. Michel Berson. Les proportions sont respectées : 10 p. 100 de députés de l'opposition sont présents ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Yves Chamard. Non, 5 p. 100 !

M. Michel Berson. Il y a la qualité !

M. Jean-Pierre Delalande. Dieu sait que les médias parlent de ces questions mais en abordant des sujets qui, à l'évidence, ne sont pas ceux dont nous discutons ici !

Monsieur le ministre, je vous ferai part de mes deux convictions en la matière : la première est qu'on ne gouverne pas en fonction des modes - le parlementaire ancien que je suis maintenant s'autorise à vous le dire ; la deuxième, c'est que dans un pays aussi divers, aussi intelligent, aussi culturellement développé - j'allais presque dire, malgré les difficultés que nous avons, aussi riche -, il n'y a pas de solution simple, il n'y a que des solutions intelligentes, élaborées, travaillées, fines et ciblées. J'insiste à nouveau sur ce point pour que la qualité de nos débats et de nos recherches en matière d'emploi ne soit pas dévoyée.

A cet égard, permettez-moi de développer rapidement quatre thèmes qui me tiennent particulièrement à cœur.

Premier thème : il y a urgence absolue à alléger le coût de ce que j'appelle les travaux courants des entreprises, de tout ce qui nécessite une main-d'œuvre nombreuse et faiblement qualifiée, tout ce qui repose d'abord et avant tout sur le travail de l'homme et sur son savoir-faire ; notamment dans l'artisanat, le commerce et les PME.

Tous les experts s'accordent à reconnaître que les embauches de demain reposent sur ces secteurs. Or, paradoxalement, tout notre système concourt à dissuader les employeurs de recruter des salariés supplémentaires. Le constat est bien connu et vous avez d'ailleurs commencé à en tirer des conséquences dès votre entrée en fonction en amorçant, à travers la loi quinquennale, une budgétisation des cotisations familiales.

Le poids des charges sociales pesant sur les salaires a pris une telle importance en France que, finalement, les plus modestes, c'est-à-dire les ouvriers, y sont plus mal payés que dans les autres pays industriels. Pour un coût de travail de 100 francs, le Français conserve, après impôt, un revenu disponible de 52 francs, le Britannique de 67 francs, le Japonais de 72 francs.

A ce niveau de prélèvement, tout le monde finit par perdre : l'employeur, qui ne maîtrise plus qu'une faible part de sa masse salariale et qui est donc limité dans ses possibilités de décision ou la souplesse de son organisa-

tion ; l'employé, dont le salaire direct diminue sans avoir de garanties suffisantes sur la pérennité de son salaire direct ; l'économie en général puisque la solvabilité des salariés se rétrécit au point que la consommation elle-même fléchit.

A l'évidence, l'écart est trop élevé entre le coût payé par l'employeur et la solvabilisation du salarié. C'est évidemment tout le problème de la protection sociale.

Un des effets les plus pervers de cette spirale est par ailleurs la tentation de remplacer systématiquement l'homme par la machine, laquelle ne paie pas de cotisations sociales, et de sombrer dans ce que certains ont appelé l'hyperproductivisme, alors que l'homme doit garder sa place et que le service doit rester personnalisé.

En période de très faible croissance, alléger de manière vraiment significative le coût du travail peu qualifié, c'est réparer tout ce qui dans notre système de protection sociale crée aujourd'hui plus d'inconvénients que d'avantages. Dans mon esprit, cela implique de distinguer davantage ce qui relève de la solidarité de ce qui relève de l'assurance, notamment au regard de la maladie et de la dépendance, et de s'interroger sur l'assiette des cotisations - qui doit payer quoi ? Est-ce l'entreprise ou les particuliers et sur quels revenus ? Cela implique également de moduler plus finement les prestations de l'UNEDIC - à cet égard, monsieur le ministre, où en est le déficit de l'UNEDIC et qu'envisagent de faire les partenaires sociaux ? Cela implique encore de développer des dispositifs qui ont fait leurs preuves chez nos principaux partenaires, tels les fonds de pension qui viennent en complément des régimes traditionnels de retraite.

Deuxième thème : il faut avoir une approche différenciée de l'économie et des mécanismes de soutien et d'aide par type de marché, par secteur d'activité, par branche, par région et - pourquoi pas ? - par bassin d'emplois. Pour cela, nous devons mettre en place un dispositif ciblé qui tienne compte de la diversité. Sur le plan budgétaire, c'est moins onéreux et certainement plus efficace.

Il est vrai que, en France, nous avons du mal à concilier le droit à la différence et le droit à l'égalité. Mais l'unicité quasi napoléonienne de dispositions applicables à tous les entrepreneurs et à tous les salariés s'oppose trop souvent à des initiatives intelligentes, à des solutions souples créatrices d'emplois.

Voilà des années que je le propose ! Mais les différents gouvernements qui vous ont précédé ne l'ont pas entendu. Or voilà que, assez curieusement, par une ruse de l'histoire - ce que j'ai noté avec une certaine ironie et un léger sourire -, ce sont aujourd'hui les syndicats qui nous disent ce qu'il faut faire, en écho aux débats qui occupent nos médias. L'un d'eux ne déclare-t-il pas qu'« il vaudrait mieux, sur la base d'incitations publiques, donner aux branches professionnelles le choix par la négociation d'adapter la réponse aux spécificités de l'entreprise ».

Troisième thème : il faut favoriser la réindustrialisation de notre économie, en liaison avec une réelle politique d'aménagement du territoire.

Il n'y a, de ce point de vue, plus aucun temps à perdre, car c'est la substance même d'une grande part de notre industrie qui est en train de se diluer, bouleversant l'économie locale. Je pense en particulier aux industries de sous-traitance et aux équipementiers de nos grands groupes.

Il ne s'agit plus de décider de Paris que telle entreprise doit s'installer à l'ouest plutôt qu'à l'est, de subventionner à fonds perdus des entreprises mal gérées, mais bien de

mettre en place un système d'aide à l'investissement industriel modulé notamment en fonction de la localisation de l'entreprise.

On peut, par exemple, monsieur le ministre, imaginer un crédit d'impôt pour les particuliers qui placeraient leur épargne dans des entreprises industrielles qui sont ou qui iront s'installer dans des zones prioritaires à faible densité de population. Dans ce cas, nous n'aurions même pas à redouter les foudres lancées par Bruxelles contre les aides publiques qui faussent la concurrence européenne.

Quatrième thème : il convient d'étudier finement les mécanismes, les comportements qui bloquent la consommation.

Si l'on veut résoudre intelligemment le problème du chômage, il faut relancer la consommation, et nous sommes tous d'accord là-dessus. Il importe donc d'analyser les ressorts qui poussent nos concitoyens à ne pas consommer alors même que le taux d'épargne est élevé. Nous devons répondre à leur inquiétude. C'est fondamental.

Il est clair que la frilosité des consommateurs a des conséquences sur le rétrécissement de l'espace économique de notre pays et l'on doit en tirer les conséquences au niveau de l'action globale du Gouvernement. Ainsi, on doit se demander si, compte tenu du climat actuel, donner de l'argent n'aura pas pour effet d'augmenter l'épargne plutôt que la consommation.

Sur toutes ces questions, je déplore, ainsi que je vous l'ai déjà dit, un essoufflement de la pensée, une certaine aspiration à ressasser des idées toutes faites, qui m'inquiètent profondément. Je partage le sentiment des collègues qui se sont exprimés avant moi : il n'y a pas de fatalité. Je souhaiterais donc que le débat public ne satisfasse pas à des modes, à des marginalités, à des imperpertinences. De grâce, ayons des débats de fond sérieux et prospectifs sur la longue durée. Ce sont ces débats qu'attend l'opinion publique !

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques réflexions que je souhaitais faire. Elles ont pu vous paraître *a priori* éloignées de l'examen des crédits qui vous sont alloués alors, et j'en suis convaincu, qu'elles sont au cœur de la discussion.

Bien sûr, le groupe du RPR votera votre budget, qui traduit bien la priorité que le Gouvernement attache au dispositif pour l'emploi et à la formation professionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre collègue Jean-Jacques Jegou a conclu son rapport au nom de la commission des finances en estimant que votre projet de budget s'inscrit « dans les perspectives de la mise en œuvre des dispositions du projet de loi quinquennale pour l'emploi ».

Or ce texte, sous le prétexte d'une lutte contre le chômage, introduit un bouleversement sans précédent de la société française, un choix de société, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, mais un mauvais choix.

L'abaissement considérable du coût du travail par le développement des exonérations de cotisations patronales sans aucune contrepartie, l'annualisation de la durée du travail, l'extension du travail du dimanche et en continu, se traduisent par la détérioration des conditions de vie des familles.

Cela ne peut conduire qu'à une aggravation du chômage car l'expérience montre que la courbe de celui-ci n'a cessé de s'élever au fur et à mesure que s'accumulaient les mesures tendant à abaisser le coût du travail.

L'aménagement du temps de travail n'est pas conçu dans votre loi pour répondre aux besoins des salariés, mais uniquement pour s'adapter aux impératifs du marché.

Dans le sillage de celle-ci, votre budget dope l'emploi précaire en lui consacrant, au travers des CES, stages d'insertion et autres contrats de retour à l'emploi, le double de ce qui a été injecté cette année.

La réintroduction de l'apprentissage à quatorze ans porte directement atteinte à la scolarisation obligatoire jusqu'à seize ans. Sous couvert de régionalisation, la référence aux diplômes nationaux est, à terme, menacée.

La remise en cause des statuts et des garanties collectives, la suppression de la moitié des élus du personnel limiteront l'intervention des salariés et visent à les désarmer face à l'appétit de rentabilité du capital.

Vous vous êtes d'ailleurs heurté, monsieur le ministre, à une forte opposition dans le pays après avoir essuyé le désaveu ou les critiques sévères de plusieurs organismes que vous étiez tenu de consulter. Cette loi, vous l'avez fait passer aux forceps! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Respectez le travail des gynécologues!

M. Daniel Colliard. Pourtant, le mal du chômage est bien le cancer qui ronge notre pays, qui hante tous les esprits et qui appelle d'urgence des solutions.

On recense officiellement 3,5 millions de chômeurs. Les diplômés sont maintenant touchés massivement. Un sondage nous révèle que 80 p. 100 des lycéens s'attendent à être confrontés un jour au chômage. La jeune génération est ainsi frappée de plein fouet. De quelle insertion s'agit-il pour les jeunes, dans une société qui les exclut avant même qu'ils n'entrent dans la vie active?

Mais l'heure ne semble pas à la résignation, et nous saluons comme un ferment d'espoir les manifestations de jeunes organisées aujourd'hui même à l'initiative de la Jeunesse communiste, de l'UNEF et de SOS-Racisme, au lendemain du premier recul qu'a dû consentir le Gouvernement en retirant son projet d'amputation de l'allocation du logement social pour les étudiants.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Arrêtez d'insulter les travailleurs! Ne dites pas n'importe quoi!

M. Daniel Colliard. Je comprends que cela ne vous fasse pas plaisir!

Les plans de licenciement se succèdent dans les grandes sociétés.

Je le vis au Havre, dont toutes les forces protestent dans un rassemblement sans faille contre la fermeture de l'usine GEC-Alsthom, une usine performante, qui fabrique un produit d'avenir, qui gagne de l'argent dans un groupe qui réalise des profits substantiels, mais un groupe qui a choisi d'investir et de produire à partir de ses usines en Inde, en Indonésie et en Afrique du Sud, car là-bas le coût du travail est encore plus bas et les perspectives de profits encore meilleures.

Résultat? Si vous laissez faire, monsieur le ministre, il y aura demain une usine de plus de cassée, plusieurs centaines d'emplois en moins, des perspectives d'embauche fermées pour les jeunes, une balance commerciale détériorée et la sécurité d'équipement de nos services publics – l'usine fabrique des transformateurs – remise en cause.

Seul y aura gagné contre le pays et contre ses habitants, l'énorme complexe Alcatel-Alsthom dont les résultats financiers sont pourtant florissants.

Si je vous interpelle à ce sujet, au début de mon propos, c'est parce que la responsabilité du Gouvernement est engagée dans cette affaire. Je me fais l'interprète des 10 000 personnes qui ont visité l'usine lors de la journée « portes ouvertes », il y a trois semaines, de 10 000 personnes qui ont défilé toutes tendances confondues, de l'ouvrier au président de la chambre de commerce et d'industrie, il y a huit jours, et des 33 000 personnes qui ont déjà signé la pétition.

Contre la fermeture, je me fais leur interprète pour que vous exigiez de la société GEC-Alsthom qu'elle retire son projet de casse.

Recevant cette semaine une délégation commune du conseil régional de Haute-Normandie, du conseil général de Seine-Maritime et du conseil municipal du Havre, un conseiller auprès de M. le Premier ministre précisait que le Gouvernement avait demandé que l'entreprise fasse d'autres propositions, ajoutant que les ministères de l'industrie et de l'emploi travaillaient sur le sujet.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, m'en dire plus?

Cette affaire est exemplaire d'une orientation qui sacrifie tout à la logique de la rentabilité financière quel que soit le prix à payer au regard des intérêts du pays et de ses habitants.

Mais une perception plus claire des raisons qui nous conduisent à cette situation commence à s'affirmer. Les salariés rejettent avec vigueur les plans de licenciements qu'on voudrait leur imposer, notamment dans le secteur public. Le développement des luttes unitaires en témoigne: la journée du 12 octobre et celle, qui se prépare, du 18 novembre ainsi que la riposte des personnels d'Air France révèlent la profondeur du mécontentement. (*Exclamations.*)

Il faut sortir de la logique infernale qui, de compression du pouvoir d'achat en allègements du coût du travail, de délocalisations pour de meilleurs profits en privatisations, nourrit la spirale dépressionnaire dans laquelle est entraîné le pays.

Le véritable scandale tient au fait que, selon les comptes de la nation, sur les 1 224 milliards de profits en 1992, la moitié a été utilisée pour des placements financiers et n'a donc pas été réinvestie dans la production.

Notre pays est riche de ressources humaines, matérielles et financières. Il n'est pas condamné au déclin. Il faut utiliser ces ressources autrement, et c'est tout le sens des propositions que font les députés communistes et qu'ils soumettent à l'ensemble des salariés, des syndicats et, au-delà, à la population.

Premièrement, il faut bloquer les licenciements.

Nous proposons un dispositif d'urgence: les salariés, les organisations syndicales et les élus doivent pouvoir saisir le préfet dès l'annonce de licenciements. Cette saisine entraînerait immédiatement le blocage des licenciements prévus et la recherche d'autres solutions.

Deuxièmement, il faut lutter contre les délocalisations et développer des coopérations.

Nous proposons de taxer les entreprises qui se livrent aux délocalisations.

Nous proposons d'instaurer une taxation des exportations de capitaux, taxation diversifiée en fonction de leur utilisation, pénalisante lorsqu'ils visent à exploiter de la main-d'œuvre à coûts réduits.

Nous proposons d'imposer les importations de produits dont les faibles coûts sont obtenus par la surexploitation des travailleurs dans d'autres pays. Cette taxe pourrait financer une aide ayant pour contrepartie un volet social contraignant en faveur des salariés de ces pays tiers et impulsant des coopérations mutuellement avantageuses.

Troisièmement, il faut inciter à la création massive d'emplois. Nous proposons d'instituer des incitations fiscales et des crédits favorisant systématiquement la coopération entre entreprises, établissements publics et privés, pour partager les coûts de recherche et de formation et pour développer des projets cohérents. Le secteur bancaire public peut jouer un rôle déterminant en ce domaine.

Les salariés doivent conquérir des droits nouveaux leur permettant d'intervenir pour orienter les choix d'investissement vers de réelles créations d'emplois efficaces.

L'attribution des fonds publics par l'État, les régions, les départements ou les communes doit être contrôlée grâce à la mise en place des commissions départementales qui avaient été créées à notre initiative et qui devaient comprendre des élus et les représentants des salariés et des employeurs. Apparemment, ces commissions vous gênent beaucoup, monsieur le ministre.

Quatrièmement, il faut réduire le temps de travail sans diminution de salaire.

Le « partage du travail et des salaires », dans le cadre de la semaine dite de trente-deux heures, qui mobilise les débats ailleurs et dans les médias, conduirait en fait à aggraver le chômage sans créer de richesses supplémentaires. Ce serait l'une des applications possibles de votre loi quinquennale, qui dégage la voie à la flexibilité, à la disponibilité des travailleurs et à l'amputation des salaires.

Or des études préparatoires au XI^e Plan montrent qu'il serait possible de créer 500 000 emplois en réduisant de deux heures, sans diminution de salaire, la semaine de travail.

Arriver rapidement aux trente-cinq heures, sans diminution de salaire, ce qu'autorisent les profits détournés vers la spéculation,...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Il est moins bon que Chamard !

M. Daniel Colliard. ... c'est améliorer la vie des salariés et permettre la création d'un nombre très important d'emplois.

Des objectifs devraient être également fixés pour avancer dans la réduction rapide du temps de travail des salariés astreints à des travaux pénibles.

Cinquièmement, il faut organiser autrement le travail.

Il est indispensable de faire en sorte que 10 p. 100 du temps de travail soient consacrés à la formation, à l'insertion, au partage du savoir, en développant une coopération nouvelle des entreprises avec l'éducation nationale et avec les organismes de formation. C'est absolument nécessaire pour que notre pays et ceux qui créent ses richesses restent dans la course des développements technologiques.

Le travail de nuit, du dimanche et des jours fériés doit être réservé aux seuls cas où il est vraiment inévitable pour des raisons techniques.

Enfin, il faut augmenter le pouvoir d'achat.

La France devient un pays de bas coûts salariaux. Le SMIC doit être le socle de départ pour tous les salaires et son niveau doit correspondre à ce dont a besoin un salarié pour vivre décemment. C'est pourquoi nous pensons

qu'il est nécessaire de le porter rapidement à 7 500 francs, et de consentir prioritairement un effort en faveur du relèvement des bas et des moyens salaires.

Telles sont quelques-unes des propositions que nous soumettons au débat. Oui, monsieur le ministre, il s'agit bien d'un choix de société, mais d'une société faite par l'homme et pour l'homme.

Nous ne pouvons alors que rejeter votre budget qui, à l'inverse, s'inscrit dans une logique financière marquée par des abandons de notre souveraineté et dont le prix fort sera payé par les travailleurs de toutes conditions et leurs familles.

M. le président. La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, vous avez déclaré que les crédits consacrés à la politique de l'emploi et de la formation pour 1994 étaient en hausse de 6,9 p. 100 par rapport aux moyens déployés en 1993 : 108,8 milliards de francs contre 101,8 milliards de francs.

Par rapport aux dotations inscrites dans la loi de finances initiale pour 1993, le ministre du budget a même précisé que « la hausse s'élève pratiquement à 50 p. 100 ».

Cette présentation partielle des comptes, qui relève de la prestidigitation, ne résiste pas un seul instant à l'examen sérieux de la réalité des chiffres. Encore que cet examen ne soit pas toujours facile à réaliser dans la mesure où le projet de budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle résulte de nombreux transferts de service d'un ministère à l'autre, de transferts internes, de découpages entre actions nationales et déconcentrées, de l'intégration du collectif budgétaire de 1993 et d'une partie de l'emprunt Balladur.

De plus, la présentation du tableau comparatif des enveloppes de 1993 et de 1994 de la formation professionnelle, telle qu'on peut la découvrir dans le « jaune » budgétaire, est surprenante. En effet, les chiffres de 1993 repris dans le document de 1994 ne correspondent pas à ceux présentés dans le document de 1993 : il y manque six milliards de francs.

En mêlant loi de finances initiale, reports de crédits, comptes d'affectation spéciale et collectif budgétaire, on permet à l'enveloppe de la formation professionnelle de « progresser » de 30,9 milliards de francs à 34 milliards de francs, alors qu'elle est en fait ramenée de 36,8 milliards de francs à 34 milliards de francs. Le « jaune » distribué dans cette assemblée l'atteste incontestablement.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Mais non !

M. Michel Berson. Si l'on considère les moyens réels consacrés à l'emploi et à la formation, mettant à part ceux qui assurent l'équilibre financier de l'UNEDIC et qui financent l'exonération des cotisations familiales patronales, on constate que les crédits passent en réalité de 92,4 milliards de francs en 1993 à 89,8 milliards de francs en 1994, soit une baisse de 2,6 milliards de francs, représentant 2,8 p. 100.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Non !

M. Michel Berson. Le nombre de chômeurs a quant à lui incontestablement augmenté au rythme de 50 000 demandeurs d'emplois supplémentaires par mois depuis le mois d'avril, alors que la progression moyenne était de 100 000 par an au cours des cinq dernières années.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Cela a l'air de vous satisfaire !

M. Michel Berson. Pas du tout !

Monsieur le ministre, l'analyse détaillée du budget de votre ministère pour 1994 révèle que ce sont les crédits de la formation professionnelle qui font l'objet des économies les plus importantes. Ce sont d'abord les publics les plus fragiles, les plus en difficulté, qui en supporteront la charge.

Votre budget va en effet remettre gravement en cause la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes mise en œuvre dans notre pays depuis une dizaine d'années, une politique de discrimination positive à l'égard de ceux qui connaissent les plus grandes difficultés, c'est-à-dire une politique qui consiste à donner plus à ceux qui ont le moins.

Les choix du Gouvernement avec les réductions de certains crédits auront pour conséquence de pénaliser les plus démunis et par conséquent d'exclure davantage ceux qui sont victimes de l'exclusion sociale et professionnelle.

Les chiffres et les faits sont là, têtus, irréfutables.

Au total, les crédits destinés aux actions de formation en faveur des jeunes s'élevaient à 11,9 milliards en 1993. Ils n'atteindront plus que 8,7 milliards en 1994, soit 3,2 milliards d'économies.

La suppression des 70 000 places du programme PAQUE, concernant la préparation active à la qualification et à l'emploi des jeunes les plus en difficulté, aura des conséquences graves. Faute de posséder les connaissances de base nécessaires, ces publics ne pourront entrer dans les dispositifs classiques d'insertion et, dès lors, seront davantage relégués vers la marginalisation.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Ce programme, c'est le gouvernement socialiste qui l'a arrêté!

M. Germain Gengenwin. Référez-vous au bilan socialiste!

M. Michel Berson. L'abandon d'un dispositif expérimental dont la pédagogie innovante n'a même pas fait l'objet d'une évaluation...

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Le gouvernement socialiste ne l'a même pas mis en œuvre!

M. Michel Berson. ... va être d'autant plus durement ressenti par l'ensemble du réseau d'accueil et d'insertion qu'il aura pour conséquence, et c'est ce qui est grave, de réduire de 20 p. 100 les crédits finançant les postes de correspondants assurant le suivi des jeunes en formation.

On supprime 400 postes de correspondants du dispositif PAQUE et 130 correspondants du dispositif chômeurs de longue durée représentant 100 millions de francs.

Contrairement à ce que vous affirmez, monsieur le ministre, ces suppressions auront une incidence capitale sur le fonctionnement des missions locales et des PAIO. En effet, les activités de ces correspondants ne sont pas dissociables des tâches qui incombent aux agents du réseau d'accueil, si bien que les crédits affectés à ces postes ont été répartis sur l'ensemble des personnels sans qu'il soit possible de discerner les bénéficiaires.

De plus, la reconduction de ces crédits depuis trois ans a entraîné la transformation des contrats à durée déterminée de ces agents en contrats à durée indéterminée. Aujourd'hui, les correspondants font partie intégrante des équipes des missions locales et des PAIO. Dès lors, ce sont plus de 500 agents du réseau d'accueil et de suivi des jeunes qui vont être licenciés. Certains ont déjà reçu leur lettre de licenciement puisqu'à partir du 1^{er} janvier leur salaire ne sera plus assuré.

Vous avez annoncé que pour compenser la disparition des 70 000 stages PAQUE, le nombre de jeunes bénéficiaires du crédit formation individualisé passerait de

100 000 à 130 000, mais sans moyens supplémentaires puisqu'il n'y aura aucun correspondant de plus, puisque la durée moyenne des stages sera de 667 et non de 800 heures, puisque le coût moyen horaire restera plafonné à 28 francs alors qu'il était de 50 francs pour le dispositif PAQUE.

Ce que vous allez transférer aux régions, ce n'est qu'un crédit formation individualisé au moindre coût, ce qui sera tout bénéfique pour l'Etat, un crédit formation individualisé dénaturé, loin de ses principes d'origine: l'individualisation des parcours d'insertion, la personnalisation du contenu de formation, l'adéquation entre la demande et l'offre.

Dans la même logique, les crédits de fonctionnement des missions locales sont en diminution de 3 p. 100 alors que le nombre des missions locales augmente, ainsi que le nombre de jeunes accueillis.

Les crédits d'animation et d'évaluation du réseau et de formation des agents sont en régression de 30 p. 100, ce qui va à l'encontre de la nécessaire professionnalisation du réseau d'insertion.

Les crédits des ateliers pédagogiques personnalisés baisseront de 10 p. 100 et ceux des bilans de compétences de 40 p. 100.

C'est au total, pour ces seules actions, plus de 120 millions de francs de crédits qui disparaissent.

Ainsi, alors que le nombre de jeunes accueillis dans le réseau des missions locales et des PAIO - 700 000 en 1993 - est en augmentation de 25 p. 100, alors que les jeunes suivis sont en proie à des difficultés croissantes, la participation de l'Etat au financement de ce réseau est en diminution de 15 p. 100. Elle passe de 630 à 525 millions de francs.

Cette baisse de crédits va entraîner de graves perturbations dans le réseau d'accueil, remettre en cause l'originalité et la pertinence de sa démarche et réduire l'efficacité de son action. Les chances d'accès à l'emploi des jeunes en seront fortement réduites et nombre de jeunes ne se verront proposer aucune solution, aucun emploi puisque le travail est de plus en plus rare et que les CES leur sont de plus en plus fermés - j'aurai l'occasion de revenir sur ce point -, aucune formation puisque les dispositifs spécifiques qui leur étaient destinés sont supprimés. Ces jeunes ne pourront donc pas accéder aux contrats d'apprentissage et de qualification faute de connaissances de base.

Quant à l'accueil, l'écoute, la reconnaissance que nous devons au moins offrir aux jeunes en grande difficulté faute de pouvoir leur offrir un emploi ou une formation, eh bien je ne suis pas certain que l'on pourra faire face à leur demande, faute de crédits d'accueil et d'accompagnement.

Chaque jour le désespoir grandit dans le milieu des jeunes et le découragement s'accroît au sein des équipes et des élus locaux qui travaillent sans relâche à sortir les jeunes de leur exclusion, à leur reconstruire une véritable citoyenneté. Si vous voulez mettre en accord vos propos et vos actes, monsieur le ministre, vous devez demander, exiger, obtenir de M. le Premier ministre au moins 150 millions de francs de crédits supplémentaires pour le réseau d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

Je vous le demande non pas au nom du groupe socialiste, mais au nom de l'ensemble des présidents de missions locales, quelle que soit leur sensibilité politique. Face à la montée du chômage des jeunes, les choix budgétaires du Gouvernement sont inquiétants. Ils peuvent

atteindre gravement la cohésion sociale de notre pays au risque d'engendrer des explosions sociales dans les quartiers et les banlieues défavorisées.

J'en arrive aux actions de formation en faveur des adultes. Elles voient également leurs moyens financiers se réduire, certes dans des proportions moindres mais dans des domaines hautement significatifs. Ainsi les moyens de fonctionnement de l'AFPA seront-ils réduits : 180 emplois productifs seront supprimés alors que l'AFPA ne parvient pas à satisfaire toutes les demandes de formation qui lui parviennent. A ces 180 emplois il convient d'ajouter les 370 emplois non reconduits concernant le dispositif PAQUE et le dispositif chômeurs de longue durée.

Les moyens destinés à la gestion prévisionnelle des emplois dans le cadre du programme national de la formation professionnelle baissent de 7 p. 100. Pourtant, face aux mutations technologiques et au remplacement beaucoup trop systématique, hélas ! de l'homme par la machine, les questions de formation, d'organisation du travail, de gestion prévisionnelle des compétences sont devenues aujourd'hui capitales dans notre pays.

Les aides de l'Etat à la formation continue, notamment pour le remplacement d'un salarié en formation dans les entreprises de moins de cinquante salariés, sont réduites de 60 p. 100 et, pour le développement du congé individuel de formation, la baisse est de 21 p. 100.

De même, s'agissant des crédits destinés aux publics catégoriels particuliers tels les détenus, les handicapés, les illettrés, la baisse est de 10 p. 100.

Enfin, il convient de signaler que si le Gouvernement a affiché, dans le projet de loi quinquennale pour l'emploi, une grande ambition en matière de contrôle de la qualité des formations, il supprime, dans la loi de finances, les crédits du comité d'évaluation et les crédits d'habilitation. Quelle contradiction !

En matière d'actions pour l'emploi, les choix budgétaires sont, j'en conviens, moins discutables. Les moyens destinés à l'ANPE sont en progression de 12 p. 100. Ils permettront la création si nécessaire et si attendue d'une centaine d'emplois supplémentaires et consolideront le programme « 900 000 chômeurs longue durée » si utile.

Les allocations FNE sont en progression sensible, qu'il s'agisse des allocations de préretraite ou de conventions de conversion. En revanche, il est regrettable que l'effort réalisé ces dernières années pour le reclassement des travailleurs handicapés soit interrompu puisque les crédits sont en régression et que les moyens d'insertion par l'économique stagnent ce qui, là encore, va pénaliser les plus démunis.

Quant aux crédits destinés à développer les emplois familiaux tant vantés, à juste titre, par la loi quinquennale, ils régressent de plus de 50 p. 100, et c'est une contradiction de plus dans ce budget.

Monsieur le ministre, pour terminer je voudrais vous interroger sur l'impact financier de la loi quinquennale et sa prise en compte dans le projet de loi de finances initiale pour 1994 ou plutôt sa non-prise en compte, devrais-je dire.

Le rapporteur spécial pour la formation professionnelle a rappelé tout à l'heure que la décentralisation vers les régions des actions de formation conduites au bénéfice des jeunes est prise en compte dans le budget à concurrence de 6,5 à 7 milliards de francs afin de financer, d'une part 5 milliards de francs d'actions de formation préqualifiante et qualifiante et, d'autre part, 1,5 à 2 milliards de francs, dans le cadre du fonds partenarial créé par la loi quinquennale, de quelque 100 000 contrats

emploi solidarité destinés aux jeunes en difficulté. Or, le Gouvernement a annoncé que les actions décentralisées vers les régions seraient financées, en 1994, par une enveloppe exceptionnelle prélevée sur l'emprunt Balladur, c'est-à-dire qu'elles seraient financées de manière non pérenne hors loi de finances initiale 1994. Ne s'agit-il pas là, monsieur le ministre, d'un camouflage du déficit budgétaire à hauteur de 7 milliards de francs ?

De plus, que signifient ces quelque 100 000 contrats emploi-solidarité financés par les collectivités locales dans le cadre du fonds partenarial ? Etes-vous bien certain, monsieur le ministre, que les collectivités sont d'accord pour se substituer à l'Etat dans ce domaine ? Est-ce là un désengagement supplémentaire de l'Etat à l'égard des contrats emploi-solidarité ouverts aux jeunes en difficulté, désengagement qui viendrait confirmer les récentes directives que vous avez données aux préfets de ne plus accueillir de jeunes en difficulté dans les contrats emploi solidarité.

Les 1,5 à 2 milliards de francs du fonds partenarial correspondent-ils, monsieur le ministre, aux crédits qui vont manquer pour financer les 650 000 contrats emploi-solidarité, puisque 8 milliards de francs sont inscrits en projet de loi de finances initiale pour 1994 contre 10 milliards de francs au budget de 1993, et ce pour un même nombre de contrats emploi solidarité ?

Monsieur le ministre, votre budget est marqué par trois caractéristiques qui sont autant de raisons pour les députés socialistes de ne pas voter les crédits de votre ministère.

Mme Françoise de Panafieu. Quel scoop !

M. Michel Berson. Première raison, le camouflage des baisses de crédits - on mêle loi de finances initiale, collectif budgétaire, reports de crédits, produit de l'emprunt Balladur... (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Pour ce qui est des reports de crédits, il fallait vous adresser à votre gouvernement !

M. Michel Berson. ... tout cela, vous en conviendrez, ne témoigne pas en faveur de la sincérité du projet de budget pour 1994.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Voilà qui est « gonflé » ! Moi je lis le « bleu budgétaire » !

M. le président. Mon cher collègue !

M. Michel Berson. Monsieur Hannoun, je vous renvoie au « jaune » !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Et le « bleu » alors ? Je vous le dis, je vous trouve vraiment « gonflé » !

M. le président. Chers collègues, nous aurons le temps de lire les « bleus » et les « jaunes »... (*Sourires.*) Pour le moment, seul M. Berson a la parole !

Monsieur Berson, veuillez poursuivre.

M. Michel Berson. Mais enfin, j'ai été rapporteur du budget de la formation professionnelle de 1981 à 1986 et de 1988 à 1993 ! J'ai quand même une certaine connaissance de ces documents « bleus » ou « jaunes ».

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Je reconnais votre expérience, mais je conteste votre analyse !

M. Michel Berson. Je n'ai jamais vu deux fascicules jaunes reprendre, pour deux années successives, des chiffres différents !

M. Pierre-André Wiltzer. N'importe quoi !

M. Michel Berson. Comparez le « jaune » de 1993 et celui de 1994. Vous verrez, qu'il manque 6 milliards de francs !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. On n'y voit plus que du bleu ! (*Sourires.*)

M. le président. Continuez, monsieur Berson !

M. Michel Berson. Le ministre m'expliquera certainement les raisons de cette présentation bien singulière.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Certains sont daltoniens, il est vrai...

M. Michel Berson. J'en viens à la deuxième raison pour laquelle nous ne voterons pas le budget.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Bien, la première n'était pas bonne ! (*Sourires.*)

M. Michel Berson. C'est que la remise en cause de la politique de discrimination positive en matière d'emploi et de formation des plus démunis ne permettra pas de répondre vraiment à la gravité de la situation du chômage, notamment du chômage d'exclusion.

Il y a une troisième et dernière raison : le refus du Gouvernement de négocier avec les entreprises de réelles contreparties - en termes de développement de l'emploi et de la formation professionnelle - aux très importantes exonérations de charges sociales patronales inscrites dans ce budget.

En somme, pas plus que la loi quinquennale, ce budget ne sera créateur d'emplois. Il ne contribuera pas davantage à élever la qualification des jeunes et des adultes au niveau exigé par notre économie en mutation. Aussi comprendrez-vous, monsieur le ministre, que le groupe socialiste vote contre votre projet de budget pour 1994.

M. Pierre-André Wiltzer. Il n'assume donc pas ses propres turpitudes !

M. Germain Gengenwin. Et dire qu'il n'y a aucun député socialiste pour applaudir l'orateur du groupe ! (*Sourires.*)

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

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, messieurs les députés, l'élaboration d'un budget est toujours un exercice difficile : elle nécessite une certaine clairvoyance dans les perspectives économiques, exige des objectifs, impose des choix.

Le projet de budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle répond à ces trois règles.

Les perspectives de croissance pour 1994 sont heureusement moins préoccupantes que celles qui se sont traduites dans les faits en 1993. Nous partons sur une base de 1,4 p. 100, laissant entrevoir, en cours d'année, et les premiers signes semblent le confirmer, un freinage de la dégradation économique et - le Gouvernement le souhaite vivement - de celle de l'emploi.

Néanmoins, si ces perspectives sont plus encourageantes, elles ne suffiront pas à déclencher une véritable reprise du marché du travail. C'est pourquoi, même si un frémissement se fait sentir s'agissant des contrats en alternance, indépendamment d'ailleurs de la nécessité d'une réflexion de fond qu'impose le constat des désordres structurels, économiques et sociaux soulignés à bon escient par M. Jean-Pierre Delalande, il nous faudra développer une forte politique de l'emploi afin de relayer une activité encore insuffisante.

Quels objectifs ont inspiré l'élaboration du projet de budget pour 1994 ?

Premier souci, monsieur Berson, présenter un budget lisible traduisant concrètement l'action que le Gouvernement entend mener en matière de travail, d'emploi, et de formation professionnelle.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Voilà qui change !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est pourquoi le projet de budget pour 1994 que j'ai l'honneur, mesdames, messieurs les députés, de vous présenter, vise tout d'abord à être clair et à mieux concentrer les moyens sur les dispositifs les plus performants.

Budget clair, en effet, puisque le Gouvernement a tenu à faire figurer, de manière exhaustive et explicite, dans le projet de loi de finances, tous les moyens mis à la disposition du ministère. Pour la première fois, le projet de budget prévoit le financement de l'ensemble des mesures relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle - merci, monsieur Hannoun, d'avoir souligné l'effort de sincérité !

Ce choix de la clarté met un terme à une dérive de sous-dotation des budgets initiaux ayant entraîné des ajustements importants au cours des exercices précédents. « Jaune » ou « bleu », peu importe (*sourires*) : personne ne peut contester que les ajustements variaient de 25 à 35 p. 100, ce qui est quand même beaucoup.

Ainsi, afin d'intensifier la lutte pour l'emploi, le Gouvernement a été conduit à allouer, dès le printemps de 1993, 18,2 milliards de francs de moyens supplémentaires dont une partie a permis de financer des actions affichées, mais non inscrites dans le budget.

M. Jean-Yves Chamard. Eh oui, monsieur Berson !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour 1994, les crédits inscrits dans le projet de budget s'élèvent à 82,6 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 5,8 milliards de francs au titre des dispositions de la loi du 27 juillet 1993, que le Parlement a bien voulu voter, sur les mesures d'urgence et 20,4 milliards de francs inscrits au titre des charges communes dont 9 milliards de francs pour la budgétisation des allocations familiales - c'est la traduction de l'article 1^{er} du projet de loi quinquennale - avec 600 millions de francs pour le financement des autres articles du projet de loi.

Dès à présent, je tiens à dire à M. Dewees mais également à M. Berson que, quelles que soient les modalités définitives adoptées par le Parlement, vous avez l'assurance la plus formelle que l'enveloppe globale prévue pour 1994 sera disponible.

Au total, les moyens mis à disposition du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèvent à 108,8 milliards de francs. Ils figurent intégralement dans les documents budgétaires de 1994.

En revanche, et contrairement aux années précédentes, les moyens du ministère ne font pas appel à des reports associés d'exercices antérieurs, ni à un compte d'affectation spéciale abondé par des produits de privatisations à venir.

M. Michel Berson. Et l'emprunt Balladur ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. D'après le souvenir que j'ai du collectif récent ce type d'inscription budgétaire peut avoir un caractère très hypothétique. (« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. Michel Berson. Et les 7 milliards de l'emprunt Balladur ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Si l'on compare le projet de loi de finances pour 1994 à la loi de finances initiale de 1993, les crédits augmentent, ne vous en déplaît, monsieur Berson, de 13,5 p. 100.

Le Gouvernement d'Edouard Balladur, auquel j'ai l'honneur d'appartenir, a trop le souci de la rigueur et de l'honnêteté pour s'amuser à jouer les prestidigitateurs en 1994, après avoir dû jouer les pompiers en 1993 ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Si l'on compare les moyens dégagés en 1994, 108,8 milliards de francs, au total des crédits ouverts en 1993 – loi de finances initiale, collectif de printemps et mesures d'urgence –, l'augmentation sera encore de 6,5 p. 100.

Un budget clair, donc, qui vise à mieux porter les efforts sur les actions les plus significatives.

Le ministère du travail s'est livré à une expertise approfondie de tous les services votés. Cela l'a conduit, d'une part – et c'est honnêtement que de le dire –, à reconsidérer l'utilité de certaines dépenses, d'autre part, à procéder au recentrage de plusieurs dispositifs soit en les aménageant, soit en y renonçant lorsqu'ils étaient devenus caducs.

Ainsi, près de 5,6 milliards de francs d'économies ont pu être dégagés, résultant d'une redéfinition de mesures telles que les préretraites FNE ou les contrats emploi-solidarité d'une remise en question de formules peu utilisées – je pense au contrat local d'orientation – et d'un resserrement des trésoreries.

Le projet de budget, qui manifeste une volonté de clarté et d'optimisation des moyens, harmonise l'action que le Gouvernement entend mener en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Ainsi, le projet développe une politique sociale forte de solidarité en faveur des publics les plus vulnérables et intègre les réformes structurelles en cours.

Solidarité, en effet, puisque les moyens destinés aux chômeurs et aux jeunes sans qualification sont renforcés pour atteindre 34 milliards de francs en 1994.

Les dotations relatives aux seuls contrats emploi-solidarité vont pratiquement tripler, passant de 3,6 milliards de francs à 9,4 milliards. En matière de formation alternée, au titre du crédit formation individualisé pour les jeunes, le nombre de places ouvertes passera de 100 000 à 130 000.

Au total, le nombre de places de stage offertes s'élèvera à 418 200 contre 394 000 en 1993. De même, les contrats aidés connaîtront une progression importante : 780 000 en 1994 contre 390 000 en 1993.

Solidarité, également, afin de favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés par la création de 2 500 places en ateliers protégés et en centres d'aide par le travail.

Le fait que l'Etat prenne désormais en charge les cotisations d'allocations familiales des salariés, et notamment des travailleurs handicapés, conduit à une diminution des crédits affectés à la garantie de ressources de ces derniers, mais cela n'affecte en rien le niveau de leur rémunération.

A cet égard, je réponds à M. le rapporteur Michel Hannoun qu'à la suite des observations contenues dans le rapport de la Cour des comptes, des contrôles ont relevé que 80 p. 100 des établissements ne respectaient pas la réglementation en matière de remboursement des cotisa-

tions patronales. Dans un souci de saine gestion, il convient, bien entendu, de remédier à ces dérives. Toutefois, monsieur le rapporteur, afin d'éviter que cette remise en ordre n'entraîne des difficultés de gestion pour tel ou tel CAT, leur situation sera examinée au cas par cas : la rigueur ne doit entraîner aucune injustice.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Je vous remercie !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Au demeurant, je souligne que l'Etat n'est pas le seul partenaire dans cette affaire, je pense en particulier à l'AGEFIPH. Je ne cache pas à l'Assemblée nationale mon souci d'étudier une meilleure synergie et de parvenir à une meilleure affectation des crédits.

Le projet de budget met également en œuvre des réformes structurelles contenues dans le projet de loi quinquennale – je remercie M. Jacques Le Nay d'avoir souligné que c'est le « socle » de la politique du Gouvernement en matière de travail, d'emploi et de formation.

Le Gouvernement entend, en effet, adopter une attitude volontariste pour lever les obstacles à l'embauche, maintenir les emplois existants et créer les conditions optimales favorisant les reprises d'emploi.

Dans cette optique, le projet de budget identifie quatre orientations majeures.

D'abord, et c'est une réponse à la première des préoccupations exprimées par M. Jean-Pierre Delalande, l'allègement du coût du travail. Le projet de budget met en œuvre – c'est le démarrage d'une grande réforme – une modification structurelle importante et novatrice : la prise en charge par l'Etat des cotisations patronales d'allocations familiales pesant sur les bas salaires. Je ne m'y attarderai pas, puisque nous en avons longuement parlé à l'occasion de l'examen du projet de loi quinquennale. Je rappelle simplement que cette exonération concerne tous les salariés recevant un salaire inférieur à 1,10 fois le SMIC, les salariés dont la rémunération est comprise entre 1,10 fois et 1,20 fois le SMIC bénéficiant d'un abattement de 50 p. 100.

Je rappelle aussi que c'est la première étape d'un dispositif qui, dès 1998, devrait permettre d'exonérer des cotisations d'allocations familiales les salaires de 7 millions de Français. C'est donc le début d'un processus qui doit nous conduire à une budgétisation globale – 150 milliards – des cotisations d'allocations familiales. N'oublions pas que, parallèlement, une véritable loi « famille » permettra à l'Etat de prendre en compte cette préoccupation essentielle.

Cette étape s'inscrit également dans la réflexion qui est engagée en vue d'élaborer une grande loi sur les régimes sociaux – ce qui n'est pas étranger aux préoccupations de M. Jean-Yves Chamard ! Mme Veil, ministre d'Etat, présentera le projet tendant à équilibrer les régimes sociaux. Cela dit, cette budgétisation des cotisations d'allocations familiales représente, pour la première année d'application, 9 milliards de francs.

J'avais dit : compensation au franc le franc, identification dans le budget, rapport devant le Parlement. Eh bien, je suis à même de vous préciser aujourd'hui que c'est dans le budget du ministère du travail – charges communes – que sont inscrits ces 9 milliards de francs. Je suis donc en mesure de prouver la cohérence entre mes propos et mes actes ! (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Au titre de l'allègement du coût du travail, 7,2 milliards seront affectés aux exonérations liées aux contrats de qualification et d'apprentissage ainsi qu'aux contrats de retour à l'emploi.

Deuxième orientation : la création et le maintien des emplois. Le projet de budget traduit la volonté du Gouvernement de favoriser les aides à la création d'entreprises - je pense, en particulier, à l'aide à la création d'entreprises par les chômeurs, et je souligne, qu'en année pleine, cela a représenté plus de 50 000 emplois - aides pour lesquelles est prévu un financement de 1,5 milliard de francs, qui sera complété par le projet de loi quinquennale.

La création et le maintien d'emplois, c'est aussi, je me permets de le souligner, toute l'économie du titre II de la loi quinquennale, fondée sur une « nouvelle conception de l'organisation du travail », pour reprendre la formulation de M. Hannoun. Je le dis une fois de plus, il faut « regarder grand angle ». Vous le savez, je soutiens l'expérimentation des trente-deux heures, chère à M. Jean-Yves Chamard et que rappelait tout à l'heure M. Jacques Le Nay.

M. Jean-Yves Chamard et M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais, quel que soit son intérêt, c'est une mesure parmi beaucoup d'autres. C'est ainsi que toutes les mesures comprises dans le titre II de la loi quinquennale offrent toute une gamme de protection entre le chômage partiel et le plan social accompagné de licenciements.

M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Voilà trop longtemps que nous sommes habitués à voir se développer des formules de flexibilité externe, avec toutes leurs conséquences. Nous le payons suffisamment sur le plan budgétaire et sur le plan social pour nous attacher à une démarche de flexibilité interne qui passe par l'annualisation, le temps partiel, le temps réduit avec indemnisation de longue durée, les congés formation. Ces mesures sont adaptées à une société nouvelle, aux contraintes des temps nouveaux où l'on ne peut plus diviser la vie en trois tranches : la jeunesse où l'on apprend, la vie d'adulte où l'on travaille, l'âge de la retraite où l'on se repose ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Excellent !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est ainsi qu'il faut voir les choses ! C'est ainsi que l'on protégera l'emploi ! C'est dans cette optique qu'on peut être ouvert à une expérimentation de ce qui s'appelle désormais « l'affaire des trente-deux heures », mais à condition qu'elle soit génératrice d'emplois. Sinon, ce ne serait jamais que du temps partiel indemnisé, et cela figure déjà dans la loi ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Excellent !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le Gouvernement entend également développer très activement l'incitation des chefs d'entre-

prise à ne recourir aux licenciements qu'en dernier ressort. C'est ainsi que 1,1 milliard sera consacré au développement des préretraites progressives, fortement favorisées dans le projet de loi quinquennale. Le recours à cette formule améliorera l'articulation entre la fin de carrière et l'accueil des jeunes dans l'entreprise, elle permettra à la fois de conserver la mémoire, l'expérience, le vécu d'une entreprise et d'accroître la capacité d'accueil et d'insertion des jeunes.

En outre, une somme de 0,8 milliard sera consacrée au chômage partiel.

La solidarité, monsieur Francisque Perrut, se traduit aussi dans le secteur non marchand, par le développement, l'adaptation, le meilleur ciblage des contrats emploi solidarité. Encore faut-il que leur nombre corresponde aux besoins du moment. Je souhaite leur réduction progressive, moi aussi, mais le budget de l'an prochain permettra d'en financer 650 000, contre 200 000 dans la loi de finances initiale de 1993 - ce qui a fait que, lors de notre arrivée au Gouvernement, le 1^{er} avril, plus un seul n'était disponible et qu'il nous a fallu encore payer 2,5 milliards au titre de l'année précédente !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Tout à fait exact !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Il n'y avait plus un franc !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il a donc fallu créer 450 000 contrats supplémentaires et mettre une rallonge pour éviter une rupture de financement. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Il faut le dire !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je le confirme à l'Assemblée, d'ici à la fin de l'année, ce sera fait !

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Michel Berson, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Michel Berson. Chaque fois que vous parlez des contrats emploi solidarité, vous oubliez systématiquement les quelque 3 milliards de francs du compte d'affectation spéciale.

J'en conviens, la situation économique et sociale de notre pays a fait que le nombre de ces contrats a dû être accru, mais pas dans les proportions que vous indiquez, car le financement était prévu également dans le compte d'affectation spéciale auquel j'ai fait allusion.

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

M. Michel Berson. S'il vous plaît, un peu plus de modération dans vos critiques sur ce sujet !

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

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cher monsieur Berson, je n'entends pas polémiquer, mais simplement apporter une donnée pour éclairer la réflexion : un contrat emploi solidarité, c'est un peu plus de 20 000 francs. Il en a fallu 675 000 cette année, et ce n'est pas avec les 3 milliards du compte d'affectation spéciale qu'on peut assurer le financement des 14 ou 15 milliards qu'il a fallu à ce titre en 1993 !

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Surtout que ces 3 milliards concernaient 1992.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Voilà un autre signe de solidarité, monsieur Perrut : cet effort en faveur des CES, en faveur de l'insertion par l'économie.

C'est l'occasion pour moi de souligner l'intérêt que le Gouvernement et mon ministère portent aux associations intermédiaires, aux entreprises d'insertion qui jouent leur rôle et qui, aujourd'hui bien encadrées par les dispositions législatives et réglementaires, ont toute leur place dans l'aide à l'insertion dans le monde du travail.

Parallèlement, la consolidation des aides FNE aux restructurations est renforcée à hauteur de 0,6 milliard de francs, ainsi que les conventions de conversion pour 1,1 milliard de francs.

MM. Dewees, Jean-Paul Fuchs et Le Nay ont évoqué le formidable problème des services.

Notre monde change très vite. La société change très vite, et peut-être avons-nous à nous reprocher deux erreurs cumulatives. A cet égard, monsieur Berson, vous conviendrez que mon propos n'est pas du tout partisan, puisque ces erreurs couvrent les vingt dernières années.

Nous n'avons pas suffisamment fait preuve d'esprit prospectif dans les années 70 au moment des chocs pétroliers.

M. Jean-Pierre Delalande. Tout à fait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Nous avons cru que c'était un mauvais moment à passer, que nous allions pouvoir nous en tirer, et puis, quand nous nous sommes aperçus que nous étions de plus en plus engagés dans une compétition internationale dure, difficile, nous nous sommes dit : on perd pied, on perd des parts de marché, qu'est-ce qu'on a fait ? Du rattrapage de productivité.

Bref, une erreur de prospective dans les années 70 et une grave, une très grave erreur de choix dans les années 80, y compris dans les services publics, nous ont conduits à cette chute de l'emploi à laquelle il faut aujourd'hui apporter réponse, et il est vrai que c'est notamment par les services que l'on doit pouvoir le faire.

Mais qui dit services, dit : offre solvable nouvelle. Se pose alors ce formidable problème de la répartition des charges entre usagers et contribuables, parce que si nous voulons offrir les investissements, les services dont la communauté nationale a besoin et conserver, dans le même temps, cette marge de jeu pour conduire une politique de solidarité, il faut repenser cet équilibre, et c'est un vrai problème politique, économique et social.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent la loi famille et la loi dépendance, avec toutes leurs conséquences, notamment l'élargissement de champ des services, l'extension du chèque service, le transfert des dépenses passives vers les dépenses actives et le renforcement de la lutte contre le travail au noir.

Bref, je tenais à dire que, au titre de la solidarité, le champ des services nous offre un terrain d'efforts qu'il faut coordonner entre les divers acteurs qui constituent les forces vives de la communauté nationale.

Troisième orientation : la formation professionnelle, autre axe fort de la politique du Gouvernement. C'est par la valeur ajoutée qu'elle est seule capable d'apporter à notre économie que nous pourrions améliorer notre compétitivité, notamment face aux pays qui exercent une concurrence forte par leur main-d'œuvre peu qualifiée.

Quand on sait que, à échéance de dix ans, 30 à 35 p. 100 des métiers auront changé de nature et de contenu, quand on sait que les taux de croissance ne suffiront pas à générer de l'emploi, on comprend la nécessité d'un système très intégré entre la formation et le temps de travail.

Une approche de plus en plus concrète est indispensable. La formation des jeunes doit prendre en compte les réalités régionales et locales au niveau même des bassins d'emplois. C'est particulièrement vrai pour la formation en alternance qui doit associer étroitement et sans exclusive ces trois partenaires essentiels que sont l'Etat, c'est-à-dire l'éducation nationale, les partenaires sociaux et, bien entendu, les conseils régionaux, puisque c'est à eux que la loi de 1983, article 82, donne compétence.

Par pitié, essayons de sortir de ce « triangle des Bermudes » entre trois partenaires qui auraient la tentation de l'exclusivité sur le registre de la formation : nous avons besoin de l'éducation nationale, mais d'une éducation nationale qui s'ouvre à la société, aux entreprises et au monde, nous avons besoin des partenaires sociaux parce que, depuis 1970, ce sont eux qui négocient, étape après étape, l'évolution de la formation en alternance et que c'est avec eux qu'il faut travailler, nous avons besoin du cadre régional, parce qu'il est à la fois territorial, institutionnel et juridique.

M. Jean-Paul Anciaux. Tout à fait !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La régionalisation doit donc être partenariale, avec une éducation nationale allant au-devant des créateurs d'emplois que sont les entreprises, et avec des entreprises et des partenaires sociaux capables de rentrer dans l'éducation nationale.

C'est de cette façon-là et de cette façon-là seulement que l'on pourra sortir de cette situation bloquée.

M. Germain Gengenwin. Encore faut-il les moyens !

M. Jean-Jacques Weber. Et jouer le jeu !

M. Germain Gengenwin. En effet.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je vais y venir !

C'est donc tout l'enjeu de la décentralisation, de la formation des jeunes que met en œuvre le projet de loi quinquennale et que prend en compte le projet de budget pour 1994.

Après m'être laissé aller à cette réflexion globale, je dois dire à M. Jean-Jacques Jegou que si vraiment les conditions sont réunies, je veux dire si le partenariat est réel et les étapes progressives, il sera possible d'aller vite. La région qui voudra, dès 1995, et par le biais de la convention, jouer totalement le jeu de la formation qualifiante, pourra le faire. Si le contrôle de l'Etat est assuré par un service public de l'emploi présent, disponible et si la contractualisation permet un vrai dialogue au quotidien avec les collectivités territoriales, alors, il ne faut être ni sceptique, ni inquiet si sont remplies les trois conditions que je viens de dire – le partenariat, la progressivité et la contractualisation – auxquelles s'ajoute, monsieur Gengenwin, l'existence de crédits suffisants...

M. Germain Gengenwin. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je vous en prie !

M. le président. La parole est à M. Germain Gengenwin, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Germain Gengenwin. Précisément, monsieur le ministre le projet de loi quinquennale dispose, d'une façon apparemment anodine, que les fonds de mutualisation ne peuvent plus être répartis. Nous avons tous accepté cette disposition, l'article 44, avec l'idée que les fonds devraient être utilisés dans la région.

Mais comme cela n'est pas écrit, les fonds non utilisés seront reportés à l'échelon national. Et c'est ainsi que l'Alsace, en 1993, perdra 27 millions ! Voilà le véritable débat que nous devons avoir, et je vous approuve entièrement quand vous dites que c'est au niveau des partenaires régionaux qu'il faudra négocier.

M. Jean-Jacques Weber. Très bien !

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

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur Gengenwin, la formation professionnelle est un volet essentiel des missions de mon ministère et je vous livrerai quelques réflexions sur les moyens de contrôle que vous jugez nécessaires.

Permettez-moi au préalable de rappeler que 44,6 milliards de francs sont consacrés, dans le budget de mon ministère, à la formation professionnelle. Outre la poursuite d'un effort constant dans ce domaine, trois points forts méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, les actions de formation alternée, qui s'adressent aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, ont vocation à être décentralisées à hauteur de près de 5 milliards de francs. Un tiers sera décentralisé dès le début de 1994. Il s'agit des formations qualifiantes qui seront prises en charge par les régions dès la promulgation de la loi quinquennale. Les deux tiers restants, qui concernent les formations préqualifiantes, seront transférées par voie de conventions entre l'Etat et les régions, selon le rythme que celles-ci arrêteront. Ces conventions, monsieur Gengenwin, impliquent évidemment un contrôle de l'Etat.

L'apprentissage - je sais qu'en Alsace et en Moselle on y est encore plus attaché qu'ailleurs - constitue, à l'évidence, un moyen privilégié d'accès à l'emploi pour les jeunes. La participation du ministère du travail à son financement enregistre une progression qui lui permet d'atteindre 3,2 milliards de francs.

Il est vrai, monsieur Jegou, que qui dit apprentissage, dit métier d'aujourd'hui et de demain et dit aussi qualification de plus en plus élevée. Je prends souvent l'image un peu intellectuelle d'un graphique dont l'abscisse se prolongerait le plus loin possible dans les métiers d'aujourd'hui et de demain - y compris les métiers de service, qui ne sont pas des petits boulots mais qui appellent une véritable professionnalisation - et dont l'ordonnée transcrirait le niveau de qualification le plus élevé possible. Ainsi, le « nuage » de l'apprentissage doit se situer le plus loin possible vers les métiers de demain et le plus haut possible vers les qualifications les plus gratifiantes pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail.

De plus, le projet de budget finance la première année d'exécution des futurs contrats de plan Etat-région, dont les objectifs renforceront d'autant la formation professionnelle et l'apprentissage. En effet, il est prévu, pour la première, 500 millions de francs et, pour le second, 200 millions.

M. Gengenwin, mais aussi M. Perrut et M. Fuchs ont mis le doigt sur quelques vrais problèmes.

Vrai problème que l'émiettement des organismes et des structures de formation. Quelles réponses ? D'abord, la future loi sur la grande filière de formation par alternance prévue par la loi quinquennale, texte que le Gouverne-

ment s'est engagé à présenter dès la session de printemps. Ensuite, les plans régionaux de développement des formations qui permettront de mettre de l'ordre, d'introduire de la cohérence dans ces structures, étant entendu qu'ils seront élaborés dans le cadre partenarial que j'ai évoqué.

Vrai problème, monsieur Le Nay, que le risque de déséquilibre ou d'inéquité entre les régions. Quelles réponses ? D'une part, le caractère progressif et conventionnel, du transfert. D'autre part, l'évaluation par la commission de contrôle, dont la vocation est d'assurer l'équilibre et la justice.

Vrai problème encore, monsieur Jegou, que la rationalisation du financement de la formation professionnelle, dont vous avez souligné la nécessité. L'article 47 de la loi quinquennale prévoit un rapport à ce sujet, mais l'Assemblée nationale devance les souhaits du Gouvernement, puisque plusieurs députés ont pris l'initiative de demander la création d'une commission d'enquête. Je n'y vois que des avantages. Plus les choses seront rondement menées, plus elles seront claires, plus nous les aurons conduites ensemble, Gouvernement et Parlement, mieux cela vaudra !

Vrai problème, enfin, que celui du contrôle. A cet égard, l'article 48 de la loi quinquennale prévoit que, pour la première fois, des infractions pénales pourront être prononcées pour sanctionner les comportements frauduleux. Si l'on veut que la formation professionnelle fonctionne bien, qu'elle soit transparente, que tout le monde adhère à la démarche, il faut évidemment ne pas laisser se perpétuer ici ou là des comportements frauduleux.

Le contrôle de la qualité sera également renforcé. Mon ministère soutient une initiative de la nouvelle Fédération de la formation professionnelle et il y participe activement. Il s'agit de confier à un organisme indépendant - l'Office professionnel de qualification des conseils en management - la mise en œuvre d'une procédure unifiée de qualification des organismes de formation.

Les crédits du Fonds social européen vont être revus pour la période 1994-1998. Dans ce cadre, il nous faudra faire prendre en compte nos spécificités nationales, et d'abord nos besoins en matière d'insertion. Je vais m'impliquer dans une campagne de communication à ce sujet auprès des instances européennes. Il nous faudra obtenir aussi, grâce au dialogue avec Bruxelles, un retour qui soit à la mesure de notre situation en matière de chômage. On ne saurait se satisfaire d'un retour à 21 p. 100 alors que le chômage français pèse 25 p. 100 de celui de la Communauté.

M. Francisque Perrut a évoqué le nécessaire rapprochement de la formation et de l'emploi, c'est-à-dire, comme il l'a indiqué, du diplôme et du métier. Non pas qu'il faille minorer la valeur des diplômes mais il faut à coup sûr réhabiliter la notion de métier. Au partenariat d'y veiller. A l'éducation nationale de consentir l'effort que lui imposent les articles 35 à 38 de la loi quinquennale, en assurant le droit à l'expérience professionnelle, en diffusant l'information tout au long du premier cycle, en organisant une orientation progressive qui ne tombe plus comme un couperet à la fin de la troisième, en accueillant des filières de formation par alternance. Je ne souhaite pas que les classes techniques se vident pendant que les CFA ne se rempliraient pas. Une meilleure adéquation entre le diplôme et le métier, entre la formation et l'emploi, passe ainsi par un effort réciproque de rapprochement sur le terrain.

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

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Quatrième orientation : une beaucoup plus grande efficacité du service public de l'emploi. A cet égard, je suis parfaitement en phase avec les rapporteurs, en particulier M. Hannoun qui, le premier, a évoqué le sujet. Oui, il nous faut un véritable service public de l'emploi ! Le processus est engagé, et nous n'avons pas choisi la voie la plus facile - l'Etat doit donner l'exemple - en décidant de créer, après concertation avec les partenaires sociaux du ministère, un service unique de l'Etat au plan régional, par la fusion de la direction régionale du travail et de l'emploi et de la direction régionale de la formation professionnelle. Il y aura ainsi, sous l'autorité des préfets de région, un seul représentant du ministère, toutes compétences confondues, au niveau régional.

Au-delà du regroupement des services régionaux et de la restructuration de l'administration centrale, la réforme des structures doit se poursuivre par une meilleure coordination des deux grandes entités qui sont au service de l'emploi : l'AFPA et l'ANPE. Près de 3 milliards de francs sont consacrés aux services centraux et déconcentrés tandis que 3,9 milliards sont affectés à l'AFPA et 4,9 milliards à l'ANPE. Je précise que l'ANPE sera dotée de 100 emplois supplémentaires en 1994, qui viendront s'ajouter aux 450 emplois créés en 1993.

Un mot au sujet des contrats de progrès, actuellement en voie d'élaboration et même d'achèvement. Ils seront signés avec l'ANPE, et l'AFPA, afin d'opérer une rénovation importante, une vraie déconcentration, au demeurant indispensable, des structures du service public de l'emploi, qui sera ainsi en mesure de mieux s'acquitter de ses missions. Grâce à ces conventions, il s'agit d'installer une charnière très forte, de faciliter une osmose très opérationnelle entre le service public de l'emploi, dont je considère qu'il doit être rapidement déconcentré, et les conseils régionaux, qui auront en charge le pilotage de la formation professionnelle.

M. Emmanuel Dewees a mis en parallèle - je crois que le parallèle s'impose, en effet - la préoccupation d'une gestion dynamique du chômage. A mon sens, la coordination du service public de l'emploi vaut, certes, pour que joue le partenariat en matière de formation professionnelle, mais vaut, également pour la mise en œuvre d'une gestion dynamique du chômage, qui suppose une meilleure liaison entre l'ANPE et l'UNEDIC. L'ANPE est un organisme de caractère public, dont je suis le tuteur, et l'UNEDIC est un organisme paritaire, géré par les partenaires sociaux. Il est essentiel de conserver, de préserver, de respecter ce caractère paritaire. C'est avec cette attitude que le Gouvernement s'est présenté dans la négociation de la convention, et je réponds ainsi à M. Jean-Pierre Delalande qui me demandait où nous en étions pour les capacités financières de l'UNEDIC.

Dans cette négociation paritaire, il y a l'apport de l'Etat, 10 milliards de francs par an pendant dix ans, mais aussi 20 milliards de francs de la part des partenaires sociaux. Compte tenu des cotisations supplémentaires et du recadrage des prestations, la négociation doit nous conduire sur la base d'un chômage moyen que je souhaite voir s'installer durablement au-dessous de la moyenne utilisée pour les calculs d'appréciation. Le chiffre de 3 400 000 sera dépassé. Néanmoins, si l'on considère la moyenne sur dix ans, la marge de jeu me semble conservée à condition, bien entendu, d'avoir une politique budgétaire et économique et dynamique, de mettre en œuvre les dispositions de la loi quinquennale pour l'emploi.

Grâce à l'effort partenarial, nous sommes donc « hors d'eau », si vous me permettez cette expression, à échéance des années qui viennent.

Il est vrai qu'une articulation forte s'impose entre le service public de l'emploi - notamment l'ANPE, qui y est intégrée - et l'UNEDIC. Tous les partenaires sociaux, presque tous - tous les syndicats sauf un - ont signé la convention. Deux mesures sont prévues, dont une pour renforcer l'autorité centrale de l'UNEDIC - l'autre mesure tendant à la mise en place d'un conseil de contrôle, de prévention, reliant les services du ministère, l'ANPE et l'UNEDIC. C'est la façon d'assurer la synergie et de permettre à l'ANPE de jouer un meilleur rôle en amont, vers l'entreprise. C'est là que la charnière doit être forte et le directeur général que j'ai fait nommer en conseil des ministres, M. Michel Bon, a une approche très « entrepreneuriale », afin de jouer précisément l'articulation avec les entreprises de façon que l'ANPE soit le plus en amont possible. Grâce à un effort d'information et de communication, il nous faut favoriser un meilleur dynamisme.

Puisque je parle d'information et de communication, qu'il me soit permis d'observer que, depuis huit jours, nous avons mis en place, dans le cadre du ministère, un système « info-emploi », qui fonctionne très bien, en tout cas à la satisfaction de tous ceux qui l'utilisent, soit, pour le moment, plus de 1 500 personnes par jour. Bon, huit jours, ce n'est que huit jours, mais nous sommes déjà sur la base de 25 000 à 30 000 communications par mois. Les échanges sont tout à fait concrets, pragmatiques, environ un tiers Paris, un tiers région Ile-de-France et un gros tiers province. Ils sont le fait de chefs d'entreprise, d'artisans, de demandeurs d'emploi, de jeunes qui frappent à la porte du monde du travail. L'initiative va donc, me semble-t-il, dans le sens des préoccupations exprimées en termes de gestion dynamique, d'information et de conseil, et de communication.

Sachez enfin qu'un redéploiement sera réalisé, d'une part pour porter les crédits destinés aux missions locales à leur niveau de 1993, d'autre part - je vous le dis, monsieur Hannoun, monsieur le président Galley, mais vous avez aussi le droit d'écouter, monsieur Berson -, pour augmenter de 10 millions de francs l'effort de l'Etat en matière d'accompagnement, ce qui permettra le financement de cinquante emplois de correspondants supplémentaires.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans faire écho aux interventions des deux orateurs de l'opposition, M. Colliard, au nom du groupe communiste, et M. Berson, au nom du groupe socialiste.

Monsieur Colliard, je vais vous parler sans esprit polémique, mais avec un peu de tristesse. Une fois de plus, car j'y suis habitué - de jour, de nuit, jusqu'à trois heures et demie du matin ! - j'ai entendu décliner de diverses façons le même discours, un discours de condamnation répété de toutes les mesures novatrices, adaptées aux exigences de la société contemporaine, incluses dans la loi quinquennale. Aucune de ces mesures ne trouve grâce à vos yeux, j'en ai conscience. Comme si vous demeuriez attaché à une société dépassée, animé que vous seriez par la nostalgie de la lutte des classes, une nostalgie entretenue par les images de *Germinal* et la passion obsessionnelle de l'étouffement économique.

Vraiment, je ne sais quoi répondre à votre espèce de mise en cause de la sincérité de notre démarche, de la réalité des propositions faites. Je vous entends reprendre, en long, en large, en travers et en diagonale, le même discours, et moi je n'ai pas d'autre réponse que celle que je

viens de vous faire ! Vraiment, je le crois, vous êtes en retard d'une époque. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Daniel Colliard. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ?

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. Daniel Colliard, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Daniel Colliard. Monsieur le ministre, ne reprenez pas le reproche de l'archaïsme ! Si vous m'avez écouté tout à l'heure, reconnaissez que j'ai présenté des mesures nouvelles qui n'ont jamais été mises en œuvre jusqu'à présent dans leur cohérence.

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Heureusement !

M. Daniel Colliard. Je pourrais d'ailleurs vous retourner votre appréciation et vous taxer d'archaïsme, car votre budget reprend, en les amplifiant, des dispositions dont l'inefficacité a été démontrée, puisque, au fil du temps, la courbe du chômage n'a cessé de monter.

Ne me renvoyez ni à hier, ni à avant-hier, ni au siècle dernier. C'est au contraire l'esquisse d'une politique d'avenir que j'ai présentée. Je conçois qu'elle ne vous convienne pas, mais ne la dénaturez pas.

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Si l'on s'en tient au temps présent, monsieur Colliard, je note simplement que vous condamnez toutes les mesures que nous proposons avant même qu'elles aient été mises en œuvre. Telle est votre attitude à propos du projet de loi quinquennale. Je vous rappelle que nous ne sommes là que depuis six mois.

Mais, puisque vous évoquez un passé récent, permettez-moi de vous faire observer que si nous sommes conduits à ouvrir ces pistes nouvelles, c'est bien que les mesures qui ont été prises dix ans durant par des gouvernements auxquels vous avez d'abord appartenu et qu'ensuite vous avez soutenus...

M. Daniel Colliard. Que nous avons condamnés aussi !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Le fameux soutien sans participation !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... ont engendré la situation que nous connaissons aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Monsieur Berson, vous m'avez fait d'entrée de jeu et vous vous êtes attaché à le décliner, le reproche d'être incapable de donner plus à ceux qui ont le moins. Or je trouve cette accusation quelque peu hasardeuse. Hasardeuse dans la mesure où c'est l'actuel gouvernement qui a permis de sauver l'UNEDIC, qui était en faillite, et donc de payer les indemnités des chômeurs de notre pays dès le mois de mai. N'est-ce pas là une façon d'aller au-devant de ceux qui ont le moins ? Hasardeuse dans la mesure où c'est grâce à la remise à niveau des CES que nous avons évité à un grand nombre de jeunes de se retrouver à l'ANPE.

Hasardeuse dans la mesure où vous avez oublié que le programme PAQUE lancé en 1992 et que vous avez longuement évoqué a fait apparaître des dysfonctionnements sérieux dans le domaine de la formation spécifique, et à des coûts tels qu'il n'y avait pas de crédits disponibles au budget 1993 pour en assurer la suite. Nous sommes donc conduits à reprendre le problème de l'insertion des plus modestes, des plus exposés, des plus fragilisés.

M. Michel Berson. Avec moins de crédits !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vraiment, l'accusation était pour le moins hasardeuse et, en tout état de cause, tout à fait injuste !

Voilà donc, mesdames, messieurs les députés, quel est l'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce projet de budget. Compte tenu du volume de crédits qu'il gère, le ministère met en œuvre une série de mesures destinées à en contrôler le bon usage et à évaluer les politiques engagées.

A cet effet, il s'est doté, en 1993, d'une direction chargée de l'animation, de la recherche des études et des statistiques et des évaluations, la DARES, qui a concentré l'essentiel des moyens d'expertise du ministère.

Le renforcement des missions de contrôle en moyens humains et la déconcentration de ces derniers permettront, j'en suis certain, de démultiplier les efforts déployés dans ce domaine.

De plus, le projet de loi quinquennale donnera les moyens juridiques nouveaux qui s'imposent, s'agissant notamment du contrôle de la formation professionnelle.

Ainsi, mesdames, messieurs les députés, ce budget lisible, clair, optimisé marque une première étape dans la mise en œuvre des réformes structurelles - elles se concrétisent notamment dans le cadre du socle de la loi quinquennale - que les Français appelaient de leurs vœux en mars dernier.

Ces réformes, accompagnées d'un mouvement de simplification tant des dispositifs que des procédures, permettront de conduire la France vers une société plus ouverte, plus performante et plus apte à suivre les évolutions de notre temps.

Et c'est à vous, messieurs les sénateurs, ou plutôt messieurs les députés (*Sourires...*) Pardonnez-moi, mais après six jours et six nuits passés au Sénat, j'ai quelque excuse...

C'est donc à vous, messieurs les députés, que j'emprunte la double conclusion qui s'impose à mon propos : non, monsieur Hannoun, le chômage n'est pas une fatalité, oui, monsieur Fuchs, la lutte pour l'emploi doit être la priorité ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Daniel Colliard. Mais vous ne m'avez pas répondu sur Alsthom, monsieur le ministre !

M. le président. Monsieur le ministre, vous êtes tout pardonné, ces six jours et ces six nuits vous absolvent ! (*Sourires.*)

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial. Et puis, les sénateurs sont l'avenir des députés ! (*Sourires.*)

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

3

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1994 n° 536 (rapport n° 580 de M. Philippe Auberger, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

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

Annexe n° 37 (Travail, emploi et formation professionnelle : formation professionnelle) de M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial.

Annexe n° 38 (Travail, emploi et formation professionnelle : travail et emploi) de M. Michel Hannoun, rapporteur spécial.

Avis n° 581, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales :

Tome XVI (Travail, emploi et formation professionnelle : formation professionnelle) de M. Francisque Perrut ;

Tome XVII (Travail, emploi et formation professionnelle : travail et emploi) de M. Emmanuel Dewees.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

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