

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER BARIANI

1. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales** (p. 2).

2. **Loi de finances pour 1997 (deuxième partie).** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES (p. 2)

M. Raymond Lamontagne, suppléant de M. Michel Hannon, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le travail et l'emploi.

M. Denis Jacquat, 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. Michel Berson, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle.

MM. Germain Gengenwin,
Jean Royer,

Jean Ueberschlag,
Maxime Gremetz,
François Asensi,
Mme Roselyne Bachelot-Narquin,
M. Michel Berson,
Mme Nicole Catala.

Rappel au règlement (p. 20)

MM. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 21)

MM. Michel Berson, le président.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi.

M. le président.

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

3. **Ordre du jour** (p. 27).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER BARIANI, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

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 deux 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 1997 (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 1997 (n^{os} 2993, 3030).

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère du travail et des affaires sociales, concernant le travail et l'emploi.

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

M. Raymond Lamontagne, suppléant M. Michel Hannoun, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre du travail et des affaires sociales,

mes chers collègues, mon collègue Michel Hannoun, retenu au conseil général de l'Isère qu'il préside, m'a prié de vous présenter le budget du travail et de l'emploi à sa place.

Les crédits inscrits dans le projet de budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1997 s'élèvent à 102,97 milliards de francs auxquels il faut ajouter 47,36 milliards de francs inscrits au budget des charges communes, soit un total de 150,33 milliards de francs contre 139,2 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1996, ce qui représente une hausse de 8 %. Les crédits inscrits au budget du ministère augmentent, quant à eux, de 3,53 % par rapport à la loi de finances pour 1996.

Cette progression des crédits, remarquable cette année puisque le projet de loi de finances pour 1997 voit ses dépenses stabilisées en francs courants, traduit la priorité accordée à la politique de l'emploi. La progression des crédits est cependant maîtrisée : par rapport à l'évolution spontanée du budget qui, sur les bases de 1996, aurait conduit à une augmentation de plus de 26 milliards de francs, l'augmentation a été contenue à 11,1 milliards de francs, ce qui représente un effort d'économie à hauteur de 14,7 milliards de francs.

Deux grandes orientations se dégagent de l'ensemble des moyens budgétaires consacrés au travail et à l'emploi.

Première orientation, la poursuite de l'allègement massif du coût du travail. Cet allègement a pour but d'enrichir la croissance en emplois et relève d'une approche économique de la politique de l'emploi. L'allègement est financé sur le budget des charges communes et le budget du travail.

Il comprend principalement les exonérations de charges sociales sur les bas salaires. Ainsi, 38,34 milliards de francs sont inscrits au titre de la ristourne unique dégressive qui permet une réduction des charges sociales de 1 166 francs au niveau du SMIC, soit 12,6 % du coût du travail. Dans les secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, la ristourne dégressive atteint 1 900 francs au niveau du SMIC et 2 milliards de francs sont inscrits à ce titre.

D'autres exonérations de cotisations sociales au bénéfice des associations pour l'embauche d'un premier salarié ou liées à l'aménagement du territoire sont également prévues.

Le projet de budget inscrit aussi 815,6 millions de francs pour financer l'aménagement et la réduction du temps de travail dans le cadre de la loi du 11 juin 1996, dite loi Robien. Je ne rappellerai pas les termes de cette loi, désormais connue de tous. J'indiquerai simplement que, dès le mois de juillet 1996, la commission d'enquête sur les aides à l'emploi se demandait si le dispositif ne risquait pas d'être très coûteux pour les finances publiques pour le cas où de nombreuses entreprises souhaiteraient l'utiliser.

De fait, un débat s'est instauré sur le coût excessif de la loi. Il semble que les grandes entreprises y aient recours dans le cadre de leurs plans sociaux alors que les PME

privilégieraient plutôt l'aspect offensif, c'est-à-dire l'augmentation des effectifs parallèlement à l'augmentation du temps de travail.

La seconde orientation du projet de budget porte sur le recentrage des dispositifs d'aide à l'emploi, lesquels relèvent d'une approche sociale de la politique de l'emploi.

Le contrat initiative emploi est recentré depuis le 1^{er} septembre 1996 : la prime est désormais réservée aux publics prioritaires et aux jeunes et modulée en fonction de la durée de demande d'emploi. Pour 1997, 17,979 milliards de francs sont inscrits, contre 11,6 milliards de francs en 1996 ; ils permettront de financer environ 280 000 CIE en 1997. C'est une augmentation importante, puisqu'elle représente presque 40 %.

Les crédits inscrits en faveur des contrats emploi solidarité augmentent, passant de 10,842 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1996 à 11,991 milliards de francs pour 1997, pour le financement de 500 000 CES en métropole. En pratique, ce nombre devrait être de 570 000 en 1996, traduisant une diminution du nombre de CES par rapport aux années antérieures.

Les CES doivent continuer de répondre à la nécessité de lutter contre l'exclusion sociale en permettant à des personnes dont le degré d'employabilité a diminué de rendre des services à la collectivité. Pour cela, l'instauration d'un ticket modérateur à la charge des employeurs tendra à établir une sorte de coresponsabilité entre les acteurs : l'Etat et les employeurs. Il convient par ailleurs de mettre un terme aux dérives dénoncées par la Cour des comptes – en particulier au recrutement des salariés en CES pour des postes de salariés permanents.

Des crédits sont également prévus pour les emplois consolidés et les emplois de ville.

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, ACCRE, est supprimée par l'article 94 du projet et l'exonération des cotisations sociales, non compensée par l'Etat à la sécurité sociale, en faveur des créateurs pendant un an est maintenue. Il aurait été sans doute préférable de dresser un bilan des mesures de recentrage du dispositif de l'ACCRE intervenues en 1996 avant de procéder à la suppression pure et simple de l'aide forfaitaire de l'Etat.

S'agissant des dispositifs de retrait d'activité, c'est-à-dire des préretraites associées aux plans sociaux, le Gouvernement prévoit en 1997 une augmentation des préretraites totales et une diminution des préretraites progressives. Parallèlement, l'allocation de remplacement pour l'emploi, ARPE, mise en place par les partenaires sociaux et qui arrive à échéance le 31 décembre 1996, est versée aux salariés de moins de soixante ans, ayant cotisé au moins pendant quarante ans, qui partent de manière anticipée à la retraite et dont l'entreprise s'est engagée à procéder à une embauche de remplacement d'un demandeur d'emploi.

Michel Hannoun souhaite que l'activation des dépenses passives de l'assurance chômage soit vivement encouragée. Une articulation doit être établie entre la préretraite progressive de l'Etat et l'allocation de remplacement pour l'emploi. Il convient, selon lui, de porter une attention à deux tranches d'âge particulièrement exposées : les adultes de plus de cinquante ans et les jeunes de moins de vingt-cinq ans. Dans les deux cas, les dispositifs existants ne répondent pas à l'ensemble des besoins de ces deux tranches d'âge. Pour les adultes de plus de cinquante ans, le CIE et les systèmes de départ en préretraite ne per-

mettent de prendre en charge que les chômeurs de très longue durée et les personnes ayant atteint cinquante-six ou cinquante-sept ans.

Pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, les contrats de qualification et le CIE n'apportent pas de solution au problème du chômage des jeunes diplômés de l'université – bac plus 2 à bac plus 5 – à la recherche d'un premier emploi. A cet égard, il est souhaitable que l'aide au premier emploi des jeunes, jugée inadaptée et supprimée au 1^{er} septembre 1996, soit remplacée par un nouveau dispositif.

Au-delà des actions déjà prévues et engagées pour 1997, il importe de poursuivre la politique de l'emploi dans trois directions.

Tout d'abord, la transformation des dépenses passives en dépenses actives doit rester la priorité de la politique de l'emploi. Le rapport entre le montant des sommes mobilisées par la lutte contre le chômage et les effets positifs de ces dépenses en termes d'emplois n'est pas encore satisfaisant. Le travail d'évaluation et de rationalisation doit être accentué. A cet égard, il est important qu'un dispositif tel que l'allocation de remplacement pour l'emploi, ARPE, soit maintenu sous une forme ou sous une autre.

Ensuite, la diminution du coût du travail doit être poursuivie en raison du problème des charges sociales assises pour une bonne part encore sur le travail. La fiscalisation progressive des cotisations sociales ou leur transfert vers la contribution sociale généralisée doit être poursuivi à un rythme accéléré. En revanche, il convient de s'interroger sur l'efficacité des simples exonérations de charges dont les effets sur l'emploi semblent limités. Face à cela, on pourrait imaginer que toute nouvelle exonération de charges profite, à parts égales, à l'employeur et au salarié de manière à alléger le coût du travail et à relancer la consommation des ménages. Cette mesure ne manquerait pas d'avoir un effet d'entraînement entre l'offre et la demande, de nature à augmenter la croissance.

Enfin, le partage du temps de travail doit être encouragé à l'image de la loi Robien. Une réduction du temps de travail négociée par les partenaires sociaux et accompagnée d'une exonération de charges subordonnée à un niveau de l'emploi semble une bonne méthode et donne d'ores et déjà quelques résultats.

La situation actuelle de l'emploi est liée à une croissance conjoncturelle insuffisante. La politique de l'emploi a incontestablement donné des résultats en améliorant l'efficacité des interventions de l'Etat. Alors qu'il fallait 2,5 % de croissance pour stabiliser l'emploi en France dans les années 80, il en faut aujourd'hui 1,5 %. Mais la politique de l'emploi ne saurait remplacer les acteurs économiques, les employeurs et les consommateurs, dont le rôle reste déterminant. La croissance dépend à la fois des entreprises qui créent des emplois et des particuliers qui consomment. C'est donc à leur responsabilité, à un nouveau civisme économique qu'il faut en appeler. Il leur appartient de faire le choix des hommes contre celui des machines. Favoriser l'emploi dans notre pays est d'abord l'affaire de chacun.

Sous réserve de ces observations, la commission des finances a adopté les crédits du travail et de l'emploi et vous demande, mes chers collègues, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

Elle a également adopté les trois articles rattachés au budget : l'article 94 portant réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, modifié par deux amendements, l'article 96 portant réforme du contrat initiative

emploi et l'article 97 relatif au transfert à l'AGEFIPH du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés placés en milieu ordinaire. (*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. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le travail et l'emploi.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget pour 1997 est en augmentation de 11 milliards de francs par rapport à 1996, soit une croissance de 8 % qui recouvre à la fois une progression des moyens consacrés à l'emploi et des économies répondant aux impératifs de maîtrise de la dépense publique. Par là même, vous démontrez, monsieur le ministre, l'ambition du Gouvernement de conduire une politique forte en faveur de l'emploi tout en procédant aux rationalisations nécessaires des dispositifs qui la composent.

La caractéristique principale de ce projet de budget est inscrite dans la progression des crédits liés aux exonérations de charges sociales, c'est-à-dire, d'un côté, le dispositif d'allègement de charges sur les bas salaires et, de l'autre, les exonérations afférentes aux mesures ciblées, et notamment le contrat initiative emploi. Ainsi, 62,1 milliards de francs seront consacrés à la prise en charge par l'Etat des exonérations de charges prévues par la politique de l'emploi, soit 41 % du total des crédits.

Le budget du travail et de l'emploi devient de ce fait très largement un budget d'exonération de charges plutôt qu'un budget d'intervention.

Parallèlement, les réformes conduites par le Gouvernement prévoient le basculement d'une partie du financement de la protection sociale vers l'impôt. Nous en avons débattu longuement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, je me pose la question suivante : ne faudrait-il pas envisager de distinguer clairement ce qui relève de mesures structurelles, générales et durables d'allègement des charges de ce qui reste du domaine des actions sur lesquelles le ministère du travail a une réelle maîtrise ?

La croissance étant devenue plus riche en emplois, la politique de l'emploi poursuit deux objectifs majeurs, la lutte contre la sélectivité du marché du travail, qui provoque notamment le chômage de longue durée, et l'accompagnement des restructurations.

De nouveaux outils viendront appuyer cette politique en 1997. Je citerai le développement d'emplois non marchands liés au pacte de relance pour la ville ou au projet de loi de cohésion sociale. Je soulignerai également les effets que nous pouvons attendre de la loi du 11 juin 1996 favorisant la réduction du temps de travail accompagnée d'embauches supplémentaires.

J'ajoute que cette loi est d'origine parlementaire puisqu'elle a été initiée par Marie-Thérèse Boisseau et moi-même et, surtout, fortement appuyée par notre président de groupe, M. de Robien.

Je tiens surtout à insister sur la priorité qui doit être donnée à l'emploi des jeunes. Préparer la France à l'avenir, c'est en effet assurer à ses jeunes les moyens de s'insérer dignement dans le monde du travail dont ils sont à l'heure actuelle trop souvent écartés.

Le chômage des jeunes, qui dépasse aujourd'hui 24 %, doit être l'objet de la préoccupation de tous. Certes, les chiffres doivent être relativisés du fait de la faiblesse du taux d'activité des jeunes, c'est-à-dire des jeunes présents sur le marché du travail. Comme ils ont quitté le système scolaire sans qualification, le chômage les frappe plus massivement. En fait, rapporté à l'ensemble d'une classe d'âge, la proportion de jeunes sans emploi est plutôt de l'ordre de 9 %. Cependant, au-delà de ce chiffre, ce sont les évolutions en profondeur qui sont préoccupantes.

En France, en effet, les entreprises n'embauchent plus les jeunes de manière naturelle. Si l'on veut grossir le trait, on peut dire que, depuis vingt ans, les entreprises ont fait le choix de privilégier leurs salariés de la tranche d'âge vingt-cinq-quarante-neuf ans en rationnant les emplois offerts aux jeunes et en cherchant à se séparer de leurs salariés âgés.

Ce phénomène nourrit l'inquiétude sur plusieurs points, d'abord sur l'avenir professionnel que l'on réserve à des jeunes poussés à rester dans le système scolaire plus longtemps, parfois au détriment de la relation entre la qualification obtenue et l'emploi occupé. On observe en effet des déclassements professionnels à tous les niveaux de diplôme, ce qui conduit les moins qualifiés à rester sur le bord du chemin.

Un autre sujet d'inquiétude porte sur les difficultés que rencontrent les jeunes pour accéder à une vie personnelle et sociale autonome alors que leur parcours d'insertion dans l'emploi devient plus long et plus chaotique.

Enfin, on peut s'inquiéter pour la gestion par les entreprises de leurs pyramides des âges : en effet, elles auraient intérêt à embaucher des jeunes dès maintenant pour anticiper le départ des classes nombreuses à partir de l'année 2006.

Je me réjouis que la politique de l'emploi comporte de nombreuses mesures en faveur des jeunes. Citons le développement de la formation en alternance et notamment l'apprentissage, ou bien l'insertion professionnelle dans le secteur marchand grâce à l'ouverture du CIE aux jeunes non qualifiés sans condition de durée de chômage.

L'offre d'insertion dans le secteur non marchand reste également importante, mais je veux insister sur la nécessité de conserver aux collectivités locales et aux associations toutes les possibilités d'accueil de jeunes en contrats emploi-solidarité.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales souhaite, à cet égard, que le dispositif du « ticket modérateur » prévu par le Gouvernement pour la prise en charge des CES ne conduise pas à pénaliser les collectivités qui s'engagent pour l'insertion des jeunes.

Ce point est très important, en particulier pour les associations, surtout les plus petites. Le coût des CES ne doit pas devenir un obstacle à l'insertion. Il faut plutôt chercher à responsabiliser les employeurs sur le rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le retour dans l'emploi marchand des jeunes qu'ils accueillent en CES.

Par ailleurs, il faut souligner que le dispositif de pré-retraites contre embauches mis en place dans le cadre de l'UNEDIC a déjà permis l'embauche de 12 000 jeunes grâce à l'activation des dépenses de chômage. Nous nous en félicitons et, dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC, la commission souhaite la reconduction du dispositif au terme des négociations qui vont s'ouvrir le 19 novembre.

Enfin, à la suite du sommet sur l'emploi des jeunes, qui s'est tenu à Matignon le 13 juin dernier, de nouvelles actions ont été décidées, notamment la généralisation de

programmes régionaux pour l'emploi des jeunes, qui permettent d'associer l'ensemble des partenaires, plus particulièrement les régions puisqu'elles ont compétence en matière de formation professionnelle des jeunes.

Nous nous réjouissons de cette mobilisation de tous les acteurs de l'insertion des jeunes qui devrait permettre d'atteindre l'objectif de 250 000 emplois supplémentaires offerts aux jeunes en 1996, tel qu'il avait été fixé lors du sommet social du 21 décembre 1995.

Afin d'amplifier encore les mesures destinées à poursuivre cet effort en 1997, je voudrais suggérer au Gouvernement des priorités qu'il pourrait retenir.

Pour la commission, la première d'entre elles devrait être d'affirmer le droit à l'insertion. En effet, le devoir national d'insertion avancé par le Premier ministre s'adresse aux partenaires qui ont en charge l'insertion des jeunes, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités locales, les partenaires sociaux, les entreprises.

Néanmoins, à ce devoir d'insertion doit correspondre également l'ambition de donner à chaque jeune la place qui lui revient dans la société et sur le marché du travail. Dans ces conditions, pour assurer les jeunes de cette ambition et pour leur permettre d'être confiants à l'égard des mesures mises en œuvre, ne faudrait-il pas affirmer en leur faveur un droit à l'insertion ?

Il s'agirait d'un droit à disposer d'un accompagnement vers l'emploi et la formation, organisé en concertation avec l'ensemble des partenaires intéressés. Mais la portée de ce dispositif irait bien au-delà, puisqu'il imposerait en quelque sorte une obligation de moyens, sinon de résultat, à la démarche partenariale qui, pour l'heure, reste principalement indicative.

Pour solenniser l'affirmation du droit à l'insertion, je suggère également d'en faire le thème de l'année sociale 1997, comme 1996 avait été proclamée année de l'aménagement du temps de travail. Cette initiative aurait l'avantage de sensibiliser l'opinion publique, au-delà des acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre des mesures concrètes.

La commission souhaite ensuite que les pouvoirs publics s'efforcent de soutenir et de susciter les initiatives des entreprises qui, par voie d'accord avec l'Etat ou en leur sein, prennent des engagements en matière d'emploi des jeunes. Il faut, en effet, valoriser ces initiatives et montrer leur exemplarité, d'autant qu'il est du propre intérêt des entreprises de programmer de manière concertée la gestion de leurs ressources humaines.

Le rôle de l'Etat, dans cette optique, pourrait être de favoriser le dialogue social sur l'emploi des jeunes dans les entreprises en leur apportant le conseil et l'appui technique des services déconcentrés du ministère du travail.

La commission demande également la mise en œuvre d'une véritable politique locale d'emploi en faveur des jeunes pour assurer la bonne coordination des mesures d'insertion professionnelle et sociale. Compte tenu de l'engagement des collectivités locales pour l'emploi des jeunes, notamment dans le cadre des CES, il faut les associer aux actions menées au plus près du terrain.

L'emploi des jeunes diplômés est aussi une priorité que suggère la commission, et, dans ce but, nous souhaitons vivement le rapprochement entre les étudiants et les entreprises pendant le cursus des études.

Enfin, j'appelle l'attention du Gouvernement sur un problème qui me tient à cœur et qui concerne les jeunes veuves, laissant à Mme Bachelot le soin de parler des handicapés. Les jeunes veuves se heurtent, en effet, à des

difficultés spécifiques lorsqu'elles n'exercent pas d'activité au moment du décès. Il faudrait leur ouvrir un certain nombre de dispositifs d'insertion en les considérant comme public prioritaire.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Très bien !

M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis. Au bénéfice des observations que j'ai formulées, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 1997. (*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. le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la formation professionnelle.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du budget de la formation professionnelle est, bien entendu, totalement inséparable de l'analyse de la situation de l'emploi et des finances publiques.

Il n'est pas besoin de revenir ici sur les difficultés rencontrées par les jeunes pour obtenir un premier emploi et par les demandeurs d'emploi de longue durée pour en retrouver un. A l'évidence, la formation professionnelle a un rôle à jouer pour favoriser la première insertion des jeunes et la réinsertion des demandeurs d'emploi. Il faut donc la développer autant qu'il est possible, sans pour autant grever les finances publiques à l'excès, car toute dépense supplémentaire, en dernière analyse, crée une charge supplémentaire sur les entreprises qui sont susceptibles d'embaucher.

Cette contradiction n'est qu'apparente : réduire la dépense publique, tout en développant la formation professionnelle, revient à rationaliser les dépenses, pour en accroître l'efficacité et les résultats concrets. En d'autres termes, toute dépense publique a un prix qu'il convient d'évaluer en fonction des résultats tangibles qu'elle permet d'obtenir.

Monsieur le ministre, tel est, je le crois, l'axe de votre politique, qui consiste notamment à développer l'apprentissage, dont on connaît l'efficacité en termes d'insertion dans l'emploi, dans notre pays comme en Allemagne, et à recentrer les dispositifs de formation professionnelle en faveur des publics prioritaires : les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée.

Les crédits prévus pour l'alternance atteignent au total près de 13 milliards de francs, en progression notable par rapport à l'année en cours, essentiellement en raison des nouvelles dispositions relatives aux primes d'apprentissage.

C'est incontestablement dans cette voie qu'il faut poursuivre. On comptait 460 000 jeunes en formation en alternance à la fin du mois de juin 1996, en progression de 6 % en un an. Pour autant, nous sommes encore très loin de l'Allemagne qui compte 1,6 million de jeunes en apprentissage. Toutes choses égales par ailleurs, il y a donc un gisement d'emplois des jeunes en apprentissage qu'on peut estimer, dans la meilleure des hypothèses, à près de 700 000 places, si l'on se fonde sur une enquête réalisée par les services du ministère du travail.

Il est donc essentiel de promouvoir et de développer l'apprentissage et toutes les formes d'alternance. Cela est possible, sans accroître nécessairement l'effort des finances publiques. Pour ma part, rejoignant en cela certaines des

propositions formulées par M. Michel de Virville, j'ai proposé des pistes et des orientations que je voudrais rappeler ici de façon très lapidaire.

En premier lieu, il est indispensable de procéder à une réelle simplification des textes et des formalités administratives, en poursuivant les efforts déjà engagés depuis quelques années. Il s'agit d'accroître la lisibilité de l'ensemble du dispositif de formation en alternance, pour les employeurs, pour les jeunes, pour leurs parents, et de réduire la complexité de gestion ou les lourdeurs administratives qui découlent pour les employeurs de l'embauche de jeunes en alternance.

En second lieu, à défaut d'une fusion pure et simple de la formation en apprentissage et des contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation, il convient, à tout le moins, de regrouper ces trois derniers dispositifs et d'unifier, autant qu'il est possible, les règles applicables en ce qui concerne l'apprentissage et l'alternance. Je n'ignore pas les obstacles financiers qui s'opposent à un tel regroupement, mais je sais qu'on ne peut conserver intacte cette espèce de cathédrale baroque aux multiples clergés et chapelles et je suis sûr qu'il est possible de trouver le moyen de réaliser une telle réforme à coût constant.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Par ailleurs, il convient d'obtenir une mobilisation accrue des fonds disponibles au titre de l'alternance et une simplification des dispositifs financiers.

Enfin, une campagne active d'information et de sensibilisation auprès des employeurs, des jeunes et de leurs parents devrait être engagée, à l'issue des différentes réformes que je viens d'évoquer.

Tout cela n'aura de chances d'aboutir qu'à la condition de diversifier l'apprentissage et l'alternance, en y intégrant les entreprises du secteur industriel. Il convient aussi et surtout de revaloriser l'alternance, en en faisant autre chose qu'une solution d'échec scolaire. Cela suppose une promotion des formations qualifiantes de niveau sans cesse plus élevé. La revalorisation de l'apprentissage découlera de l'élévation des niveaux de diplômes et – faut-il le dire ? – d'une plus grande considération accordée aux apprentis par les employeurs. Disant cela, je pense notamment aux métiers du commerce, de l'artisanat ou de la restauration.

Je tiens à insister sur la nécessité d'une réforme rapide sur ces différents points. Je n'ignore pas, monsieur le ministre, le caractère très récent des différentes réformes déjà adoptées à votre initiative ou à celle de votre prédécesseur. Je comprends bien que les partenaires de la formation professionnelle puissent se sentir perturbés par la succession de ces réformes, mais il y a urgence. On ne peut laisser les choses en l'état et le chômage des jeunes progresser indéfiniment. Il faut donc agir et agir vite, comme le suggère M. de Virville.

Au risque de paraphraser le Premier ministre, je voudrais également insister pour que les employeurs se mobilisent en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes. Bien entendu, les entreprises ne pourront jamais embaucher sans être assurées d'un niveau suffisant d'activité à court et à moyen terme. Mais, au-delà du volume d'emploi, elles ont, selon moi, une obligation sociale et économique de formation à l'égard des jeunes.

La plupart des entreprises allemandes, surtout les plus grandes et les plus performantes, mais aussi les entreprises de dimension moyenne, ont parfaitement compris la portée et l'intérêt économique d'un investissement fort et durable dans le domaine de la formation.

Depuis la guerre, plus encore depuis que l'Etat a voulu s'en mêler directement avec les partenaires sociaux, les entreprises françaises s'en sont progressivement désintéressées. Et nous avons aujourd'hui, par-delà les différences d'approche statistique, l'un des plus hauts niveaux de chômage des jeunes en Europe.

Il ne s'agit pas, il ne s'agit plus d'imposer aux entreprises des obligations financières ou déclaratives de toute nature. Il s'agit de leur faire prendre conscience de la nécessité de développer la formation en alternance des jeunes, directement dans l'entreprise, tant dans un souci économique, que pour leur image de marque et pour conforter leur place dans la société.

Les dispositifs de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi doivent être évalués et financés en fonction des résultats obtenus. Bien entendu, ce que l'on n'ose même plus appeler des « stages parkings » ont une utilité sociale incontestable, tant il est préférable de dispenser une formation à des chômeurs, même si elle n'est pas directement utile, plutôt que de les laisser à la rue. Il n'est donc pas possible de supprimer tous ces dispositifs en bloc, en même temps que toutes les aides à l'emploi qui contribuent, en l'état actuel des choses, à une sorte de stabilité sociale, et évitent des situations de détresse morale ou sociale qui risqueraient de se multiplier.

Faut-il pour autant laisser les choses en l'état ? Je ne le crois pas. Il n'est pas possible de continuer à prélever 150 milliards de francs par an sur la richesse nationale – c'est le montant du budget du travail et de la formation professionnelle – pour pallier les conséquences du sous-emploi. Ce prélèvement n'est bien entendu pas sans conséquences, d'abord sur le niveau du déficit budgétaire et des taux d'intérêt, donc de l'activité, mais aussi sur les charges et la compétitivité des entreprises, c'est-à-dire, dans les deux cas, sur l'emploi.

Il faut donc, par touches successives, réorienter, évaluer, réajuster les dispositifs en vigueur, en en réduisant systématiquement le coût, tout en concentrant les efforts déployés sur les populations les plus en difficulté pour obtenir, en ce qui les concerne, des résultats meilleurs.

C'est la politique que vous poursuivez, monsieur le ministre. Disant cela, je fais surtout allusion à la réduction cette année des stages d'insertion et de formation dans l'emploi, dont l'efficacité en termes d'insertion peut être mesurée à l'aide de trois chiffres : 31 % d'insertion dans un emploi non aidé, c'est-à-dire 69 % d'échec ou de quasi échec, pour une dépense globale de plus de 5 milliards de francs par an.

Je pense qu'il faut poursuivre dans la voie que vous avez explorée et, pour y parvenir, je l'ai déjà indiqué plusieurs fois à la tribune, il me semble indispensable de développer un ensemble de normes et d'indicateurs permettant d'évaluer l'ensemble des dispositifs de formation et d'en comparer le coût et les résultats en termes d'insertion dans l'emploi.

J'en viens à l'AFPA. Comme vous le savez, depuis maintenant plus de trois ans, j'ai procédé à un examen approfondi de cette association, de ses coûts et de ses résultats.

M. Maxime Gremetz. Un examen dogmatique !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Nous verrons qui est dogmatique !

M. Michel Besson, rapporteur pour avis. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Le constat de départ est simple : chaque année, une dépense de près de 7 milliards de francs est engagée pour assurer la formation de 150 000 personnes, dont 100 000 demandeurs d'emploi. En termes de résultats, les informations disponibles sont hélas toujours très parcellaires, les enquêtes réalisées par l'association ne portant que sur une faible part des stagiaires, 25 000 sur 150 000. Sur cette base, avec un taux de réponse de la moitié des personnes interrogées, c'est-à-dire en définitive sur moins de 10 % des stagiaires, le taux d'insertion dans un emploi stable au bout de six mois est de 52 %.

Les dérives constatées au sein de l'AFPA au cours de ces dix dernières années commencent aujourd'hui à être connues et le rapport que la Cour des comptes publiera au début de 1997 ne manquera pas d'interpeller tous ceux qui s'intéressent au meilleur emploi des fonds publics.

M. Maxime Gremetz. Bien sûr !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. J'ajoute que l'association a bénéficié depuis de nombreuses années d'une sorte de mansuétude qui ne laisse pas de me surprendre.

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. Michel Berson. C'est votre acharnement qui nous surprend !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Le fait que la Cour des comptes ne se soit pas penchée sur la gestion de cette association depuis dix ans, jusqu'à ce que je demande, il y a maintenant deux ans, une enquête approfondie, n'est que l'un des signes de cette situation d'exception dont bénéficierait l'AFPA.

M. Maxime Gremetz. Vous vous répétez !

M. Michel Berson. Tout ce qui est excessif est insupportable !

M. Maxime Gremetz. Vous anticipez sur le rapport de la Cour des comptes de 1997 !

M. Germain Gengenwin. Il connaît bien le sujet, laissez-le parler !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Sans revenir sur les différentes critiques que j'ai formulées dans mon rapport écrit, j'en rappellerai les points essentiels : sureffectifs évidents, notamment au niveau du siège et dans les fonctions de gestion ou d'administration ; gestion comptable et financière désordonnée ; gestion du personnel et des rémunérations sans cohérence et sans réel souci des deniers publics ; progression non maîtrisée de dépenses – excessives – ou de certaines dépenses de fonctionnement. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Depuis 1994, un effort de redressement a été engagé, sous l'impulsion d'une nouvelle direction générale. La comptabilité est en voie d'assainissement et de clarification. La progression des dépenses de fonctionnement a été jugulée. La politique des effectifs est moins laxiste. Le statut antédiluvien des personnels et l'indexation des rémunérations ont été formellement abandonnés, il y a quelques mois, avec l'assentiment des organisations syndicales. Je salue ces efforts que, cependant vous me permettez, monsieur le ministre, de le trouver encore passablement insuffisants.

La gravité de la situation des finances publiques et, en même temps, la gravité du chômage, n'autorisent pas d'attendre, de différer ou de moduler l'indispensable

remise en ordre d'un organisme dont la vocation première est de s'occuper des chômeurs. C'est une question de rigueur budgétaire, mais aussi d'éthique et de morale !

C'est la raison pour laquelle, une nouvelle fois, je demande que l'on n'accorde pas à l'AFPA le bénéfice d'une indulgence, chichement mesurée à d'autres organismes. Je ne comprends pas que l'on diminue de 120 millions de francs la subvention de l'ANPE, sans doute avec raison, et que l'on augmente de 10 millions celle de l'AFPA.

Un contrat de progrès a été signé entre l'Etat et l'AFPA qui fixe le principe de gains de productivité : où sont ces gains de productivité ? On prévoyait de réduire de moitié les effectifs du siège et ils sont restés stables ! Je dénonçais, l'an dernier, les dépenses inconsidérées de l'association, non pas tant pour leur volume financier, au demeurant limité, mais pour les errements qu'elles révèlent d'une façon beaucoup plus générale ; ces dépenses et la façon de les comptabiliser n'ont absolument pas changé.

Pour toutes ces raisons, tout en me souvenant de nos débats de l'an dernier, j'ai proposé à la commission des finances d'adopter un amendement de réduction de crédits de 39 millions de francs. C'est en effet, le strict minimum que l'on puisse faire.

Enfin, j'évoquerai la nécessité d'un renforcement des contrôles et de l'évaluation des organismes et des dispositifs de formation professionnelle.

Vous le savez, le marché de la formation professionnelle est souvent une jungle où apparaissent et disparaissent, à un rythme parfois effréné, des entreprises nouvelles. L'ampleur des financements publics ou parapublics et la grande légèreté des contrôles favorisent, hélas ! la perpétuation de cette situation. Il est indispensable d'y apporter un peu d'ordre. Il ne s'agit pas, pour l'essentiel, de réglementer et de multiplier *a priori* des contrôles qui paralyseraient l'ensemble du système. Je crois, en revanche, qu'il est indispensable d'engager un effort de normalisation d'évaluation et de contrôle *a posteriori*.

Les moyens du contrôle sont encore très insuffisants, en dépit d'une incontestable amélioration depuis trois ans. J'aurai l'occasion de revenir sur la situation particulière des inspecteurs de la formation professionnelle dans la suite du débat, mais je tiens, dès à présent, à insister sur la nécessité de développer les effectifs et peut-être les prérogatives des services de contrôle, en étendant d'ailleurs le champ de leur mission pour y intégrer la mise en place et le suivi d'un dispositif d'évaluation des cursus et des organismes de formation.

La moralisation du marché de la formation professionnelle est d'ailleurs inséparable de l'effort entrepris pour remettre de l'ordre dans la gestion des fonds des organismes paritaires collecteurs. Le prélèvement effectué en 1996, à hauteur de 1,5 milliard de francs, et celui, que nous avons décidé en première lecture pour 1997, permettent de réduire, sans le faire disparaître, un phénomène de thésaurisation parfaitement scandaleux. Au-delà et pour l'avenir, je crois, monsieur le ministre, que nous n'éviterons pas un débat plus profond sur le niveau et la répartition des obligations de financement en matière de formation professionnelle.

Monsieur le ministre, pour conclure, je tiens à vous manifester une nouvelle fois mon soutien actif pour la politique courageuse que vous poursuivez. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Maxime Gremetz. Ah oui !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Je salue les initiatives que vous avez prises, aussi bien pour remettre de l'ordre au sein de l'AFPA que pour renforcer les contrôles et notifier des redressements significatifs aux organismes collecteurs paritaires, pour changer les règles de financement de l'apprentissage ou pour remettre en cause les stages SIFE.

M. Maxime Gremetz. Pas pour faire payer les entreprises !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Vous me trouverez encore à vos côtés pour parachever la réforme de la formation professionnelle.

Mes chers collègues, au nom de la commission des finances, et sous réserve d'un amendement qu'elle a voté, je vous propose d'adopter les crédits de la formation professionnelle pour 1997 ainsi que l'article 95 rattaché à ce budget, et qui tend à rétablir une priorité d'accès des demandeurs d'emploi de longue durée aux stages SIFE. (*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. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la formation professionnelle.

M. Michel Berson, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le ministre, mes chers collègues, ces trois dernières années auront marqué une mutation profonde de l'action de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle.

Depuis trois ans, en effet, la formation n'est plus une priorité nationale. L'Etat n'a plus de politique de la formation professionnelle et le projet de budget pour 1997 n'est plus un budget d'intervention, mais un budget d'exonération de charges sans réelles contreparties.

En privilégiant systématiquement la politique de l'emploi au détriment de la politique de la formation professionnelle, le Gouvernement fait perdre peu à peu sa spécificité à celle-ci.

L'absence d'un secrétariat d'Etat à la formation professionnelle, l'absorption – et non la fusion – de la délégation à la formation professionnelle par la délégation à l'emploi, l'absorption des délégations régionales à la formation par les directions régionales du travail et de l'emploi sont, à cet égard, significatives.

C'est une erreur de croire qu'en associant étroitement emploi et formation on ira dans le sens d'une politique de l'emploi plus efficace. La politique de la formation professionnelle n'a ni vocation ni capacité à susciter des créations d'emplois.

Notre système de formation professionnelle doit demeurer fidèle à l'esprit de la loi de 1971, c'est-à-dire remplir pleinement ses missions d'éducation permanente et de promotion sociale, de qualification, d'adaptation ou de conversion.

Or, depuis 1993, l'Etat développe une politique coûteuse de diminution du coût du travail et d'accès direct à l'emploi sans contrepartie réelle et sans résultat probant, et, dans le même temps, il se désengage de plus en plus de la formation professionnelle.

Cette vision utilitariste, à court terme, de la formation, orientée exclusivement vers l'emploi, non seulement ne sert pas l'emploi, mais encore renforce les inégalités d'accès à la formation. Elle casse même la dynamique de la formation qui prévalait antérieurement. On ne peut, en effet, s'empêcher de rapprocher cette évolution de la

diminution, pour la première fois depuis vingt ans, de la dépense totale consacrée à la formation : 134 milliards de francs en 1994, confirmés en 1995. Il convient en particulier de souligner que la participation financière des entreprises à l'effort de formation a légèrement diminué en 1994 et stagné en 1995 au niveau de 3,3 % de la masse salariale.

De même, le tassement des actions de formation en alternance en faveur des jeunes explique, en partie, la reprise du chômage. Les crédits de l'Etat et des régions consacrés à la formation des jeunes en difficulté sont passés de 7,3 milliards de francs en 1993 à 5,4 milliards en 1995, les actions de formation des chômeurs adultes ont régressé de 17,4 milliards. Quant à l'apprentissage, après une forte croissance en 1994, grâce au « dopage » financier dont il a été l'objet, il a stagné en 1996, pendant que les contrats de qualification s'effondraient : 116 000 en septembre 1996 contre 137 000 en septembre 1995.

A ce sombre tableau, il conviendrait d'ajouter un certain nombre de facteurs, un ensemble cohérent de mesures, qui vont encore aggraver la situation. Par exemple, le prélèvement opéré en 1996 de 1,4 milliard de francs...

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. 1,465 milliard !

M. Michel Berson, rapporteur pour avis. ... sur les fonds du congé individuel de formation et la taxation, et le prélèvement en 1997 de plus de 1 milliard de francs sur les fonds de l'alternance. Cette démarche, sur laquelle je reviendrai, qui remet en cause le principe fondamental – je dirai même, le principe constitutionnel – de la gestion paritaire de la formation professionnelle n'est pas acceptable. Il aurait été plus responsable de prendre des mesures efficaces pour mobiliser les crédits disponibles.

Les propositions du rapporteur de la commission des finances de diminuer de plusieurs dizaines de millions de francs les crédits de l'AFPA sont également un mauvais coup porté au seul organisme de formation dont dispose encore l'Etat pour mettre en œuvre sa politique.

Quant aux idées du rapport de M. de Virville, reprises par le Gouvernement, elles sont de la même inspiration puisqu'elles mettent en cause le droit individuel à la formation des salariés, institué par la loi de 1971.

Toutes ces orientations vont dans le même sens, celui de la régression du rôle de la formation professionnelle, celui du désengagement de l'Etat. On reconnaît là la logique libérale, la pensée libérale du « tout entreprise » et du « tout marché » dont on mesure, hélas ! aujourd'hui toutes les limites.

Ce désengagement de l'Etat trouve d'ailleurs sa traduction concrète dans la forte diminution des crédits du ministère du travail consacrés à la formation professionnelle. Ils s'élèveront en 1997 à 28,1 milliards de francs, soit une baisse de 12,5 % par rapport à 1996.

En dépit d'une insuffisante lisibilité du « bleu » budgétaire qui regroupe, et parfois mélange, les crédits du travail et de l'emploi et les crédits de la formation professionnelle, un examen détaillé, attentif des crédits fait apparaître que la quasi-totalité des lignes budgétaires sont en diminution.

Certes, on peut noter une poursuite de l'effort engagé depuis trois ans en faveur de l'apprentissage, mais il n'est pas du tout certain que l'objectif de 220 000 embauches d'apprentis en 1997 contre 200 000 annoncées en 1996 – en réalité, tout au plus, 180 000, 185 000 – sera atteint.

En revanche, il faut souligner une diminution de 34,5 % des programmes de formation des chômeurs de longue durée, une baisse de 52 % des allocations de formation-reclassement versées aux chômeurs indemnisés par l'UNEDIC, une diminution de 5,8 % du programme national de formation, une baisse de 12,5 % des crédits de la politique contractuelle de formation. Seule l'AFPA voit ses crédits de 1996 reconduits en 1997 et ce, conformément au contrat de progrès qu'elle a signé avec l'Etat. Or un amendement déposé par le rapporteur spécial vise à diminuer fortement ses crédits, ce qui est tout à fait inacceptable – j'aurai l'occasion de revenir sur ce point au cours du débat.

En définitive, monsieur le ministre, votre budget pour 1997 n'est plus un budget d'intervention, mais bien un budget d'exonération de charges.

Plus de 40 % des crédits consacrés à la formation professionnelle sont des exonérations ou des primes. En dépit de l'inefficacité avérée des exonérations de charges sociales patronales et des primes à l'embauche, en dépit des effets d'aubaine et de substitution bien connus, le Gouvernement continue à développer une politique fondée moins sur une logique économique et sociale que sur une logique purement financière. En un mot, l'Etat a perdu son rôle de conception, d'animation, de coordination et d'impulsion en matière de formation professionnelle.

Vous me direz, monsieur le ministre, que vous avez confié à M. de Virville la responsabilité d'élaborer un rapport qui doit servir de base à un futur projet de loi destiné à donner un nouvel élan à la formation professionnelle. J'ai présenté dans mon rapport écrit des réflexions critiques sur les propositions de M. de Virville et je me bornerai à quelques remarques sur le congé individuel de formation.

L'orientation fondamentale du rapport de M. de Virville est celle « de la convergence en un projet commun de formation des objectifs de l'entreprises et de ceux des salariés ». Ainsi, excepté dans quelques grandes entreprises où les syndicats restent forts, les salariés dans leur écrasante majorité ne pourront plus, au nom de cette convergence, exprimer une demande individuelle de formation distincte de celle de l'entreprise. Avec une telle proposition, le congé de formation des salariés, qui est un droit individuel inscrit dans la loi de 1971, est remis en question. D'ailleurs, fait significatif, le mot « droit » ne figure même pas dans le rapport de M. de Virville.

Certes, le fonctionnement du dispositif paritaire du congé individuel de formation n'est pas exempt de critique. Sa gestion a été laissée, de manière beaucoup trop décentralisée, à la discrétion des partenaires sociaux régionaux. Imaginons, par exemple, qu'une ASSEDIC gère, au nom des spécificités locales, différemment ses fonds et indemnise différemment les chômeurs. La non-maîtrise du dispositif par l'Etat et les partenaires sociaux au niveau national de ce dispositif explique les errements observés dans certains FONGECIF. En vérité, le COPACIF est une structure trop faible. Il devrait, à l'instar de l'UNEDIC, exercer un rôle hiérarchique sur les FONGECIF. On peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agit pas d'une politique délibérée de laisser faire ces erreurs pour mettre en cause les FONGECIF, c'est-à-dire en fait le droit au congé individuel lui-même qui n'a jamais vraiment été accepté par les employeurs.

Selon les propositions de M. de Virville, reprises par le Gouvernement, les rémunérations relèveraient non plus des FONGECIF mais d'autres dispositifs, en particulier d'un effort personnel des salariés. Ce serait une remise en cause du droit individuel à la formation au profit d'un

système libéral bien connu de type anglo-saxon où la formation qualifiante est de la seule responsabilité individuelle et non plus collective. Elle est alors financée par les salariés eux-mêmes, au besoin avec des prêts à taux zéro ou des crédits d'impôt.

Cette logique, si elle était retenue, aboutirait à ce que les démarches individuelles de formation, qui ne correspondraient pas aux besoins de l'entreprise, seraient le plus souvent refusées, ce qui serait quelque peu paradoxal, vous en conviendrez, monsieur le ministre, alors que les entreprises garantissent de moins en moins l'emploi et prônent de plus en plus la mobilité.

Il paraît surprenant, en effet, que, au moment de la promotion européenne de la formation tout au long de la vie, la France, qui était jusqu'alors reconnue comme exemplaire dans le domaine du droit individuel à la formation, choisisse cette orientation si régressive.

La formation initiale valable toute une vie est une conception aujourd'hui dépassée. De même, est maintenant dépassée la formation continue conçue seulement comme une seconde chance, corrigeant une formation initiale insuffisante.

Offrir à tous, tout au long de la vie, un égal accès à la formation, tel est, à l'aube du XXI^e siècle, le nouveau grand défi à relever, un défi d'importance semblable à celui du progrès scientifique au moment de la Révolution française, un défi semblable à celui de l'instruction publique au tournant du siècle et un défi semblable à celui du pacte de progrès social et économique pendant les Trente Glorieuses.

Relever ce défi suppose une volonté politique forte, suppose une autre logique. On ne voit pas dans votre projet de budget, monsieur le ministre, cette autre logique, cette volonté politique forte.

C'est pourquoi j'ai proposé à la commission des affaires sociales un avis défavorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 1997, mais la loi de la majorité étant implacable...

M. Jacques Barrot, *ministre du travail et des affaires sociales*. Au demeurant démocratique !

M. Michel Berson, *rapporteur pour avis*. ... au demeurant démocratique, elle ne m'a pas suivi.

En revanche, la commission, à l'unanimité, a adopté les trois observations que j'ai proposées et que je résume très rapidement.

Première observation : la commission demande que le milliard de francs dont je viens de parler soit affecté au financement de la formation professionnelle et notamment à la formation professionnelle et à l'insertion professionnelle des jeunes. Je suis sûr, monsieur le ministre, que vous aurez l'occasion de vous exprimer sur ce point.

Deuxième observation : la commission souhaite que soit rapidement engagée une refonte du système de formation professionnelle afin de confirmer le principe de promotion sociale fixé dans la loi de 1971 et de rétablir un véritable droit individuel à la formation pour tous les salariés.

Troisième observation : la commission demande que le service public de la formation professionnelle, notamment les GRETA et l'AFPA, ne soit pas banalisé par un basculement complet vers le secteur concurrentiel, mais que soient renforcées sa spécificité et son action, en priorité au service des régions et des publics défavorisés.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations que je voulais faire sur ce projet de budget concernant les crédits de la formation professionnelle.

M. Jean Ueberschlag. Ce n'est pas un rapport, mais une charge partisane !

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Après avoir étudié en détail les deux fascicules budgétaires qui retracent les moyens consacrés à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, nous concluons, monsieur le ministre, que votre budget est un bon budget. D'ores et déjà, je peux vous assurer que l'UDF vous apportera son soutien.

Si votre budget est un bon budget, c'est d'abord parce que les crédits que vous mobilisez pour l'année prochaine augmentent de 8 % par rapport à 1996. Il faut saluer cet exploit au moment où les orientations définies par le Gouvernement vont davantage dans le sens d'une diminution que d'une augmentation de la dépense publique. Les arbitrages montrent que l'emploi et la formation sont plus que jamais les priorités du Gouvernement.

Mais votre budget va dans le bon sens pour une autre raison : il témoigne de votre détermination à rechercher toujours plus d'efficacité pour vos actions. Pour ce faire, vous avez décidé de mettre l'accent sur trois thèmes majeurs : la baisse des charges sociales, la formation des jeunes et le recentrage de certains dispositifs.

Pour rendre plus efficace la politique de l'emploi, vous vous efforcez d'abord de pérenniser la politique d'allègement du coût du travail, afin d'enrichir la croissance en emplois. Votre action est essentiellement dirigée vers les bas salaires. Ainsi 42 milliards de francs sont inscrits dans le budget des charges communes, pour financer le nouveau dispositif qui fusionne, depuis le 1^{er} octobre dernier, l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales et la ristourne dégressive de cotisations patronales de sécurité sociale.

Le nouveau dispositif, qui va fonctionner à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 1997 sous la forme d'une réduction dégressive de cotisations sociales sur les salaires, au-dessous d'un plafond fixé à 1,33 % du SMIC, présente un double avantage : il est à la fois plus lisible et plus attractif pour les entreprises, notamment pour les PME, les principales concernées. Mais, comme ce n'est qu'une expérimentation, il est question de revenir à l'ancien système à compter du 1^{er} janvier 1998. Pensez-vous, monsieur le ministre, que quinze mois suffiront pour apprécier l'efficacité de la ristourne dégressive sur l'emploi ?

L'enrichissement de la croissance en emplois sera aussi rendu possible par l'incitation au travail à temps partiel par la réforme du mécanisme de ristourne de charges sociales entré en vigueur le 1^{er} octobre dernier. L'exonération partielle des cotisations patronales de sécurité sociale dans le cadre du dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail, dit loi Robien – dont Denis Jacquet et Marie-Thérèse Boisseau partagent également la paternité – contribue à l'allègement des charges : 800 millions de francs ont été budgétés à cet effet. Compte tenu du succès que connaît ce dispositif, pensez-vous qu'une rallonge soit envisageable ?

Rendre plus efficace la politique de l'emploi suppose aussi le recentrage de certains dispositifs.

Ainsi, le contrat initiative emploi a été réformé, sur proposition de la commission d'enquête parlementaire, par l'article 96 du projet de loi de finances pour 1997 et le décret du 7 août 1996 – il avait déjà modifié les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Désormais, l'aide forfaitaire, qui était de 2 000 francs quel que soit le

bénéficiaire du CEI, sera réservée aux publics les plus en difficulté, et son montant sera modulé en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi. Un crédit de 17,9 milliards sera consacré à cette formule en 1997.

La seconde réforme importante porte sur le système d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. L'article 94 du projet de loi de finances substitue au capital de démarrage versé dans le cadre de l'ACCRE une exonération temporaire de charges sociales pour les demandeurs d'emploi qui créent leur activité. Ce point a fait l'objet de certaines critiques, certains considérant « que le capital de départ que constituait le versement de l'ACCRE est quelque chose d'irremplaçable ».

Parallèlement au recentrage de certaines mesures, vous avez décidé de supprimer des formules telles que l'aide au premier emploi des jeunes, APEJ, qui avait très peu d'impact tout en comportant, en revanche, des effets d'aubaine et de substitution.

Ces réformes montrent à quel point vous avez tenu compte des travaux de la commission d'enquête parlementaire. On ne peut que s'en féliciter.

Toutefois, à ma connaissance, deux propositions du rapport parlementaire n'ont pas été suivies d'effet. Je pense à celle qui tendrait à confier à l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques la mission d'évaluer les aides à l'emploi et à celle qui visait à améliorer le contrôle de l'utilisation de ces aides. Que comptez-vous faire, monsieur le ministre, pour que ce contrôle soit plus efficace ?

Il importe, en outre, de donner de nouvelles perspectives à la formation professionnelle. La formation et l'insertion des jeunes sont, en effet, une priorité absolue.

Les efforts en faveur des formations en alternance, contrat d'apprentissage et de qualification, sont soutenus : 12,7 milliards sont inscrits à cet effet dans le projet de budget pour 1997, contre 10,8 en 1996. Les moyens supplémentaires vont essentiellement à l'apprentissage, ce qui *a priori* semble positif. D'après vos chiffres, les entrées en apprentissage, en augmentation de 20 000, sont plus nombreuses que les contrats de qualification, qui eux ne progressent que de 5 000. Une telle évolution, qui n'a rien d'exceptionnel, mérite toutefois une analyse plus approfondie.

La faible progression des contrats de qualification est imputable aux OPCA qui refusent de plus en plus de financer des contrats de niveau V ; les jeunes sont alors refoulés vers l'apprentissage. La région assume bien sa responsabilité à ce titre, mais il ne faudrait pas que l'apprentissage soit réservé aux formations de bas niveau.

Ce budget tient compte aussi de la réforme du financement de l'apprentissage qui se traduit par l'instauration de nouvelles aides pour les entreprises qui forment des apprentis. Une prime modulée est financée dans le budget des charges communes à hauteur de 4,3 milliards de francs. La ligne concernant l'indemnité compensatrice forfaitaire prévue dans le budget du travail n'est malheureusement pas abondée. Pour quelle raison ? Comment pensez-vous financer cette indemnité ?

Un mécanisme national de péréquation de la taxe d'apprentissage a été instauré par votre dernière réforme. Les excédents de taxe devaient être mutualisés, conformément à l'engagement que vous aviez pris, dans un fonds national de péréquation institué sous forme de compte d'affectation spéciale. Rien de tel n'est prévu dans la loi de finances pour 1997 ; il est encore temps de remédier à cette lacune, par exemple, par un amendement du Gouvernement.

Dans la loi de finances pour 1996, notre excellent collègue Jean-Jacques Jegou avait fait adopter un amendement tendant à opérer un prélèvement sur les excédents de trésorerie des OPACIF, organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation. La ponction initialement évaluée à 1 milliard de francs s'est élevée en réalité à 1 465 millions de francs. Cette contribution versée au budget général devait être rétrocédée à l'apprentissage. Pouvez-vous nous donner des garanties sur l'utilisation de ces fonds ?

Une nouvelle ponction sur un organisme mutualisateur des fonds de la formation, en l'occurrence l'AGEFAL, vient d'être décidée, à l'initiative de la commission des finances, pour financer le maintien de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement. La commission des finances dénonce une fois de plus les excédents accumulés par les collecteurs des fonds de la formation. Elle a sûrement raison, mais ne pensez-vous pas qu'au lieu de réitérer cette opération tous les ans, il serait préférable de tarir les excédents en diminuant les cotisations dues par les entreprises ?

M. Jean-Jacques Jegou. Ce n'est pas une mauvaise idée !

M. Germain Gengenwin. L'autre solution, qui aurait ma préférence, consisterait à mutualiser les excédents et à les affecter non pas au budget général, mais à un fonds de financement de la formation professionnelle. Les sommes versées à ce fonds constitueraient une sorte de réserve. Vous disposeriez ainsi de moyens nouveaux pour financer l'ensemble des dispositifs ou pour accroître les dotations allouées aux conseils régionaux dans le cadre des actions décentralisées.

Avant de conclure sur ce point, je vous ferai part de trois interrogations.

Comment justifiez-vous la baisse de 100 millions des crédits finançant les actions décentralisées en faveur des jeunes et le désengagement que constitue la diminution de 186 millions, des dotations versées au titre du contrat de plan ? N'envisagez-vous pas, en outre, de ne pas reconduire, en 1997, la prime allouée aux entreprises qui embauchent des jeunes en contrat de qualification, au motif que cette prime ne serait pas incitative ?

Avec près d'un quart de siècle d'existence, la loi de 1971 ne répond plus – et c'est normal – aux objectifs que vous assignez à la formation professionnelle. Vous considérez donc que le moment est venu de lui donner un nouvel essor. C'est pourquoi vous avez demandé, le 21 novembre 1995, à Michel de Virville de formuler des propositions de refonte de l'économie de notre dispositif de formation.

Dans son rapport du 4 octobre dernier, il préconise une double réforme.

D'abord M. de Virville souligne la nécessité de s'orienter vers un système permettant aux salariés de se former tout au long de la vie, ce qui équivaut à créer en quelques sorte un système de formation continue qualifiante tout au long du cursus professionnel. D'où les propositions d'instituer une épargne temps-formation permettant de capitaliser des droits à la formation et de valider les compétences acquises. En 1992, nous avons déjà légiféré sur la validation des acquis ; que comptez-vous faire de plus dans ce sens ?

M. de Virville a aussi avancé des propositions pour développer les formations en alternance sous contrat de travail. Ainsi il émet l'idée intéressante de demander aux entreprises et aux partenaires sociaux de négocier sur la

réalisation d'un objectif de développement des formations. De quoi s'agit-il exactement ? Pouvez-vous nous fournir des explications ?

Jean-Jacques Jegou a, avec juste raison, insisté sur la nécessité de simplifier et d'unifier les textes, en ajoutant qu'il fallait aller vite. Certes, mais cela ne signifie pas agir dans la précipitation. Car les structures mises en place depuis 1971 sont importantes et emploient beaucoup d'hommes et de femmes, et les moyens en jeu sont énormes. Avant de légiférer, la réflexion doit, par conséquent, être menée très sérieusement.

Je ne dirai que quelques mots au sujet d'un dispositif qui a fait couler beaucoup d'encre, l'ARPE, c'est-à-dire le départ en préretraite contre embauche d'un jeune, dispositif mis en place à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 1996 par les partenaires sociaux. Les négociations sur la reconduction de ce dispositif, qui commenceront le 19 novembre prochain, promettent d'être mouvementées, certains ayant déjà fait part de leurs divergences à cet égard. La formule, contestée du fait de son coût, a tout de même permis d'embaucher 30 000 personnes, dont 12 000 jeunes, en 1996. Au surplus, elle va dans le sens de l'activation des dépenses du chômage, dépenses que nous préconisons. Que comptez-vous faire, monsieur le ministre, pour favoriser la pérennisation de cette mesure qui vient, d'ailleurs, d'être étendue à la fonction publique ?

Cela dit, ce qui est l'essentiel dans le monde du travail ne se règle pas par loi ou décret : je veux parler de la dés-humanisation des relations dans le travail, un phénomène omniprésent, même dans le langage. Les salariés sont devenus le « potentiel humain », le responsable du personnel devient le DRH, directeur des ressources humaines ! Ce titre même caricature les relations humaines ! De plus, la chasse aux économies crée un climat de méfiance – qui sera dans la prochaine charrette de licenciements ?

Les cadres travaillent douze à treize heures par jour, voire plus, de peur d'être accusés de ne pas être dans la course, de ne pas assurer le bon fonctionnement de leur service ; ils finissent par devenir eux-mêmes vulnérables. Un cadre moyen d'une cinquantaine d'années, travaillant dans une grande entreprise qui marche bien, m'a tenu récemment les propos suivants : « Mon épouse serait prête à renoncer à son travail ou à prendre un travail à mi-temps, si j'étais sûr de pouvoir garder mon emploi jusqu'à la retraite ». C'est donc la peur qui fait obstacle, alors qu'il y aurait là un véritable gisement d'emplois.

La meilleure formation, c'est l'autoformation, et celle-ci n'est possible que si la personne reçoit un minimum de considération et qu'elle évolue dans un climat de confiance.

Sans vouloir paraphraser un homme célèbre, je voudrais pouvoir dire, aujourd'hui, à notre société : « N'ayons pas peur ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Jean Royer. Je soutiendrai le budget du ministre du travail qui, avec 150 milliards de dépenses d'aides au réemploi et 40 milliards de réduction du coût du travail – deux chiffres clés –, nous permet d'espérer une politique vigoureuse qui doit aller encore en s'approfondissant et en s'élargissant, compte tenu de la gravité du fléau auquel nous sommes, à l'évidence, confrontés.

J'aborderai ce matin deux thèmes différents : l'apprentissage et les contrats de solidarité locale.

Une évolution de la politique de l'apprentissage est nécessaire pour la rendre plus dynamique et plus efficace. Les jeunes ont été l'objet d'une étude très attentive de la part des deux commissions. Je tiens d'ailleurs à souligner l'intérêt de l'excellent travail des rapporteurs. Vous avez bien fait, messieurs les rapporteurs, de mettre l'accent sur la recherche des dispositifs les plus efficaces pour aider les jeunes en difficulté, aussi bien ceux qui sont à la base, que ceux qui sont au sommet de l'édifice universitaire et qui n'en trouvent pas pour autant un emploi. Enfin, après avoir évoqué les contrats qu'organise la solidarité locale pour lutter contre le chômage, en particulier les CIE et CES, je poserai une question sur le CAE, contrat d'accès à l'emploi, que je soutiens.

Les crédits destinés à l'apprentissage s'élevaient à 9,7 milliards. Le nombre des apprentis devrait passer de 200 000 à 220 000. Le complément apporté aux contrats de qualification permet d'en porter le nombre prévisionnel à 130 000 – résultat, d'ailleurs, de la réforme du financement de l'apprentissage qui a déjà fait l'objet de nos travaux. C'est encourageant, mais il ne faut pas s'arrêter là. L'apprentissage ne va pas assez loin : ses résultats le montrent.

Voilà plus de vingt ans, j'essayais de démontrer, à cette même tribune, les vertus d'une alternance, réellement acceptée et pratiquée, entre les milieux scolaires et universitaires, d'une part, et le milieu des entreprises, d'autre part. Pour des raisons « idéologiques » – disons-le carrément –, cette coopération n'a jamais été très bien organisée ; maintenant, elle mérite de l'être.

Observez, par exemple, les collèges et les CFA. Vous avez des collèges qui n'ont qu'une filière, une seule, et qui ne font pas de distinction entre, d'une part, la filière des études courtes et concrètes – qui n'est en rien condamnable ! – pour ceux qui se destinent à l'obtention d'un métier et, d'autre part, les études longues et abstraites qui, comme les autres, exigent un débouché sur le monde de l'économie. Dans nos collèges, il conviendrait d'organiser les deux voies d'orientation, non sans ressusciter d'ailleurs l'examen d'entrée, comme cela se pratiquait il y a un certain nombre d'années.

Pour que l'alternance se passe bien, comment la pratiquer ? J'ai essayé, dans la région que je représente, de lancer des expériences, qui ont bien réussi. En France, il est vrai, lorsque les expériences réussissent, elles n'ont pas de prolongement, et lorsqu'elles échouent, par elles le scandale arrive... Nous, qu'avons-nous fait ? Pour l'hôtellerie, la restauration, les métiers de bouche, l'ébénisterie et la construction des cellules des carcasses d'automobiles, nous avons combiné les choses de la manière suivante. C'est sous la double responsabilité du collège et du CFA, qui reçoit les élèves du collège, que sont dispensés l'enseignement général nécessaire pour l'apprentissage du métier et l'enseignement technique théorique, cependant que des professionnels assurent une formation pratique pendant une certaine durée à l'intérieur de l'établissement.

L'expérience – elle continue, je vous le précise – a donné de très bons résultats. Des professeurs du collège, volontaires, sont allés dispenser directement l'instruction générale dans le CFA et les professionnels ont apprécié cette cohésion. La valeur des apprentis s'en est nettement ressentie.

Des expériences de ce genre, il devrait y en avoir dans toute la France. Les régions, le ministère de l'éducation nationale et le ministère du travail devraient les encourager réellement. Il faudrait considérablement augmenter le nombre des apprentis pour que la qualification entre dans les faits, pour que les patrons, les cadres et les salariés des

entreprises aient confiance dans les jeunes. Le plus tôt possible, ces jeunes doivent être habitués à travailler concrètement. Ils doivent démontrer leurs capacités à s'intégrer dans un métier afin qu'ils puissent être gardés dans la maison qui contribue à leur apprentissage. Et tout cela, toujours, en bénéficiant de l'éclairage d'une instruction minimale : savoir compter, savoir lire, savoir écrire une lettre, savoir établir un document de recherche. Bref, savoir occuper un rôle important dans l'entreprise !

Quant à l'apprentissage au plus haut niveau, et là on commence à monter jusqu'à bac plus deux, trois ou quatre, il faut l'organiser, lui, d'autre manière. Avez-vous remarqué les très bons résultats obtenus par les instituts universitaires de technologie ou les instituts universitaires professionnels ? Dans ce cas, des cadres d'entreprise viennent enseigner au sein des universités. L'organisation de demain pourrait consister à renforcer précisément le contact entre les entreprises et les universités. Même dans le secondaire, avant le bac, ou après, on pourrait obliger les jeunes à suivre chaque année, des stages de « sensibilisation » – il ne s'agit pas de stages de production – disons des stages « de parcours » dans les services d'une entreprise. Il faudrait parallèlement que chaque entreprise puisse avoir un tuteur pour accueillir les jeunes, les guider, les intéresser, les amener à présenter un rapport écrit sur ce qu'ils ont vu et enregistré.

Cela suppose d'inciter l'entreprise à nommer un tuteur. Comment ? Je suggère, tout simplement de diminuer l'impôt sur les bénéfices de l'entreprise lorsqu'elle réinvestit une partie des bénéfices dans la création d'un tutorat et d'une structure d'accueil destinée aux jeunes venus accomplir un stage.

Voilà pour l'apprentissage. Des voies nouvelles sont à prospecter, et vivement, de façon que les jeunes entrent le plus tôt possible dans le giron d'une véritable qualification.

J'en viens aux contrats de solidarité à la base. Vous allez avoir 281 000 CEI affectés aux jeunes, et c'est bien. En outre, 500 000 CES vont être de nouveau distribués. Là, je déplore que l'Etat se désengage quelque peu de sa participation. Pour ma part, je propose à l'Assemblée nationale une nouvelle formule de CES : je l'ai expérimentée dans ma ville quand j'étais maire, et l'expérience avait réussi. Il s'agit d'obliger le bénéficiaire du contrat à suivre une formation professionnelle obligatoire, comprenant, par exemple, dix ou douze heures par semaine de formation spécifique, et payée, avec le soutien des collectivités locales et régionales.

L'objectif est qu'au-delà de la période du contrat, le bénéficiaire ait vraiment le maximum de chances d'obtenir un emploi définitif, le maximum de chances pour, à la sortie, affronter un concours, par exemple, pour entrer dans une entreprise publique. Pourquoi ne pas essayer notamment de faire bifurquer le jeune de la filière publique vers la filière privée ? C'est ce que, moi, j'avais organisé. Des jeunes entraient dans le service public des espaces verts et, en même temps, nous trouvions des horticulteurs pour les accueillir. Ils passaient la moitié du temps dans une entreprise publique, l'autre moitié dans une entreprise privée, au même niveau technique et technologique et avec la même formation commune. Sur un total de 150 contrats, 78 contrats mixtes avaient été obtenus.

A mon sens, on devrait encourager des expériences de ce genre. Oui, mais comment ? Monsieur le ministre, les ordres que vous envoyez aux préfets pour les contrats de solidarité sont, certes, marqués par l'efficacité, j'en ai été témoin, mais il faudrait qu'ils soient suivis d'un appel des

préfets aux maires de nos cités, moyennes ou grandes, c'est-à-dire là où tout naturellement s'établissent les efforts de solidarité. Le contact devrait être permanent non seulement avec les préfetures ou les maires, mais également avec les chambres de commerce, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture afin de fédérer tous les efforts. Les contacts, c'est ce qui manque à notre pays aujourd'hui. Eh oui, trop de normes, trop de services dispersés, pas assez de lieux uniques, pas assez d'efforts combinés !

Telles sont en bref, les propositions que je pouvais faire en ce qui concerne l'apprentissage et les CES. Mais, au-delà de ce que nous prévoyons dans ce budget pour favoriser l'emploi, il faudrait aller plus loin et lancer en France une grande politique de l'investissement national. J'ai déjà essayé ici de vous en convaincre à plusieurs reprises, réfléchissez y encore. La grande politique de l'investissement national, avec des placements à bas taux d'intérêt et remboursable sur le très long terme, ne l'oublions pas : il s'agit en somme de relancer la construction, l'industrie, et les travaux publics. A travers le pays, on créerait ainsi un supplément de croissance qui viendrait compléter largement la croissance de l'économie marchande et relancer la consommation, car les chômeurs, embauchés sur les chantiers, percevraient en salaire d'un montant supérieur aux indemnités de chômage. Voilà pourquoi il ne faudra pas oublier cette grande politique, sous peine de voir la crise s'aggraver, en dépit de nos efforts en faveur de l'emploi. (*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 Ueberschlag.

M. Jean Ueberschlag. Les aléas de la discussion budgétaire font que je dispose de cinq minutes. C'est à la fois beaucoup et très peu. Aussi, ne me livrerai-je pas aujourd'hui à un grand « balayage » des crédits de la formation professionnelle. Je ne prétends pas que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes de la formation professionnelle, et c'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous ferai part de quelques unes de mes préoccupations.

Mais je voudrais d'abord revenir sur l'intervention de M. Berson. En présentant son rapport, notre collègue s'est malheureusement rendu coupable d'un dévoiement de procédure, puisqu'il s'est livré à une charge violente contre la politique du Gouvernement, alors qu'il avait été mandaté pour présenter l'avis de la commission des affaires culturelles sur le budget de la formation professionnelle.

Je me suis également rendu compte que M. de Virville ne trouvait plus, grâce aux yeux de M. Berson et de ses amis politiques. Pourtant, je me souviens d'une époque où M. de Virville était le directeur du cabinet d'un ministre qui avait le soutien de M. Berson et dont la politique était approuvée par notre collègue. Autre temps, autres mœurs ! (*Sourires.*)

Cela étant, M. Berson a exprimé une préoccupation que je fais mienne. Il souhaite que la discussion du budget de la formation professionnelle ne soit plus confondue avec celle du budget de l'emploi. Moi aussi. Toutefois, là encore, sa mémoire est défaillante : en effet, cette mauvaise pratique a été mise en place en 1990. Et je me souviens que Bernard Pons, alors président du groupe du RPR à l'Assemblée nationale, avait envoyé en octobre 1990 une lettre au Premier ministre que M. Berson soutenait pour protester contre cette façon de faire.

Le fait de disjoindre la discussion des crédits de la formation professionnelle de celle du budget de l'emploi revêtirait certes un caractère symbolique. Pour autant, n'oublions pas que la formation professionnelle est un élément incontournable de la politique de lutte pour l'emploi, et n'est pas seulement un sujet de discours ou de prises de position, un domaine limité à quelques textes de loi.

Une autre de mes préoccupations, que j'ai déjà eu l'occasion d'exprimer lors de l'adoption de la loi sur le financement de l'apprentissage au mois de juin dernier, concerne le problème de l'apprentissage dans la fonction publique. A cet égard, un progrès a été enregistré. Les collectivités locales peuvent maintenant affilier auprès de l'ASSEDIC les apprentis qu'elles engagent. Mais, malheureusement, elles n'ont pas droit aux aides à l'apprentissage prévues par la loi en question. Vous me rétorquerez sans doute que c'est normal, puisqu'elles ne sont pas soumises à la taxe d'apprentissage. Mais ne pourrait-on pas envisager qu'elles le soient ?

Dans ma commune, quantité de gens qui sont en CES aimeraient signer un contrat d'apprentissage. Budgétairement, ce serait très lourd, puisqu'un contrat d'apprentissage coûte entre 35 000 à 40 000 francs par an pour une collectivité qui ne reçoit pas d'aide. On pourrait imaginer un système permettant aux collectivités locales d'être soumises à la taxe d'apprentissage selon un taux qui reste à définir, et la taxe pourrait être collectée par le CNFPT, c'est-à-dire le Centre national de la fonction publique territoriale. Pourquoi ne profiterait-on pas de ce gisement extraordinaire d'apprentis que pourraient représenter les collectivités locales pour faire en sorte que l'apprentissage se développe enfin dans la fonction publique, et dans la fonction publique territoriale notamment ?

Ce système serait incitatif, j'ai fait le calcul car, à partir du troisième apprenti, la collectivité serait bénéficiaire, seuls le premier et le deuxième apprentis lui coûteraient de l'argent.

Il a également été beaucoup question des prélèvements que risquent de devoir supporter les organismes de collecte des fonds de l'apprentissage. C'était le cas du FONGECIF l'année dernière ; c'est le cas de l'AGEFAL cette année ; l'AFPA est également dans le collimateur de certains. Il suffirait pourtant d'améliorer la situation sur le terrain.

Ainsi, chez moi, en Alsace, pour une demande d'un congé individuel de formation faite en août 1996, la réponse du FONGECIF est arrivée en octobre 1996 : « Nous regrettons de ne pouvoir intervenir, étant donné que le budget annuel du FONGECIF Alsace est épuisé. » N'est-il pas paradoxal que, dans les organes centraux de collecte, des sommes importantes s'accumulent alors que, sur le terrain, il n'y a plus de fonds disponibles ? Monsieur le ministre, je crois que le remède consiste dans une meilleure répartition, ce qui signifie qu'il faut pouvoir faire redescendre les fonds vers la base – et vers la province.

Ma dernière question me conduira, si vous me le permettez, à faire un peu de prospective. La formation professionnelle nous tient tous à cœur et vous savez quelle importance elle revêt aujourd'hui, qu'il s'agisse de la formation initiale, de la formation continue, de la formation en alternance ou de la formation d'insertion également.

Précédemment, M. Berson a tenu des propos quelque peu iconoclastes. Iconoclaste, je crois qu'il faudra l'être un peu si l'on veut réformer un jour l'édifice de la formation professionnelle littéralement écartelée en ce moment

entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère du travail et des affaires sociales. Est-ce la meilleure situation, celle dont nous rêvons pour la formation professionnelle ? Ne faudrait-il pas un jour, mes chers collègues, avoir le courage d'entreprendre la grande réforme de notre système de formation, qui ne comprend pas seulement le ministère du travail et des affaires sociales mais aussi le ministère de l'éducation nationale ? Ne devra-t-on pas créer le « grand ministère » – je ne dis pas de l'éducation nationale –, la grande maison sous le toit de laquelle pourraient cohabiter un ministère de l'instruction publique, de la maternelle à la troisième, un grand ministère de l'enseignement, de l'éducation, de l'enseignement professionnalisé, des classes de seconde à bac plus 2, enfin un ministère de l'enseignement supérieur, au-delà de bac plus 2 ? Je crois que la formation professionnelle trouverait sa place, une belle place, parce qu'elle correspondrait vraiment à sa mission, si, dans un système d'alternance, on pouvait faire en sorte que les décisions se prennent dans ce ministère de l'enseignement professionnalisé. C'est là que les jeunes pourraient bénéficier de la meilleure orientation.

Je remercie M. le président pour sa mansuétude, car les cinq minutes dont je disposais sont écoulées. Après ces quelques réflexions sur la formation professionnelle, vous pensez bien que, pour ce qui concerne le budget de l'emploi et de la formation professionnelle, vous me trouverez, comme les autres fois précédentes, à vos côtés. (*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. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les derniers chiffres du chômage publiés par le ministère témoignent, chacun en conviendra, d'une aggravation de la situation : 3 112 800 personnes attendent de trouver un emploi, mais il faut ajouter 323 300 personnes disparues des statistiques, du fait du mode de calcul adopté en 1994. Le nombre des chômeurs a augmenté de 27 000 en un mois, la moyenne étant de 25 000 à 27 000 par mois. Cette situation dramatique touche plus particulièrement les jeunes ; on constate également une augmentation du nombre des chômeurs de longue durée.

Malgré tout cela, vous poursuivez dans la même voie, force est de le constater à la lecture de ce budget.

L'INSEE vient de noter une aggravation du chômage, en même temps qu'une explosion du chômage partiel et de la précarité. Les plans de licenciement se multiplient : 200 000 licenciements sont annoncés !

A l'exclusion de milliers d'hommes, de femmes et de jeunes s'ajoute l'aggravation des conditions de travail de ceux qui ont un emploi. « Horaires à rallonge, cadences de travail à la hausse, santé qui se dégrade. Dans de nombreux secteurs, les salariés sont les premières victimes de la stratégie des entreprises », note *L'Expansion*.

Malheureusement, avec ce budget, ce sera encore plus de chômage, plus de précarité, plus de pauvreté !

Vous multipliez les exonérations de cotisations sociales ; en 1997, elles atteindront 64 milliards de francs. L'expérience le montre, elles aggraveront le déficit de la sécurité sociale et les substitutions d'emplois.

Avec la loi d'aménagement du temps de travail, dite loi Robien, vous faites des cadeaux royaux aux grandes entreprises. Cette loi allège en effet de 40 % ou de 50 % selon les cas, l'ensemble des cotisations patronales, pour

tous les salariés du personnel présent dans l'entreprise. Elle s'applique s'il y a une réduction du temps de travail de 10 % assortie d'une embauche de salariés correspondant à 10 % des effectifs ; mais ces salariés pourront être licenciés au bout de deux ans. La seule condition pour bénéficier d'une exonération pendant sept ans est de ne pas licencier pendant deux ans. Il suffira d'attendre deux ans !

Comme je l'ai dit lors du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale, il s'agit d'une loi « pousse-au-crime ». Non seulement elle permet d'échapper à toute contrainte d'élévation durable du nombre des emplois, mais elle encourage les grandes entreprises à présenter des plans de réduction des effectifs et à gonfler, le cas échéant, le nombre des suppressions d'emplois envisagées afin de bénéficier d'exonérations massives au titre des licenciements « évités » ou des emplois « maintenus ». C'est le cas de l'entreprise AXA, que vous connaissez bien, monsieur le ministre, ou de Moulinex, dont les actions prospèrent.

L'application de cette loi à l'entreprise Rемаfer est éclairante. Jugez-en ! La baisse du « coût » du travail est évaluée à 20 %, avec une productivité accrue ; la même quantité de travail est effectuée en six heures au lieu de huit ! Et, avec un tel gain de productivité, on demande aux salariés d'accepter une baisse de salaire !

Est-elle admissible, cette logique qui conduit à la multiplication des suppressions d'emplois et au développement massif de la pauvreté pendant que la Bourse de Paris bat ses records de l'année ?

Vous ne pouvez pas, monsieur le ministre, m'accuser de répéter toujours la même chose. Afin qu'il ne subsiste aucune ambiguïté, je ferai état des conclusions des travaux de la commission présidée par M. Péricard, et dont le rapporteur était M. Novelli. On apprend en particulier qu'il faut 25,7 millions de francs pendant sept ans pour créer sept emplois, soit, dans le meilleur des cas, 130 000 francs par emploi. Mais, au bout de deux ans, on licenciera. Et il s'agit d'un rapport officiel, indiscutable ! Lisez-le : il est excellent ! Pour les créations d'emplois, on fait mieux !

Par ailleurs *L'Expansion* vient de rendre public son classement annuel des entreprises. Carrefour a dégagé 58 milliards de francs de richesses nouvelles, LVMH 54 milliards, L'Oréal 47 milliards et Brioche Pasquier, qui a réduit le temps de travail en même temps que les salaires, 1,2 milliard, dans cette entreprise, en deux ans, les salaires ont été réduits de 7 % tandis que les profits augmentaient de 68 % !

Ne faut-il pas, au contraire, utiliser ces masses d'argent qui s'envolent dans la spéculation pour les salaires, la formation, les besoins non satisfaits ? Ce serait un élément important pour une véritable relance économique et un nouveau développement humain...

Dans cette situation d'effondrement des emplois et de développement de la précarité, les députés communistes proposent au Françaises et aux Français des choix politiques nouveaux, débouchant sur la sécurité dans l'emploi et sur la formation pour tous.

Nous proposons de mettre en place un contrat sécurité emploi formation, véritable enjeu de civilisation pour libérer les hommes et assurer une nouvelle conception du plein emploi. Ce contrat garantirait à chacun le droit à l'emploi et, s'il le désire, le droit à une formation rémunérée longue et diplômante.

Mais cela suppose de se fixer six grandes orientations.

Tout d'abord, il faut annuler les plans de licenciement, qui touchent tous les secteurs, notamment ceux où la responsabilité de l'Etat est directement engagée, par exemple la fonction publique et les services publics.

Nous proposons de renforcer les procédures d'alerte et d'octroyer un droit d'expertise sur la gestion des entreprises aux élus syndicaux et aux élus locaux.

Nous proposons que les comités d'entreprise disposent d'un droit suspensif contre les licenciements, leur permettant de faire des propositions de sauvegarde et de développement des emplois productifs et de service, afin de transformer les emplois précaires en emplois stables et durables.

Deuxièmement, il est nécessaire d'orienter l'argent public et privé vers l'emploi.

A cette fin, les salariés et les populations doivent avoir des droits nouveaux. Comme l'indique la commission d'enquête parlementaire, les élus doivent contrôler les fonds publics au plan national pour que ceux-ci servent véritablement l'emploi, pour éviter la spéculation et le gâchis. Nous proposons la création de commissions départementales afin de contrôler l'utilisation des 135 milliards de francs d'aides publiques à l'emploi.

Nous proposons que les jeunes, les salariés, les enseignants et les chômeurs puissent contrôler l'utilisation des 130 milliards de francs consacrés chaque année à la formation par l'ensemble des organismes de formation.

Nous proposons la création d'un fonds de coopération pour l'emploi alimenté par les fonds publics européens et la taxation des opérations financières spéculatives, des mouvements de capitaux et des transactions boursières. Ce fonds pourraient notamment aider les petites et moyennes entreprises réellement en difficulté et contribuer à des coopérations sur des projets de création d'emplois.

La fiscalité doit être réformée de façon à être dissuasive à l'égard des entreprises qui réalisent des placements financiers spéculatifs contre l'emploi et à encourager celles qui investissent, créent des emplois, augmentent les salaires et les crédits destinés à la formation.

En troisième lieu, il est nécessaire de défendre, développer, démocratiser les entreprises nationales et les services publics.

Alors que grand patronat et Gouvernement veulent passer en force, imposer par tous les moyens les critères de Maastricht et les contraintes permettant d'aboutir à une fusion du franc et du mark, dont les retombées risquent d'être dramatiques pour la France et pour l'Europe, il convient au contraire de s'appuyer sur nos grandes entreprises nationales. Au lieu de brader nos atouts nationaux, il faut défendre et moderniser nos technologies et nos industries, développer nos productions pour répondre aux immenses besoins qui ne sont pas satisfaits en France, en Europe et dans le monde.

Au lieu de poursuivre les privatisations, en particulier celles de Thomson et de la SFP, ou de sacrifier nos entreprises de défense, nous proposons de renationaliser les secteurs vitaux pour la France, secteurs actuellement sacrifiés, en démocratisant leur gestion, notamment en accordant des droits nouveaux d'intervention aux salariés.

En quatrième lieu, il faut réduire la durée légale hebdomadaire du temps de travail. La réduction du temps de travail, c'est d'abord une question de civilisation, de démocratie. Aujourd'hui, tout appelle à avoir du temps pour s'éduquer, se former, se distraire, participer à la vie du quartier ou de la commune, se cultiver.

Nous avons déposé une proposition de loi tendant à porter la durée légale du travail à trente-cinq heures hebdomadaires, sans réduction de salaire ni alourdissement de la charge de travail. Selon des études officielles, une telle mesure créerait entre 500 000 et 700 000 emplois.

Des négociations par branche et par entreprise pourraient porter sur un nouvel aménagement et une nouvelle organisation du travail, pouvant aller vers une durée hebdomadaire de trente-deux heures, voire trente heures, ou encore vers la semaine de quatre jours.

La réduction du temps de travail passe également par une réduction du nombre des années travaillées. C'est pourquoi nous proposons un départ en retraite pour tous après trente-sept annuités et demie de cotisations et la retraite anticipée pour les anciens combattants ; cela libérerait 1 600 000 emplois.

Cinquièmement, nous proposons de mettre un terme à la façon scandaleuse dont est traitée la jeunesse – vous ne pouvez pas dire que nous ne faisons pas de suggestions, et nos propositions tiennent la route !

Sur les 750 000 jeunes sortant chaque année du système scolaire, 100 000 seulement trouvent un emploi, le plus souvent en contrat à durée déterminée, 200 000 entrent dans des « stages parking », 250 000 s'inscrivent à l'ANPE et 200 000 signent un contrat de travail en alternance. Voilà la réalité de la jeunesse !

Nous proposons que chaque jeune sortant de l'école ait la garantie d'un contrat de travail et la possibilité de poursuivre des études s'il le désire. Ce contrat, en alternance ou pas, doit assurer, au travail comme à l'étude, un salaire conventionnel et déboucher sur un emploi durable.

Les comités d'entreprise et les comités techniques paritaires devront disposer d'un droit de suivi des embauches des jeunes et veiller à l'élévation du niveau total des emplois. Ils doivent avoir des pouvoirs de décision sur les financements de la formation en alternance, dont le montant total doit tripler.

Sixièmement, nous proposons le droit à la formation durant toute la vie active.

Contrairement à votre projet de budget, qui brade la formation professionnelle, qui renouvelle ses attaques grossières contre l'AFPA et son statut public, il est nécessaire de renforcer le droit de chaque salarié à disposer d'un droit de formation tout au long de sa vie, afin de consolider son savoir et d'enrichir ses connaissances générales.

Mais, et je l'ai dit tout à l'heure à M. Jegou, dès qu'on parle de l'AFPA, vous sortez les mitraillettes. Maintenant, c'est le bazooka : vous progressez d'année en année !

Au lieu de diminuer l'ensemble des crédits de la formation – ils baissent de 1,9 milliard, y compris dans votre propre ministère, monsieur le ministre, sauf ceux consacrés à l'alternance et l'apprentissage –, nous proposons de porter progressivement à 300 milliards de francs l'ensemble des fonds publics, mutualisés et privés, destinés à la formation continue des salariés. Cela suppose de les augmenter de 10 % à 15 % dès 1997 et de relever l'obligation de financement des entreprises, lesquelles ne participent que pour 4,5 milliards, contre 100 à 120 milliards en Allemagne. On ne peut pas dire qu'elles fassent un très gros effort dans ce domaine !

Les emplois ainsi libérés permettraient d'embaucher des centaines de milliers de jeunes et de chômeurs.

Ce projet de budget, loin de correspondre aux enjeux de notre époque, se traduira, s'il n'est pas modifié, par une nouvelle dégradation de la situation. Les députés

communistes, avec les salariés, les chômeurs, les jeunes, les retraités, avec tous ceux qui veulent une France forte, ouverte sur l'Europe et sur le monde, contribueront à organiser le rassemblement le plus large pour faire reculer cette politique, et, sans attendre, nous voulons imposer des choix nouveaux pour l'emploi, pour un nouveau développement humain et économique, et stimuler de larges coopérations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Asensi.

M. François Asensi. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, mes chers collègues, la France connaît un taux de chômage endémique qui touche en particulier les jeunes actifs. Vous le savez, aujourd'hui, un jeune sur quatre au sortir du système éducatif est au chômage. C'est le double de la moyenne nationale. Sur ces 700 000 jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, 200 000 subissent un chômage de longue durée.

Le chômage et la précarité alimentent le mal de vivre de la jeunesse, sa vulnérabilité sociale et psychologique. Ainsi, lorsqu'ils trouvent un emploi, les jeunes doivent se contenter de plus en plus de « petits boulots » mal rémunérés, à temps partiel, à durée déterminée.

Environ 330 000 jeunes sont en alternance – contrats de qualification et apprentissage principalement – et 30 000 occupent des contrats emploi-solidarité. Plus de 100 000 sont intérimaires. Le nombre des contrats à durée indéterminée a reculé ces cinq dernières années, passant de 75 % des emplois des jeunes en 1991 à 60 % en 1995.

Elu de la Seine-Saint-Denis, je suis, avec d'autres, confronté à toutes ces difficultés ; l'une d'entre elles, et non la moindre, étant l'accès aux transports des jeunes d'Ile-de-France qui connaissent des situations de précarité. Dans ce département, le plus jeune de France, 17 000 jeunes sont au chômage et plus de 4 000 vivent de contrats précaires.

Les résultats d'une enquête récente de l'INSEE sur la pauvreté en France sont édifiants. En dix ans, le nombre de jeunes vivant sous le seuil de pauvreté a doublé, passant de 9 % en 1984 à 18 % en 1994, alors que la moyenne nationale a augmenté d'un demi-point seulement, si je puis dire.

Pour la première fois, cette génération sacrifiée a moins d'espoir que ses aînés d'améliorer ses conditions de vie et de promotion sociale. Pourtant, du CIP au mouvement social de novembre-décembre 1995, elle a clairement manifesté son refus d'une société d'exclusion et sa soif de justice.

Cette litanie de chiffres permet de mesurer l'échec des politiques publiques d'aide à l'emploi des jeunes mises en œuvre depuis vingt ans et l'ampleur de la tâche à accomplir.

En six ans, les dépenses actives de l'Etat en faveur de l'emploi ont presque doublé. Leur montant atteint cette année, avec les crédits inscrits aux charges communes, 150,3 milliards de francs, dont plus de 40 milliards de francs d'exonérations de charges patronales sur les bas salaires.

Les crédits inscrits à ce budget s'élèvent à 94 milliards de francs au titre des interventions publiques pour l'emploi en général. Les choix opérés en faveur des jeunes dans cette énorme manne financière se contentent d'anciennes recettes qui n'ont pourtant jamais endigué l'augmentation du chômage.

Les mesures en faveur des jeunes pâtissent des mêmes handicaps que les aides à l'emploi en général : multiplication et stratification des dispositifs, manque de lisibilité, effets d'aubaine et de substitution pour les employeurs et les « chasseurs de primes ».

Le Gouvernement choisit de financer en priorité des contrats de formation en alternance : contrats de qualification à hauteur de 2,8 milliards de francs et contrats d'apprentissage pour 9,5 milliards de francs.

Il propose également aux jeunes des emplois précaires comme les contrats emploi-solidarité, dont les abus viennent d'être dénoncés par la Cour des comptes, les emplois de ville et les contrats initiative-emploi.

Pourquoi s'obstiner à financer tant de précarité ?

Toutes ces mesures sont de véritables « trappes à salaires », destinées avant tout à favoriser la flexibilité de l'emploi. Des pseudo-formations servent trop souvent de prétexte pour justifier des salaires inférieurs au SMIC et des contrats à durée déterminée.

Alors que le chômage des jeunes provient en grande partie d'un manque de formation, comment justifier l'existence de dispositifs comme les CES, les emplois de ville ou les CIE, sans formation obligatoire ni perspective d'embauche durable ?

Les contrats de formation en alternance conduisent dans près d'un cas sur deux à un emploi stable. Mais le prix à payer est élevé pour ces jeunes qui doivent accepter des conditions de travail difficiles et des rémunérations ridiculement basses, pour un avenir professionnel incertain à long terme.

La réhabilitation de l'enseignement technique – formation sous statut scolaire comprenant des stages d'initiation à la vie professionnelle – me paraît offrir plus de garanties aux jeunes qui souhaitent travailler rapidement.

Rappelons d'ailleurs que le diplôme représente toujours le meilleur rempart contre le chômage. Le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur est comparable à la moyenne nationale – un peu moins de 13 %, ce qui est déjà considérable – tandis que celui des jeunes sans diplôme atteint presque 40 %.

Il est frappant de constater qu'aucun dispositif en faveur des jeunes ne favorise les contrats à durée indéterminée. C'est pourtant dans le cadre d'emplois stables et correctement rémunérés que les jeunes, surtout ceux qui sont le plus en difficulté, peuvent acquérir une formation réellement qualifiante, financée par les dispositifs de formation professionnelle continue.

La formation continue doit être elle-même améliorée, avec un meilleur contrôle des organismes de formation par l'éducation nationale, un meilleur accès des moins qualifiés et un meilleur contrôle des institutions représentatives du personnel sur les projets de formation.

La politique incitative de réduction des charges patronales sans contrepartie n'a pas prouvé sa réelle efficacité. Il conviendrait plutôt d'instaurer une obligation d'insertion des jeunes qui débouche sur une modulation des charges *a posteriori*, en fonction des emplois réellement créés.

Pour conclure, monsieur le ministre, je dirai que l'Etat ne doit pas se désengager de l'aide à l'emploi, mais il doit réorienter ses dépenses pour activer les dépenses passives d'indemnisation du chômage en dépenses actives. Il doit mieux contrôler l'efficacité des fonds publics accordés aux entreprises, financer des emplois stables et développer les possibilités de formation et de reconversion.

Les quelques centaines de milliers de CES montrent à eux seuls combien de vrais emplois pourraient être créés dans le secteur public.

Loin du fatalisme ambiant, les jeunes de ce pays attendent un signe. Mais je doute de l'efficacité des mesures financées par votre budget : même si elles se veulent, à l'affichage, généreuses, elles restent des adaptations à l'hégémonisme des marchés financiers qui exercent, nous le savons bien, une pression considérable sur le coût du travail en France et en Europe, alors que notre pays a besoin de réformes d'une radicalité telle que la société elle-même puisse en être profondément renouvelée.

M. Maxime Gremetz. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Madame le ministre, l'année dernière à Bort-les-Orgues, le Président de la République rappelait que l'intégration professionnelle des handicapés progressait trop lentement. Alain Juppé, en installant officiellement Patrick Segal comme délégué interministériel, insistait sur le défi que constitue cette intégration. Et vous-même avez proclamé devant le Conseil supérieur pour le reclassement des travailleurs handicapés votre volonté de donner un nouvel élan à leur insertion professionnelle.

A la veille de l'anniversaire de la loi de 1987, nous pouvons constater un net progrès dans l'effectivité de l'obligation d'embauche, qui est passée de 3,76 % en 1991 à 4,11 % en 1994. A cette constatation, je mettrai toutefois trois bémols : le sentiment d'arriver à une sorte de plafonnement marqué par la stagnation enregistrée l'an dernier, l'insuffisance d'implication des PME, et le nombre toujours important d'entreprises qui n'emploient aucun travailleur handicapé.

Il faut saluer l'augmentation de la capacité d'accueil en milieu protégé : il y avait 77 500 places en CAT à la fin de 1993, alors que nous en compterons plus de 87 000 à la fin de l'année. Cet effort quantitatif remarquable pêche sans doute par une absence de fluidité du système. Les phases de régression et d'amélioration dans l'état physique et/ou mental du handicapé nécessitent des allers et retours entre milieu ordinaire, CAT et atelier protégé. Mais ceux-ci sont encore trop compliqués, et même souvent impossibles.

Quant à la formation professionnelle, c'est sans doute le secteur où de très gros progrès sont à faire. On ne peut que regretter l'absence d'implication de certains conseils régionaux, l'inadaptation et l'absence de cohérence de l'offre de formation.

Pour conclure sur ce point, je ne céderai pas à la mode actuelle qui consiste à vilipender les aides à l'emploi car, dans ce secteur, elles sont indispensables. N'a-t-on pas dénombré, par exemple, 43 600 CES en 1995 et le CIE n'obtient-il pas de très bons résultats ?

En installant au mois de juin dernier, avec Hervé Gayraud, le Conseil national consultatif des personnes handicapées, dont Jacques Barrot m'a confié la présidence, le ministre a voulu qu'un groupe de travail sur l'insertion professionnelle soit mis en place. Il ne m'appartient pas ici d'en reposer les conclusions. Je souhaiterais toutefois insister sur quelques priorités.

Il convient de renforcer non pas quantitativement, mais qualitativement les obligations de la loi de 1987. Vous avez émis, madame le ministre, l'idée d'un renforce-

ment de l'obligation financière pour les entreprises qui n'ont embauché aucun travailleur handicapé depuis plusieurs années. J'y serais pour ma part tout à fait favorable.

Cette intégration au milieu ordinaire doit être épaulée par le maintien du handicapé au cœur de tous les dispositifs spéciaux d'insertion, tels que les CES et les CIE, mais aussi par le biais des emplois de ville et, demain, des contrats d'initiative locale dans le cadre de la loi de cohésion sociale.

Tout à l'heure, je présenterai un amendement à l'article 95 tendant à intégrer les handicapés à la procédure des SIFE, dont une erreur de rédaction risquerait de les priver.

Enfin, je n'ignore pas qu'il ne nous revient pas ici de juger des politiques de formation professionnelle menées par les conseils régionaux. Cependant, il relève du rôle de l'Etat d'en rappeler certains à leurs obligations : la personne handicapée n'est pas un citoyen transparent et doit simplement bénéficier du droit commun. Il demeure que cette formation nécessite plus de cohérence et d'efficacité. A l'instar des programmes départementaux d'insertion, il convient d'instituer d'une façon systématique des programmes régionaux de formation des handicapés.

Nous aurons sans doute, monsieur Jegou, l'occasion de revenir sur le financement de l'AFPA. Je vous préviens tout de suite que je ne voterai pas votre amendement tendant à réduire les crédits de l'AFPA car je ne suis pas favorable à cette réduction. Toutefois, madame le ministre, je négocierais bien mon indulgence contre un renforcement de l'implication de cette structure dans la formation des handicapés. On pourrait certainement lui donner comme appréciation : « Peut mieux faire. »

Vous avez décidé de créer une mission d'experts auprès du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des handicapés le 11 juillet dernier. Nous ne pouvons que souhaiter que ses travaux, appuyés par la vaste concertation que vous organisez avec le monde associatif, permettent de relever, comme le disait Alain Juppé « le défi de l'intégration professionnelle des handicapés, défi qu'une société s'honore de relever malgré la crise qui la traverse ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe pour l'Union de la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Michel Berson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais revenir sur le vote, en première partie de la loi de finances, de l'amendement présenté par notre rapporteur spécial, M. Jegou, et tendant à prélever au profit de l'Etat d'un milliard de francs sur les fonds de la formation en alternance des jeunes, gérés par les partenaires sociaux.

Cet acte inacceptable, lourd de conséquences, est grave. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Non seulement il s'agit d'une récidive – l'an dernier, c'est 1,4 milliard qui a été prélevé sur les fonds du congé individuel de formation – mais cet amendement met clairement en cause le principe constitutionnel du droit à la négociation collective et à la gestion paritaire.

Monsieur le ministre, souvenez-vous ! C'est votre illustre prédécesseur, votre ami Joseph Fontanet, qui avait fait voter, en 1971, trois lois qui ont fait date : la loi sur la formation professionnelle continue, la loi sur l'enseignement technique et la loi sur la négociation collective.

M. Joseph Fontanet avait fait inscrire dans la troisième loi que la formation professionnelle relevait du système de garanties sociales. Cette loi permettait désormais d'inclure la formation professionnelle dans le champ de la négociation collective.

Monsieur le ministre, vous qui défendez la démocratie économique, la négociation collective, la participation, comment pouvez-vous rester silencieux devant ce deuxième hold-up réalisé ici même ?

M. Germain Gengenwin. N'employez pas de grands mots !

M. Michel Berson. Je le rappelle : 1,4 milliard l'an dernier, 1 milliard cette année !

Depuis vingt-cinq ans, la négociation collective précède toujours le vote des lois sur la formation professionnelle. Le principe de l'autonomie de cette négociation a été reconnu par le Conseil constitutionnel et il est inscrit dans le préambule de la Constitution. Or en votant, par le biais d'une loi de finances, une disposition législative de circonstance, sans consultation préalable des partenaires sociaux, sans que le Gouvernement ne dise mot, on porte gravement atteinte à l'un des piliers de notre système de formation professionnelle, à l'une des sources du droit de la formation professionnelle.

La contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle continue n'a pas de caractère fiscal. On peut donc s'interroger sur la constitutionnalité de l'article de la loi de finances qui vise à prélever 1 milliard de francs sur les fonds de la formation en alternance, d'autant plus que les partenaires sociaux ont reçu par la loi dérogation pour gérer ces fonds sous le contrôle de l'Etat. Seul le non-respect de la législation et de la réglementation autorise l'Etat à effectuer des redressements et des sanctions. Or, en l'occurrence, la législation et la réglementation ont été respectées.

C'est la raison pour laquelle, avec une certaine gravité et compte tenu de l'émotion bien légitime des partenaires sociaux face à cet acte réitéré de prélèvement de fonds sur un dispositif géré par les partenaires sociaux en conformité avec notre législation, j'ai voulu, monsieur le ministre, attirer tout particulièrement votre attention et je souhaite que vous vous exprimiez sur la question.

Il est vrai que les fonds du dispositif de la formation en alternance sont pour partie inemployés. Mais chacun sait que le ralentissement de l'activité économique et le fait que les chefs d'entreprise n'assument pas véritablement leur devoir d'insertion ont provoqué une augmentation inquiétante des chiffres du chômage des jeunes.

Le ralentissement de l'activité, le non-respect du devoir d'insertion des chefs d'entreprise ont fait que les contrats de qualification – mais cela est vrai aussi, dans une certaine mesure, des contrats d'apprentissage – ont connu ces derniers mois une forte diminution. On observe cependant, depuis le début du mois de septembre, une légère reprise.

Il aurait été plus responsable que le Gouvernement prenne des initiatives pour mobiliser ces crédits afin de lutter plus efficacement contre le chômage des jeunes. Au lieu d'imaginer des mesures qui permettent de mobiliser les crédits dont les jeunes ont besoin, le Gouvernement reste silencieux et accepte, sans mot dire, que l'on prélève, hier 1,4 milliard, et aujourd'hui 1 milliard sur les crédits de la formation professionnelle !

Monsieur le ministre, je souhaite que, sur cette action grave, vous vous exprimiez.

M. Germain Gengenwin. Oh, la la !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Pas de psychodrame, s'il vous plaît !

M. Michel Berson. C'est pourquoi je suis intervenu aujourd'hui dans cet hémicycle et que je reviendrai sur le sujet, mais ce sera alors devant le Conseil constitutionnel.

M. Jean Ueberschlag. Monsieur Berson, quelle a été votre réaction quand M. Fabius a prélevé plusieurs milliards sur les fonds de retraites des collectivités locales ?

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le président...

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. En tant que rapporteur spécial, je peux intervenir quand le je souhaite ! C'est le règlement.

M. le président. J'ai donné la parole à Mme Catala.

Mme Nicole Catala. Monsieur le ministre, madame le ministre, nous aurions mauvaise grâce, me semble-t-il, à ne pas approuver un budget qui affiche une augmentation de 8 % alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat fait l'objet d'une restriction – le freinage est en tout cas extrêmement sensible.

Je dirai simplement que l'accroissement de vos moyens reflète, hélas !, la préoccupation lancinante que nous inspire à tous la persistance d'un taux élevé de chômage.

Vous nous avez indiqué que vous vous appliqueriez à combattre le chômage d'abord en rendant la croissance plus riche en emplois, ensuite en maintenant la solidarité à un niveau aussi élevé que possible à l'égard des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, enfin en maîtrisant la progression des dépenses de votre ministère. C'est sur ces trois orientations que je me permettrai de formuler quelques réflexions, qui seront parfois des réserves.

Pour rendre la croissance plus riche en emplois, vous entendez poursuivre et même amplifier la politique de réduction du coût du travail dont bénéficient les salariés percevant les rémunérations les plus modestes. Appliquée depuis le 1^{er} octobre dernier, la ristourne unique dégressive entraînera un allègement très sensible du coût du travail puisque, pour les salaires correspondant au SMIC, il dépassera les 12 %. C'est dire si cet allègement est attractif.

Il s'agit donc d'une réduction massive à tous égards, puisqu'elle concernera 5 millions de salariés et qu'elle coûtera à l'Etat plus de 40 milliards. Il s'agit là d'une orientation nécessaire, mais pourquoi ne pas avoir expliqué l'année dernière, lorsque le Gouvernement a décidé d'augmenter la TVA, qu'un point d'augmentation de cette taxe correspondait à une TVA sociale destinée à financer l'allègement du coût du travail ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. C'est exact !

Mme Nicole Catala. Je suis convaincue que, si cela avait été précisé à nos compatriotes, le sacrifice qui leur était demandé aurait été mieux compris, et en conséquence mieux accepté. J'exprime donc un regret, qu'a également exprimé devant vous l'un de mes collègues, Jean-Yves Chamard.

Peut-être est-ce grâce à ce dispositif lourd que notre croissance semble aujourd'hui un peu plus créatrice d'emplois. Mais cette croissance est malheureusement faible. A ce propos, je voudrais revenir sur l'analyse qu'a-

vait présentée M. Gandois dans son rapport préparatoire au XI^e plan, *Choisir l'emploi*, car les enseignements qui auraient pu être tirés de son étude ne me semblent pas l'avoir été.

Dans son rapport, M. Gandois indiquait que, si notre pays avait eu une croissance aussi créatrice d'emplois que ses voisins, il aurait enregistré 800 000 emplois de plus durant la période 1979-1989. On peut donc dire que nous aurions aujourd'hui 1,5 million d'emplois de plus si notre société, si notre économie avaient fonctionné comme celles de nos voisins.

Je continue à m'interroger, et j'avoue, monsieur le ministre, que je reste un peu sur ma faim, sur les raisons pour lesquelles notre société, notre économie restent moins créatrices d'emplois que d'autres.

Le rapport Gandois traçait deux pistes de réflexion. La première concernait le secteur tertiaire, qui, chez nous, semble avoir été saisi depuis longtemps d'une frénésie de recherche de la productivité à tout crin, laquelle est destructrice d'emplois. Finalement, on tend à satisfaire le consommateur au meilleur prix, mais on oublie que, si l'on ne se préoccupe que du consommateur et pas du producteur, il n'y a plus ni producteur ni consommateur.

Il faut donc réfléchir à cette logique de productivité à tous crins néfaste pour l'emploi qui règne dans le secteur des services.

La seconde piste du rapport Gandois concernait le secteur industriel confronté non pas à un problème de productivité, mais à un problème de croissance. Comment pouvons-nous espérer voir notre industrie retrouver la croissance et créer à nouveau des emplois si nous continuons à vivre dans un environnement fait de désordres monétaires où nos entreprises luttent à armes inégales contre des pays qui utilisent la dépréciation de leur monnaie comme une arme commerciale ? Là encore, monsieur le ministre, ce n'est pas une critique de votre politique ; c'est l'expression d'une interrogation inquiète devant les limites d'une politique de l'emploi que ruinent en partie les désordres monétaires auxquels nous n'arrivons pas à mettre un terme.

Cela dit, il faut poursuivre dans les voies que vous avez tracées. Toutefois, s'agissant de l'allègement massif du coût du travail, ne serait-il pas judicieux de réserver un tel allègement aux emplois des secteurs exposés à la concurrence internationale et de soustraire les emplois du secteur protégé du bénéfice d'une telle mesure ? Mais je ne sais pas s'il est possible de répondre positivement à cette interrogation.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez manifesté votre adhésion – je la crois totale – à la loi Robien, y compris dans ses applications « offensives », c'est-à-dire dans des entreprises où l'emploi ne se trouve pas menacé mais dont les dirigeants estiment judicieux de saisir l'aubaine que leur offre ce texte. J'en déduis – vous me direz si c'est trop téméraire – que la réduction du temps de travail vous semble une réponse appropriée à nos difficultés en matière d'emploi, même si elle emporte un accroissement des dépenses publiques. Je ne suis pas persuadée du bien-fondé d'un tel choix, monsieur le ministre, et je souhaite que vous nous disiez tout à l'heure le fond de votre pensée sur cette question. De plus, il ne me semble pas très cohérent d'ouvrir ce dispositif à toutes les entreprises alors que, dans le même temps, vous entendez réserver le bénéfice des préretraites progressives aux entreprises en cours de restructuration. Dans les deux cas, il s'agit pourtant de réduire le temps

de travail, et aux frais de la collectivité. Alors, où est la logique de ces deux positions ? Pour ma part, je la cherche.

Parler des préretraites progressives me conduit paradoxalement, mais le paradoxe n'est qu'apparent, à évoquer l'emploi des jeunes. Je vous avais indiqué l'intérêt qui me semblait s'attacher aux accords, en voie de multiplication ces dernières années dans certaines entreprises, liant la préretraite progressive, l'embauche de jeunes en alternance et les propositions de travail à temps partiel pour les salariés qui le souhaitent. Ces accords me semblaient particulièrement intéressants parce qu'ils proposaient une diminution du temps de travail et – il faut bien le dire – des revenus réduits à l'entrée et à la fin de la vie active. Ils permettaient donc d'organiser en biseau, si je puis dire, l'entrée et la sortie de la vie professionnelle avec des revenus restreints mais à une époque de la vie où, dans la plupart des cas, le besoin de revenus complets est moins pressant qu'en milieu de vie, où les salariés ont des charges de famille. Ces accords, qui auraient pu être des modèles phare pour la négociation des accords de branche, semblent freinés par l'essor que connaît la loi Robien. Je le regrette, monsieur le ministre, car il y avait là une piste très intéressante. Ces accords liant trois formules de réduction du temps de travail avec une diminution des ressources permettaient une certaine souplesse.

Vous avez signalé que le travail à temps partiel était en voie de développement. Il est vrai que notre pays était en retard à cet égard et il est bon que ce retard soit en voie d'être comblé. Mais vous avez dit aussi, à juste titre, que ce temps partiel devait toujours être choisi, qu'il ne devait pas être subi et que vous entendiez faire en sorte qu'il en aille ainsi. Quelles sont précisément les dispositions que vous avez prises, ou que vous comptez prendre, pour que le temps partiel reste un choix et ne soit pas une solution imposée aux salariés ?

Enfin, j'évoquerai rapidement un point qui est peut-être à la marge du projet de budget que vous nous soumettez aujourd'hui, puisqu'il relève, semble-t-il, du pouvoir réglementaire, mais qui me semble important. L'intention a été manifestée de réduire la participation de l'Etat à l'indemnisation du chômage partiel. Cette participation serait abaissée de 18 francs à 16 francs. Cela ne me semble pas une bonne idée, monsieur le ministre, car le chômage partiel évite des licenciements, or, à notre époque, il est nécessaire de diminuer leur nombre autant que faire se peut. Si bien que, tout en partageant l'hostilité de Roselyne Bachelot-Narquin à l'égard de la réduction des crédits de l'AFPA, je serais plus portée à l'accepter si vous mainteniez l'indemnisation du chômage partiel au niveau où elle se trouve. Nous avons chacune nos bonnes œuvres, en tout cas nos préférences, et je suggérerais plutôt que vous vous orientiez dans cette direction.

Je n'ai pas d'observation particulière à faire sur les mesures que vous comptez prendre pour maintenir la solidarité dont nous sommes redevables à l'égard des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Je regrette simplement une certaine instabilité des mesures relatives à l'emploi. Le CIE était trop large, il va être recadré. Nous allons avoir maintenant une concurrence entre les CES et les emplois de ville. La juxtaposition ou la combinaison de formules nouvelles, variables, ne crée pas la stabilité dont les employeurs auraient besoin.

La suppression de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise était sans doute nécessaire compte tenu du contexte de réduction des dépenses publiques. Néanmoins, je la regrette, car pour les chômeurs, en particulier pour les cadres au chômage, c'était une voie d'espoir, une

porte ouverte sur la possibilité de créer, de forger soi-même sa propre activité. Il est dommage que cette mesure disparaisse.

Je terminerai par une question, monsieur le ministre. Vous avez évoqué, devant la commission, un travail engagé par la direction des relations du travail sur l'actualisation du code du travail. Pourriez-vous nous dire quel est l'objectif de ce travail entrepris par votre direction et quelle sera son ampleur ? Sera-t-il accompli en liaison avec l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ou de façon tout à fait indépendante ?

Bien entendu, le groupe RPR votera votre budget, mais nous resterons extrêmement attentifs à l'évolution de l'emploi dans les mois qui viennent et nous espérons que le Gouvernement saura non seulement prendre les bonnes mesures, mais aussi les faire comprendre, apprécier et approuver par l'opinion publique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Rappel au règlement

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jegou, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Monsieur le président, je m'appuie sur l'article 58 de notre règlement.

Notre collègue Berson a souhaité faire un psychodrame à propos d'un amendement voté en première partie de loi de finances. Je m'étonne de ses propos, et surtout de l'expérience « hold-up ». Rapporteur spécial avant 1993, du temps où il était dans la majorité, il n'a jamais dénoncé les trésors de guerre des organismes paritaires et les incohérences de l'AFPA. Je n'ai pas trouvé une seule ligne là-dessus dans les rapports qu'il a produits, alors que l'AFPA ne disposait même pas d'une comptabilité ! Je suis vraiment désolé, monsieur Berson, de vous dire des choses pareilles, mais vos propos excessifs m'obligent à vous répondre. Vous auriez pu vous dispenser de vos réflexions, vous qui avez toujours soutenu les gouvernements socialistes.

Beaucoup d'organismes paritaires ont tendance à s'échauffer lorsqu'on s'intéresse à leur gestion – l'opposition n'est pas la seule dans ce cas. J'ai déjà répondu sur ce point l'année dernière. Je ne reviendrai pas sur les prélèvements sur les congés individuels de formation. Il s'agissait d'un amendement qui faisait état d'une somme de 900 millions : le montant des réserves était tel – on n'avait rien imaginé de tel ! – que l'on a finalement prélevé 1,465 milliard, dont 900 millions sont allés en retour à la formation professionnelle, comme prévu. On peut actuellement estimer à plus de 10 milliards de francs l'ensemble des disponibilités financières des trois catégories d'organismes collecteurs !

S'agissant des organismes de l'alternance, qui sont visés par le prélèvement exceptionnel pour 1997, il convient de noter que l'excédent net centralisé à l'AGEFAL – je réponds là à notre collègue Ueberschlag qui se plaignait d'un manque d'argent en Alsace – est voisin de 2,5 milliards. Et j'insiste sur le fait qu'il s'agit d'un excédent net. Je n'ai pas besoin d'aller plus loin !

M. Michel Berson. Et les provisions ?

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. C'est un excédent net, déduction faite des besoins de financement des organismes, puisque vous m'obligez à le dire. Et vous

pouvez vérifier ! Tout laisse donc à penser que l'excédent financier global de l'AGEFAL et des organismes eux-mêmes doit dépasser 3 milliards de francs. Les OMA ont perçu près de 230 millions de francs de produits financiers en 1995, correspondant à un volume moyen de placements financiers de plus de 3,4 milliards de francs.

Mon rapport donne quelques exemples de redressements opérés par le ministre lui-même sur le FONGECIF Ile-de-France, que nous connaissons bien, ou sur d'autres organismes. Préaffectation de produits financiers à l'acquisition de locaux : 45 millions de francs. Refus de prise en charge de demandes de formation, en dépit d'excédents financiers à concurrence de 92 millions de francs en 1992 et de 52 millions de francs en 1993. Attribution d'indemnités de présence non justifiées aux membres du conseil de gestion : 1,8 million de francs sur deux exercices. Placements dans une SCPI, à hauteur de 28 millions de francs, en violation de l'article R. 964-6 du code du travail qui n'autorise que des placements à court terme et de l'article R. 964-4 qui exclut la possession de biens meubles et immeubles. Création d'un fonds commun de placement spécifique pour 95,9 millions de francs. Placement dans un fonds commun de placement à risques pour le capital : 26,9 millions de francs. Absence de pièces justificatives pour un placement de 39,9 millions de francs.

S'agissant de l'AGEFAFORIA maintenant : constitution de réserves non conformes, à hauteur de 98 millions de francs.

M. Maxime Gremetz. Il y a un autre rapport. Vous le voulez ?

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Acquisition d'un immeuble : 15 millions de francs. Réalisation de travaux dans cet immeuble ; 5,2 millions de francs. Absence d'amortissement des immobilisations.

J'en viens à l'AGECIF Sécurité sociale : création d'une contribution additionnelle sans base légale de 0,004 % sur la collecte du 0,2 % pour frais de fonctionnement.

Le FAFIL : acquisition de deux étages d'habitation dans un immeuble.

M. François Asensi et M. Maxime Gremetz. Monsieur le président, ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Michel Berson. C'est du délire !

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial. Vous voulez des renseignements, les voilà ! Le rapporteur spécial, lui, a travaillé. Monsieur Berson, le hold-up, ce sont les organisations paritaires qui y ont procédé, et vous ne les avez jamais dénoncés.

Voilà ce qu'il fallait dire ! Je pourrais encore lire des pages entières du rapport. Je sais que cela ne vous plaît pas, mais je voulais montrer à la majorité de cette assemblée comment les socialistes concevaient la gestion paritaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Berson. Ce n'était pas un rappel au règlement, monsieur le président. Je demande la parole !

M. le président. Non, monsieur Berson, n'entamons pas la polémique ! J'ai donné la parole à M. Jegou pour un rappel au règlement !

M. Michel Berson. Je souhaite en faire un également !

M. le président. Vous vous êtes déjà très largement exprimé à la tribune !

M. Michel Berson. Des contrevérités viennent d'être énoncées et j'entends y répondre !

M. le président. Je vais d'abord suspendre la séance quelques instants.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à onze heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

Je vais donner la parole à M. le ministre...

M. Michel Berson. Monsieur le président, vous deviez m'accorder deux minutes pour répondre à notre excellent rapporteur spécial.

M. le président. Sans doute, monsieur Berson, mais ne pourriez-vous pas le faire à l'occasion d'une de vos prochaines interventions ?

M. Michel Berson. Le sujet ne sera pas le même, et je vous promets d'être bref.

M. le président. Alors, je veux bien vous donner la parole pour un rappel au règlement.

M. Michel Berson. Monsieur Jegou, je vous répondrai en trois points.

Tout d'abord, alors que mon intervention portait sur les fonds de l'alternance, vous m'avez répondu en vous contentant de citer des exemples relatifs au congé individuel de formation.

En ce qui concerne le congé individuel de formation, précisément, j'ai eu l'occasion, dans une précédente intervention, de dénoncer certains dysfonctionnements, et j'ai même fait des propositions pour y remédier. J'ai expliqué que le COPACIF n'avait pas un pouvoir hiérarchique sur les FONGECIF, lesquels disposent d'une très large autonomie, leur gestion étant très décentralisée au niveau des partenaires sociaux régionaux. Et j'ai ajouté que les partenaires sociaux au niveau national et l'État devaient imaginer des dispositifs semblables à ceux qui régissent, par exemple, l'UNEDIC et l'ASSEDIC.

S'agissant des fonds de l'alternance, je suis désolé, monsieur le rapporteur spécial, de devoir porter à la connaissance de l'Assemblée des chiffres qui ne sont pas exactement ceux que vous avez cités. Il s'agit des chiffres officiels de 1996 et des prévisions pour 1997.

Les ressources du dispositif d'alternance, s'élèvent, pour l'année 1996, à 6 820 millions de francs, les emplois à 7 190 millions. Par conséquent, la situation est déficitaire de 370 millions.

Pour l'année 1997, la projection effectuée pour la collecte prévue au mois de février évalue les recettes à 6 790 millions de francs. Quant aux emplois, ils sont estimés à 8 370 millions. La situation serait donc déficitaire de 1 580 millions.

Monsieur le rapporteur spécial, vous persistez dans l'erreur qui consiste à ne pas tenir compte des provisions nécessaires, notamment pour les formations qui excèdent une année. En fait, vos amendements – de 1,4 milliard l'an dernier, et de 1 milliard cette année – sont de type purement idéologique.

M. Germain Gengenwin. Mais non !

M. Michel Berson. Ils ont pour objet de remettre en cause, je l'ai dit et je le répète, la négociation collective et la gestion paritaire de la formation professionnelle.

M. Maxime Gremetz. Exactement !

M. Michel Berson. Certains n'ont toujours pas accepté que vos propres amis aient inscrit dans la loi le droit individuel à la formation professionnelle. C'est la raison pour laquelle on assiste aujourd'hui à une offensive généralisée contre le congé individuel de formation. À cet égard, les amendements de M. Jegou, les propositions de M. de Virville et celles du CNPF ou, pour être plus précis, de l'UIMM, vont tous dans le même sens.

M. Maxime Gremetz. Exactement !

M. Jean-Jacques Jegou. Ce n'est pas sûr !

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Mesdames, messieurs les députés, mon premier propos sera pour vous remercier de vos interventions et pour remercier vos rapporteurs qui, comme à l'accoutumée, ont procédé à un solide examen des crédits du travail et de l'emploi. Nous pourrions donc, Anne-Marie Couderc et moi-même, aller maintenant à l'essentiel, en nous réservant, monsieur le président, de répondre de manière plus approfondie aux questions et aux amendements.

Les crédits du travail et de l'emploi s'élèvent à 103 milliards pour 1997, contre 99 milliards en 1996. Il faut les compléter par les 47,3 milliards ouverts au budget des charges communes. L'ensemble des crédits mis à notre disposition s'élèvent donc à 150,3 milliards et progressent de 11 milliards, c'est-à-dire de 8 %. Dans le contexte actuel, ces chiffres témoignent que, pour le Gouvernement, l'emploi reste la priorité des priorités.

M. Hannoun, relayé par M. Lamontagne, a bien mis en valeur la progression des crédits. Mais ce budget comporte aussi des mesures d'économie, sans lesquelles il aurait augmenté de 26 milliards. Anne-Marie Couderc et moi-même avons essayé de privilégier les dispositifs les plus efficaces, à la lumière notamment des rapports fournis par votre assemblée, et donné la priorité à la baisse du coût du travail. Ainsi s'explique la progression de plus de 8 milliards des compensations d'exonérations de sécurité sociale, qui ne pèse pas sur le niveau des prélèvements obligatoires, mais sur leur répartition entre cotisations et impôts. M. Jacquat l'a noté très justement : ce budget prend une dimension de plus en plus structurelle en favorisant la baisse du coût du travail et des charges, celles-ci restant néanmoins plus lourdes en France que dans les pays voisins.

Tout budget doit être au service d'une stratégie et celui-ci ne manque pas à la règle. Nous devons continuer à encourager l'investissement et l'initiative. Mme Catala faisait remarquer à juste titre qu'on ne peut greffer une politique efficace de l'emploi que sur une économie dont toutes les potentialités de dynamisme et de développement sont mises en valeur. Pour gager l'investissement de demain, il nous faut réduire les déficits de fonctionnement. Il nous faut aussi, par ailleurs, rendre la croissance plus riche en emplois en allégeant le coût du travail et en aménageant le temps de travail.

Le coût du travail est allégé. Ainsi que Mme Catala l'a souligné, la tentation permanente de l'économie française, dans le secteur des services notamment, de rechercher des gains de productivité est largement due au poids des cotisations assises sur les salaires. Si ces cotisations avaient été moins lourdes, sans doute la réduction des effectifs salariés aurait-elle été moindre.

L'allègement du coût du travail favorise donc l'emploi dans l'économie interne, notamment dans les services, mais il influe aussi sur la compétitivité externe. Dans la compétition mondiale, il permet en effet de conserver ou de développer des marchés.

On peut estimer que 100 000 emplois supplémentaires auront été créés fin 1997 par l'effet cumulé des baisses de charges. Nous n'en sommes pas encore au stade de l'évaluation, mais cette politique commence incontestablement à faire sentir ses effets, qui devraient encore s'accroître avec le temps. A condition, bien sûr – M. Gengenwin et Mme Catala ont raison de le souligner – que les dispositifs mis en place revêtent un caractère permanent. La stabilité est nécessaire pour que cette politique puisse porter tous ses fruits.

A compter du 1^{er} octobre 1996, la ristourne dégressive et l'abattement sur les cotisations familiales ont été fusionnés sous la forme d'une ristourne unique dégressive. Ce mécanisme est à la fois plus incitatif et plus simple pour les entreprises. Dans le secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, l'effort est majoré puisque la ristourne dégressive atteint 1 900 francs au niveau du SMIC pour passer à 1,5 SMIC. L'allègement des charges sociales est également renforcé dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire au profit des entreprises situées dans les zones de redynamisation urbaine ou de revitalisation rurale. Et, contrairement à ce qu'a affirmé M. Gremetz, ces exonérations de cotisations ne se font pas au détriment de la sécurité sociale, puisqu'elles sont compensées.

Le deuxième moyen pour enrichir la croissance est l'aménagement et la réduction du temps de travail. Ce grand chantier d'avenir est au carrefour de l'organisation de l'entreprise et de l'organisation des individus et de la vie en société. Il faut en quelque sorte faire converger trois objectifs : la création et la stabilisation de l'emploi, la compétitivité et la réactivité des entreprises, enfin, la qualité des conditions de vie des salariés. Le dialogue social est essentiel à cet égard.

Les résultats actuels de la négociation sont-ils totalement satisfaisants ? Non. Mais à l'inverse il ne faut pas sombrer non plus dans un pessimisme excessif. Je rappelle, en effet, que vingt-huit branches ont signé des accords qui intéressent plus de 4 millions de salariés et que les récents accords de branches du nettoyage et de la grande distribution mettent fin à des abus.

Comme je l'ai déjà dit, je souhaite que des négociations interprofessionnelles s'ouvrent sur les heures supplémentaires et le temps partiel. Un temps partiel volontaire, madame Catala, et non pas imposé dans des conditions qui pourraient dissuader les salariés désireux de travailler à temps partiel. Nous avons la volonté d'avancer. Si la négociation interprofessionnelle tombait en panne, il resterait au Gouvernement à saisir le Parlement d'initiatives dans ce domaine.

Nous disposons de deux instruments pour inciter au développement de l'aménagement du temps de travail. Le premier est la réforme du mécanisme de la ristourne. Ce nouveau mécanisme, qui ne semble pas avoir été répercuté comme il aurait fallu, a été mis en place à compter du 1^{er} octobre 1996 et prévoit que la ristourne de charges sociales est calculée en fonction non plus du salaire horaire et du nombre d'heures travaillées, mais du salaire mensuel. Le temps partiel est ainsi fortement avantageux. Pour un salarié travaillant à mi-temps sur la base d'une rémunération égale au temps plein payé au SMIC, l'allègement du coût du travail peut atteindre 19 % ; il était de 14,5 % en 1996.

Second instrument, l'aménagement selon la loi du 11 juin 1996. Madame Catala, une baisse collective de la durée du travail d'au moins 10 %, compensée par les embauches d'au moins 10 % des effectifs donne droit désormais à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale à hauteur de 40 % la première année et 30 % pendant les six années suivantes. Ce dispositif vise également, vous le savez, à essayer de limiter les licenciements en cas de plan social.

M. Maxime Gremetz. Vous encouragez les plans sociaux !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Gremetz, je vous ai écouté. Faites-en autant maintenant !

M. Maxime Gremetz. Mais alors, dites les faits. Moi j'ai donné des références !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Laissez-moi le temps d'y venir !

On peut considérer que ce dispositif est bien utilisé dès lors qu'il y a création d'emplois durables et que le pari du développement fait par l'entreprise repose sur des données certaines ou en tout cas très probables. En revanche, son utilisation est plus discutable quand l'entreprise crée des emplois sans avoir vraiment l'assurance d'être en mesure de les pérenniser. Il faut donc être très vigilant.

C'est la raison pour laquelle, dans chaque direction départementale, un fonctionnaire sera spécifiquement formé pour aider les entreprises. Nous procédons actuellement à cette spécialisation. Je rappelle que nous payons également le diagnostic qui permettra d'établir si l'entreprise peut s'engager dans ce dispositif. Et, si les choses se confirment, les directions du travail peuvent prendre à leur charge jusqu'à 400 000 francs, 60 % des coûts de l'intervention des consultants. En matière de politique d'aménagement et de réduction du temps de travail, la logistique est essentielle. C'est grâce à elle que les entreprises pourront faire les choix les plus appropriés.

Cela étant, nous constatons que, dans les quarante entreprises – dont beaucoup de PME-PMI – qui ont actuellement passé un accord, ce dispositif est en train de porter ses fruits. Parmi la centaine d'accords supplémentaires en cours de finalisation, une moitié évitera incontestablement des difficultés accrues dans les plans de licenciements, et l'autre permettra à des PME-PMI de s'organiser plus efficacement et de créer des emplois.

M. Maxime Gremetz. Monsieur le ministre, vous avez une lecture sélective des études. J'ai quelques exemples à votre disposition !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Gremetz, je suis prêt à répondre sur des cas précis.

M. Maxime Gremetz. Sur Remafer, vous ne m'avez pas répondu !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. L'administration du travail veille à ce que tous les dispositifs d'aménagement et de réduction du temps de travail soient utilisés avec discernement et efficacité. Force est de constater, toutefois, que l'aménagement et la réduction du temps de travail ont permis de rendre nombre de plans sociaux beaucoup moins douloureux.

Le deuxième axe de préparation à l'avenir est la formation. Je l'ai dit, il faut en premier lieu enrichir la croissance en emplois. En second lieu, nous devons aider nos

concitoyens à se préparer par une bonne formation. La formation tout au long de la vie est considérée comme un objectif principal depuis le rapport de M. de Virville. Vingt-cinq ans après la loi de 1971, la formation professionnelle a pris sa place dans le paysage, mais nous devons l'améliorer. C'est pourquoi je convie les partenaires sociaux à réfléchir à une réforme visant à définir clairement trois dispositifs qui me paraissent essentiels : un dispositif encore plus fort de la formation des jeunes sous contrat de travail, un accès équitable et large aux formations qualifiantes tout au long de la vie et un système de validation des acquis de formation continue et de l'expérience professionnelle. Comme je l'ai dit devant votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales, j'aurai l'occasion de revenir devant l'Assemblée nationale pour évoquer ces perspectives.

D'ores et déjà, je note que les rapporteurs, M. Jegou et M. Berson, mais aussi de nombreux orateurs ont témoigné de leur intérêt pour ce grand dossier. Contrairement à ce qu'a dit M. Gremetz, il ne s'agit pas d'abandonner la volonté d'offrir aux salariés français un droit à une formation personnelle. Il s'agit précisément d'institutionnaliser un droit à la formation tout au long de la vie.

Quelques mots sur les questions qui ont été posées. Une lecture un peu rapide du budget pourrait laisser croire que les crédits de la formation professionnelle diminuent. En réalité, nous voulons que l'Etat partage plus équitablement avec l'UNEDIC l'indemnisation des chômeurs en formation, à travers notamment l'allocation de formation reclassement. L'économie que va faire l'Etat sera donc compensée par un effort que doit logiquement consentir l'UNEDIC.

Monsieur Berson, la fusion de la délégation à l'emploi et de la délégation à la formation professionnelle n'est pas une absorption. Elle répond à l'idée que la politique de l'emploi va être de plus en plus dominée par les problèmes de formation. C'est dans cet esprit que je vous avais répondu en commission. Nous aurons l'occasion d'en apporter la preuve dans les discussions de la réforme de la loi sur la formation professionnelle. La formation tout au long de la vie devra sortir consolidée, étayée et financée de ce texte.

Monsieur Gengenwin, vous vous êtes inquiété que certains crédits qui étaient gérés par l'ancienne délégation à la formation professionnelle aient diminué. En fait, cette baisse est due à l'étalement des contrats de plan Etat-régions qui concerne tous les ministères, à la suppression de la dotation du relèvement des barèmes d'apprentissage, à la réduction de la participation à l'AFR, dont je viens de parler, et à l'expiration de deux accords importants de politique contractuelle.

En réalité, les moyens mis à la disposition de la formation en 1997 seront supérieurs à ceux de 1996 puisque l'effort en faveur de l'apprentissage passe de 6 539 millions à 9 531 millions. C'est, bien sûr, le résultat de l'application de la loi sur l'apprentissage. Monsieur Berson, on est loin du tableau sombre que vous avez dressé. La progression de l'apprentissage se poursuit à un rythme élevé. Nous avons aussi de bonnes nouvelles du côté des contrats de qualification, puisque le nombre de contrats signés au mois de septembre dernier a augmenté de 17 % par rapport à celui observé au mois de septembre 1995.

Comme l'ont souligné MM. Jegou, Gengenwin et Royer, il est certain toutefois que les progrès de la formation en alternance ne sont pas encore à la mesure de nos besoins. Il faudra aller plus loin. Mais, dans ce domaine, il importe de ne pas changer trop souvent les dispositifs,

car les acteurs ont eux aussi besoin de règles stables pour placer des jeunes en apprentissage ou en qualification dans les entreprises.

Il faut également rappeler que les régions, qui reçoivent 5 milliards au titre de la décentralisation, ont désormais un rôle déterminant à jouer.

En tout état de cause, la priorité des priorités demeure l'emploi et l'emploi des jeunes tout particulièrement. Avec Anne-Marie Couderc, nous souhaitons d'abord conforter le dispositif actuel de l'alternance. C'est une des clés du succès. Plus les jeunes s'inséreront précocement dans l'entreprise sous contrat de formation, mieux cela vaudra. La possibilité de bénéficier d'un droit à la formation continue leur vie durant leur procurera toutes les chances de promotion sociale à terme. C'est notre objectif. Il faut continuer dans cette voie.

Nous remercions les partenaires sociaux – syndicats et patronat, CNPF, CGPME – pour les efforts qu'ils ont accomplis afin de faire connaître aux entreprises les contrats de formation en alternance. La mobilisation de tous les partenaires sociaux en faveur de l'insertion des jeunes est indispensable. Voilà pourquoi le ministre du travail et des affaires sociales est toujours très attentif à maintenir une bonne relation entre le travail du Parlement et les partenaires sociaux. C'est en articulant bien la démocratie sociale et la démocratie politique qu'on peut progresser.

Bien sûr, nous avons aussi le souci de venir en aide aux jeunes dans la plus grande difficulté. Nous y reviendrons au moment de l'examen du projet de loi sur la cohésion sociale avec les parcours personnalisés pour les jeunes en détresse. Anne-Marie Couderc et moi pensons que les contrats d'orientation sont de nature à favoriser ce chaînage qui peut conduire les plus en difficulté vers une insertion réussie au terme d'un parcours personnalisé. Les contrats d'adaptation, quant à eux, peuvent devenir aussi le point de départ d'un contrat d'expatriation pour les jeunes qui doivent aller en plus grand nombre faire leurs preuves à travers le monde.

Nous souhaitons aussi que tous les dispositifs qui ont été mis en place ces derniers temps – ARPE, préretraites, temps partiels, loi Robien – soient autant d'occasions de faciliter encore l'accès des jeunes dans les entreprises. C'est un point essentiel.

Deux mots maintenant sur les problèmes d'excédents qui ont donné lieu à des amendements. D'abord, je dois dire que nous espérons que le changement des règles comptables et le renforcement des contrôles finiront par venir à bout de cette mauvaise habitude de laisser s'accumuler des excédents. Je reconnais, et M. Jegou le sait bien, que, dans ce domaine, la commission des finances a fait un travail qui était utile. En attendant, nous souhaiterions que ces excédents servent encore une fois à assurer le développement de l'apprentissage. Les partenaires sociaux eux-mêmes n'ont pas eu à contester le bon usage qui a été fait de l'amendement voté en ce sens l'année dernière.

Cela étant, il faut que nous trouvions des mécanismes permanents pour éviter de recourir à de tels amendements. Certes, ceux-ci se justifient en la circonstance. Mais ils peuvent donner aux partenaires sociaux le sentiment que leur autonomie n'est pas toujours respectée. Et même si je sais bien que ce n'est pas l'esprit qui a présidé au dépôt de ces amendements, il convient d'être très attentif. Dans la réforme de la formation professionnelle, nous devons veiller à ce que les mécanismes permettent

une gestion beaucoup plus régulière, évitant les à-coups. Le ministre du travail est le garant du bon usage de cet argent, qui doit être à la disposition des jeunes.

Monsieur Gengenwin, le prélèvement a rapporté, en effet, 1 milliard et l'argent a été utilisé pour le financement des primes d'apprentissage. La mutualisation des excédents pourrait être une formule, mais il faut surtout arriver à trouver des mécanismes de régulation.

Quant à la prorogation de l'ARPE, elle dépend des partenaires sociaux. J'ose espérer qu'ils sauront poursuivre dans cette voie, car c'est à eux d'en décider. Nous pensons, en effet, que, dans certains cas, l'ARPE donne d'excellents résultats.

Les primes du contrat de qualification n'étaient pas dans le budget précédent, nous verrons comment les choses vont évoluer dans ce domaine.

Pour le fonds de péréquation de l'apprentissage, le compte d'affectation spéciale n'est pas la bonne solution, car les sommes portées en recettes ne proviennent pas de l'Etat mais des régions et sont destinées à financer les CFA qui sont sous leur autorité. Ce qu'il faut, c'est créer par voie législative un fonds dont le compte sera tenu par le Trésor public.

Monsieur Ueberschlag, vous avez eu raison de dire qu'il faut distinguer le débat emploi et le débat formation professionnelle. Tel est bien le cas. Toutefois, les deux sont parfois liés. Nous sentons bien, en effet, que la politique de l'emploi à venir repose largement sur le suivi de la formation. Vous avez, par ailleurs, envisagé d'associer les collectivités locales à la politique d'apprentissage. C'est une thèse intéressante que nous allons creuser ensemble. Il faudra en effet voir comment et dans quelles conditions financières.

En indiquant à M. Royer que Mme Couderc répondra à sa question relative à l'octroi des CES, je tiens à saluer en lui un pionnier de la formation en alternance. Il insiste en effet depuis longtemps sur la nécessité pour la France de s'engager beaucoup plus résolument dans la formation *in situ*. Nous lui devons énormément dans ce domaine.

Quant au tutorat, il constitue incontestablement l'une des voies à suivre pour affermir la solidarité entre les générations. Il faut mettre en place des formules permettant à ceux qui terminent leur carrière en travaillant à temps partiel de consacrer une autre partie de leur temps au tutorat. Nous devons développer les contrats inter-générationnels car ils sont de nature à introduire de la souplesse dans la société française et à favoriser la transmission du savoir-faire aux jeunes générations, ce qui est essentiel.

Mme Catala a posé toute une série de questions tout à fait judicieuses sur le temps de travail. Vous savez que, loin d'être un doctrinaire, je suis un pragmatique. Je pense donc qu'il faut vérifier tous les dispositifs, sans se limiter à un seul, et déterminer le mieux adapté, entreprise par entreprise.

Madame Catala, vous avez évoqué aussi l'actualisation du code du travail, mais nous n'en sommes qu'au début des travaux à ce sujet. Je vous répondrai donc plus longuement dans quelques jours lorsque nous aurons un peu avancé dans l'exercice méthodologique. Il sera alors possible d'avoir une idée du calendrier.

De vos propos je retiens surtout une idée essentielle : il faut, qu'il s'agisse de politique de l'emploi ou de formation, non seulement de la souplesse, mais aussi de la stabilité. La souplesse est évidemment indispensable parce

que les besoins de la société sont divers, complexes, et parce qu'il faut toujours respecter la logique entrepreneuriale. La stabilité c'est tout autant parce que les agents économiques, aussi bien patronaux que syndicaux, ont besoin de pouvoir s'adapter à une donne bien définie afin de pouvoir utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes.

Sans doute ai-je été à la fois trop long et pas assez. Je laisse la parole à Mme Couderc en remerciant tous les parlementaires de leur participation à ce débat, dont l'intérêt majeur pour l'avenir est évident. (*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 Mme le ministre délégué pour l'emploi.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, en complément de l'intervention de Jacques Barrot, je vais traiter de l'autre branche de notre stratégie, celle qui tend à assurer la cohésion de notre société dans cette période de mutation profonde qu'elle connaît.

Pour lutter contre le chômage et l'exclusion, il nous faut, avant tout, privilégier le maintien ou le retour à l'entreprise chaque fois que cela est possible. Monsieur Gremetz, le rôle de l'Etat n'est pas, comme vous l'indiquez, d'interdire les licenciements économiques. Le résultat d'une telle intervention serait de freiner l'adaptation des entreprises et de mettre en cause leur pérennité. Néanmoins je puis vous assurer que l'Etat continuera à veiller au contenu des plans sociaux et à accompagner les salariés des entreprises en difficulté. Il a d'ailleurs pris des mesures pour éviter le renouvellement des abus que nous avons pu relever. J'en prendrai trois exemples.

Pour ce qui est d'abord du chômage partiel que Mme Catala a évoqué, il est vrai que nous réduisons de 18 à 16 francs de l'heure la participation de l'Etat. En revanche les crédits ouverts pour indemniser le chômage partiel passent de 430 millions à 748,8 millions, ce qui permettra de faire face aux besoins.

Ensuite, la dotation de restructuration, avec 624 millions de francs, augmente de 44 % malgré la suppression des audits et des aides à la mobilité.

Enfin, le nombre de préretraites progressives et d'allocations spéciales du FNE augmente globalement de 53 000 à 55 000. Je précise, madame Catala, que nous ne supprimons pas les préretraites avec réembauche. En fait nous recentrons le dispositif sur les entreprises qui en ont véritablement besoin, en instituant une contribution des entreprises qui y recourent, lorsqu'elles réembauchent. Cette contribution sera inférieure à celle exigée pour les préretraites mises en place pour les plans sociaux.

En outre, la participation de l'Etat sera désormais calculée sur un maximum de deux fois le plafond de la sécurité sociale. Comme M. Lamontagne, nous pensons avec Jacques Barrot que les préretraites doivent être harmonisées avec le dispositif de l'ARPE dont nous souhaitons le maintien, comme les rapporteurs de ce dispositif.

Il faut ensuite donner la priorité au retour à l'emploi dans le secteur marchand.

Dans ce secteur, le contrat initiative-emploi, le CIE, reste le principal instrument de lutte contre le chômage de longue durée par la réinsertion. Il s'est avéré puissant et efficace et il aura bénéficié à près de 425 000 salariés à la fin de 1996. Il a, en effet, rencontré un succès incontestable auprès des chômeurs de longue durée.

Cependant, conformément aux recommandations de la commission parlementaire sur les aides à l'emploi, il a été jugé nécessaire d'améliorer l'efficacité du CIE dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, en concentrant son action au profit des personnes connaissant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi.

Alors que l'exonération des cotisations patronales est maintenue pour tous les bénéficiaires du CIE, notamment les femmes isolées, la prime est désormais réservée à ceux qui embauchent les personnes en difficulté : 1 000 francs par mois pour un demandeur d'emploi inscrit depuis plus de vingt-quatre mois, 2 000 francs par mois pour un demandeur inscrit depuis plus de trente-six mois, ainsi que pour les bénéficiaires du RMI et de l'ASS, les handicapés, les chômeurs âgés de plus cinquante ans, les jeunes de niveau de qualification VI ou V bis. Il sera possible de limiter les effets d'aubaine et de mordre sur le chômage de très longue durée, tout en réalisant une économie de 5,3 milliards.

Les crédits inscrits en 1997 pour le CIE s'élèvent à 17,9 milliards. Ils permettent de financer les primes et les exonérations afférentes, d'une part, aux entrées de 1995 et de 1996, et, d'autre part, aux entrées prévues pour 1997, lesquelles devraient être de l'ordre de 280 000. Le nombre total de salariés travaillant effectivement en contrat initiative emploi progressera d'environ 430 000 à 500 000 de décembre 1996 à décembre 1997.

M. Maxime Gremetz. Cela fait 20 000 en plus !

Mme le ministre délégué pour l'emploi. En troisième lieu, je veux vous expliquer la mesure prévue en faveur des chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises.

Contrairement à ce que l'on a parfois entendu, l'ACCRE n'a pas disparu. La suppression de la prime sur laquelle M. Lamontagne et Mme Catala se sont interrogés ne traduit pas un désengagement du Gouvernement à l'égard des politiques de création d'activité. L'aide a été reconfigurée afin de garantir la qualité du projet de création en évitant le développement de projets artificiels, exclusivement attirés par l'intérêt ponctuel d'une prime. M. Raffarin présentera prochainement des dispositions générales qui viseront à mieux mobiliser les circuits financiers existants et à davantage accompagner les créateurs, pendant les mois suivant la création.

En ce qui concerne les demandeurs d'emplois, l'exonération de charges est maintenue, ce qui constitue une aide au compte d'exploitation. Par ailleurs, les reprises d'entreprises seront facilitées par la suppression du délai de six mois de chômage pour les demandeurs d'emploi indemnisés. Nous avons également estimé que les chômeurs les plus en difficulté, bénéficiant du RMI ou de l'ASS, ne voudraient pas se risquer à créer leur propre activité s'ils perdaient le bénéfice de leur allocation. Nous souhaitons donc leur maintenir leurs droits pendant six mois après l'obtention de l'ACCRE. Tel est l'objet d'un amendement que nous avons déposé.

Enfin, nous jugeons nécessaire de contingerer officiellement le nombre des exonérations accordées. La prime étant supprimée, il y avait un danger de voir se multiplier des exonérations qui ne sont pas compensées, mais coûtent tout de même plus d'un milliard.

En complément de toutes les mesures pour le retour à l'emploi, je souligne que les moyens consacrés à l'insertion par l'économique en 1997 sont maintenus à 320 millions de francs. La diminution des crédits, regrettée par M. Hannoun dans son rapport, n'est pas due au Gouvernement. Elle tient au fait que la dotation de l'an dernier avait été bonifiée par une réserve parlementaire.

Cependant, chacun le sait, tous les chômeurs ne peuvent retrouver directement un emploi dans le secteur marchand. Nous devons donc maintenir nos aides au secteur non marchand, tout en sachant maîtriser le développement. Comme en 1996, le nombre des entrées en contrat emploi solidarité prévu dans le projet de loi de finances pour 1997 s'élève à 500 000 en métropole, ce qui peut sembler insuffisant pour certains d'entre vous. Je renvoie les critiques au dernier rapport public de la Cour des comptes, jugeant que le succès du CES s'est retourné contre l'emploi, car, je le cite, « des emplois durables ont ainsi été remplacés par des emplois précaires à la faveur d'une gratuité souvent totale pour l'employeur ».

M. Germain Gengenwin. Notamment à l'éducation nationale !

M. Jean-Jacques Weber. Et au ministère de l'intérieur !

Mme le ministre délégué pour l'emploi. Dans l'intérêt même des bénéficiaires, il est nécessaire de diminuer le nombre des prises en charge par l'Etat. Ainsi, les employeurs doivent être responsabilisés et participer systématiquement au financement des CES.

M. Royer s'est inquiété de cette évolution, mais je dois être très franche avec vous. Alors que la règle officielle prévoit que l'Etat prend en charge 85 % ou 65 % de la rémunération d'un CES, en pratique il en assume, en moyenne, plus de 90 %. Pour la moitié des contrats la prise en charge est même de 100 %.

Désormais, les services recevront des consignes pour accorder les prises en charge dérogatoires avec plus de discernement. L'instauration d'un ticket modérateur pour les CES, qui avait fait l'objet d'une décision de principe dès 1996, sera mise en application. L'employeur devra désormais acquitter au moins 5 % du coût du contrat. Ce ticket modérateur représente une charge d'environ 175 francs par mois et par contrat. Il nous semble que l'employeur doit pouvoir assurer cette rémunération symbolique.

En contrepartie, nous augmenterons de 20 000 le nombre de postes occupés en emplois consolidés qui intéressent déjà 70 000 personnes et nous avons prévu 25 000 emplois de ville. Le coût des CES et de ces autres emplois atteint 14,8 milliards. Nous souhaitons, monsieur Asensi, favoriser ainsi l'insertion durable de ces demandeurs d'emploi.

En complément de toutes ces mesures, d'autres dispositions seront prises dans le projet de loi de cohésion sociale au profit des titulaires de minima sociaux pour permettre leur retour à l'emploi.

D'une part, une fraction des allocations versées au titre du RMI et de l'ASS sera transformée pour financer en partie 25 000 contrats d'initiative locale.

D'autre part, en ce qui concerne les nouveaux bénéficiaires de l'ASS, l'assimilation des périodes chômées aux périodes œuvrées, qui résultait d'une simple circulaire, sera supprimée. Pour les mêmes nouveaux bénéficiaires, le plafond de ressources opposable aux couples passera de 10 360 francs à 8 140 francs par mois, restant très supérieur aux minima sociaux.

Les crédits dégagés, 470 millions de francs, seront intégralement réutilisés pour soutenir les politiques locales de lutte contre l'exclusion et d'insertion professionnelle alors que, jusqu'à présent, l'ASS, comme l'API d'ailleurs, n'est assortie d'aucun dispositif d'insertion. Ces crédits sont

d'ailleurs inscrits au budget des charges communes. Les droits des bénéficiaires actuels de l'ASS ne seront évidemment pas affectés. L'Etat y consacre 7,5 milliards.

Dès lors que nous donnions priorité à l'emploi, il était légitime de réduire la part des instruments du traitement purement social du chômage. Le nombre de stages SIFE collectifs est donc réduit de 160 000 à 100 000. Nous réaliserons ainsi une économie d'un milliard de francs sur un instrument qui n'est pas directement orienté vers l'emploi puisque le taux de réussite à l'insertion de ces stages est de l'ordre de 30 %. Ils seront en revanche réservés à ceux auxquels correspond véritablement ce type de stage, les chômeurs de longue durée. Il ne s'agit pas, monsieur Berson, de réduire notre effort en faveur de la formation des demandeurs d'emploi mais, au contraire, de privilégier tout ce qui peut faciliter l'accès à l'emploi.

Je veux enfin insister sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre de cette politique. Les orientations retenues marquent la priorité que nous avons décidé d'accorder à l'emploi des jeunes. Jacques Barrot l'a rappelé dans son intervention.

Il est vrai que nous avons décidé de supprimer l'APEJ, puisque tout nous indiquait qu'elle ne créait pas d'emplois. Parallèlement, toutefois, nous avons, comme l'a indiqué Jacques Barrot, réformé le financement de l'apprentissage pour permettre la poursuite de son développement. Nous avons aussi étendu le bénéfice du CIE aux jeunes sans qualification en leur attribuant l'aide maximale, et nous avons créé les emplois de ville, afin d'apporter une réponse adaptée à la spécificité des quartiers en difficulté.

De plus, la loi de cohésion sociale prévoit la mise en place d'un accompagnement renforcé et individualisé pour les jeunes les plus en difficulté.

L'Etat permettra ainsi à un plus grand nombre de jeunes d'accéder à l'emploi. Je le répète, après Jacques Barrot, la cohésion sociale est à ce prix.

En second lieu, je suis convaincue que la mise en œuvre des mesures est aussi importante que les mesures elles-mêmes. L'implication des acteurs locaux est un facteur déterminant de réussite. Cette conviction nous a conduits à mettre en place les programmes régionaux pour l'emploi des jeunes. Les premiers résultats sont encore inégaux, mais les régions dans lesquelles de vrais partenariats ont déjà pu être noués enregistrent dès maintenant des résultats encourageants.

Ainsi que M. Jacquat l'a indiqué, c'est en intensifiant cette démarche partenariale avec les entreprises, avec les élus, avec tous les acteurs locaux que nous saurons assurer aux jeunes le droit à l'insertion que vous réclamez. Dans cette même logique, le projet de loi sur la cohésion sociale propose d'organiser, dans chaque département, une concertation sur l'utilisation des emplois aidés dans le secteur non marchand. C'est effectivement en associant les élus locaux que nous saurons faire en sorte que ces emplois correspondent à de vrais besoins et que nous pourrions gérer dans de bonnes conditions la mise en place des futurs contrats d'initiative locale. C'est ainsi que nous répondrons, me semble-t-il, aux préoccupations exprimées par M. Lamontagne.

Il est vrai également, monsieur Royer, que nous pourrions faire participer tous les acteurs locaux et mettre l'accent sur la formation. A propos de la formation des CES, je peux vous assurer que les consignes ont été données pour que l'aide soit attribuée en priorité lorsqu'une formation est prévue.

Je vous ai parlé, mesdames, messieurs les députés, des mesures générales. Je souhaite maintenant évoquer brièvement les programmes spécifiques.

Pour ce qui est d'abord des travailleurs handicapés dont Mme Bachelot a parlé, je serai brève puisque ce sujet a déjà été abordé très longuement lors de l'examen du budget des affaires sociales.

Rappelons simplement que 500 places nouvelles sont ouvertes en ateliers protégés et 2 000 en centres d'aides par le travail. Ces créations portent le total des places ouvertes en CAT, ateliers protégés et milieu ouvert, à 109 350 en 1997. Les crédits affectés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel sont majorés de 19 %. Parallèlement, les vacations des médecins instructeurs des dossiers COTOREP sont augmentées de 25 %.

A l'inverse de ces efforts, l'Etat demande que l'AGEFIPH prenne dorénavant en charge le financement de la garantie de ressources en milieu ordinaire. La charge transférée est inférieure à 250 millions. Nous en reparlerons en examinant l'article 97.

Je précise à Mme Bachelot que le développement de l'insertion professionnelle des personnes handicapées est bien et demeure une priorité du Gouvernement. C'est pourquoi, avec Jacques Barrot, nous avons décidé de donner un nouvel élan à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés afin d'être au rendez-vous, dès le début de l'année prochaine, du dixième anniversaire de la loi de 1987.

Si nous voulons avancer concrètement, aucun sujet ne doit demeurer tabou. L'IGAS vient d'ailleurs de nous remettre un état des lieux. Depuis une semaine, une mission interministérielle expertise les pistes de réflexion qui seront étudiées au début du mois de décembre en concertation avec les associations, les partenaires sociaux et le conseil supérieur pour le reclassement professionnel des travailleurs handicapés. Les points de discussion seront incontestablement nombreux : l'obligation d'emploi, l'échec de la politique contractuelle, la formation professionnelle, la sortie du milieu protégé, la modernisation des ateliers protégés, le vieillissement des travailleurs handicapés, l'organisation du dispositif de réinsertion, l'organisation de la COTOREP, les relations avec l'AGEFIPH, les programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés : je pourrais continuer la liste. La concertation que nous lançons doit être impérativement terminée à la fin de cette année 1996 afin, comme je l'ai dit, que nous soyons prêts pour le dixième anniversaire de la loi de 1987.

En ce qui concerne l'AFPA, madame Bachelot, je vous indique que le nombre de handicapés qu'elle a accueillis est passé de 2 000 à 4 000 en trois ans et nous souhaitons aller plus loin. D'ailleurs, un centre de ressources de formation de handicapés est en cours de création à Roiffé dans la Vienne avec le concours de l'AGEFIPH et en partenariat avec quatre centres spécialisés. Il faut bien évidemment continuer notre effort.

Deuxième action spécifique : les mesures catégorielles de formation centrées sur la lutte contre l'illettrisme et la formation des détenus seront dotées de 62 millions de francs au lieu de 51 en 1996 ; c'est la preuve de l'intérêt que nous portons à cette lutte.

Mesdames, messieurs les députés, Jacques Barrot et moi-même, nous vous avons présenté notre stratégie globale en faveur de l'emploi.

Je ne terminerai pas cet exposé sans évoquer les conditions de travail des Français. Le budget que vous examinez est le témoignage de l'intérêt que nous leur portons.

Je vous rappelle qu'en décembre 1997 auront lieu les élections prud'homales qui concernent environ 15 millions de salariés. Pour achever l'organisation de ce scrutin, qui est un événement important dans les relations du travail, nous avons inscrit un crédit de 172,5 millions de francs.

Hors financement des élections prud'homales, les crédits qui seront consacrés en 1997 aux relations et aux conditions de travail progresseront de 1 % par rapport aux dotations ouvertes en 1996.

Les crédits disponibles pour renforcer l'application des directives européennes en matière de santé et de sécurité au travail et pour développer la connaissance et la prévention des risques augmenteront de 25 %.

Les moyens accordés au FACT – 20 millions de francs – sont stabilisés et permettront, dans les domaines tant de la sécurité que de l'organisation et du temps de travail, de poursuivre le soutien à des opérations de conseil et d'investissement.

Avant de conclure, je voudrais vous dire un mot du service public de l'emploi. Je pense que nous lui demandons beaucoup.

Les moyens du ministère, hors dépenses du personnel, baissent de 1,6 % ; cette diminution est de 4,8 % pour l'administration centrale, soit plus de 20 millions. En revanche, les efforts de gestion ménagent les moyens des services déconcentrés. Leurs crédits sont stabilisés. Ils permettront notamment la dotation des sections d'inspection en matière d'équipements pour inspecter les chantiers de déflocage d'amiante.

Le ministère est touché, moins fortement que les autres, par les réductions d'effectifs. Cinquante emplois sont supprimés, dont 20 en administration centrale. Parallèlement, 15 vacataires administratifs seront titularisés et 30 postes de coordonnateur emploi-formation seront régularisés.

La subvention de l'ANPE, fixée à 5,2 milliards, est diminuée de 2,3 %. Cette diminution n'est, bien entendu, supportable qu'en raison du transfert de la charge des inscriptions des demandeurs d'emploi à l'Asse-dic, que nous finançons à hauteur de 250 millions. Evidemment, les effectifs resteront stables, car le placement des chômeurs en dépend.

Les crédits de l'ANACT restent inchangés, bien que son rôle de conseil soit accru, notamment auprès des entreprises aménageant leur temps de travail.

Si les moyens consacrés aux missions locales et PAIO augmentent de 16 millions pour poursuivre la mise en place des espaces jeunes, il ne faut pas cacher que les services contribuent fortement à la maîtrise des déficits.

Voilà ce que Jacques Barrot et moi voulions vous dire sur le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La nécessaire rigueur des finances publiques nous a conduits à faire des choix. La priorité est clairement le retour à l'emploi. Les restrictions budgétaires ne le compromettent pas.

A croissance égale, l'augmentation du chômage que peut entraîner la diminution de certains emplois aidés – je pense aux SIFE, aux CES – est compensée par les ouvertures de contrats emplois consolidés, d'emplois ville, de contrats d'initiative locale et surtout par les efforts attendus des exonérations de sécurité sociale.

En privilégiant les exonérations de sécurité sociale qui représentent 62 des 150 milliards prévus, nous avons fait en sorte que ce budget ne pèse pas trop lourdement sur la collectivité nationale.

Pour ma part, je comprends qu'on le discute à la marge, mais je suis sûre qu'il emportera votre approbation. (*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. A cette heure, nous n'avons plus aucune chance de terminer l'examen de ce budget avant la fin de la séance, même si nous la prolongions jusqu'à treize heures trente. Je vous suggère donc de reporter à la prochaine séance les questions et l'examen des amendements.

Il en est ainsi décidé.

Personne ne demande la parole ?...

La suite de la discussion est donc renvoyée à la prochaine séance.

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 1997, n° 2993 ;

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 3030) ;

Travail et emploi et articles 94 à 97 (*suite*) ;

Travail et emploi :

M. Michel Hannoun, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 36 au rapport n° 3030) ;

M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 3031, tome X) ;

Formation professionnelle :

M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 37 au rapport n° 3030) ;

M. Michel Berson, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 3031, tome XI).

La séance est levée.

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

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

