

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

(47^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 2 novembre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE MESTRE

1. **Loi de finances pour 1988 (deuxième partie).** -
Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5187).

Affaires sociales et emploi

M. Arthur Déhaine, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la section commune et les affaires sociales.

M. Claude Evin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la protection sociale.

Rappel au règlement (p. 5189)

M. Pierre Descaves.

Reprise de la discussion (p. 5189)

M. Jean Bousquet, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'emploi.

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour l'emploi.

M. Guy Bèche, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la santé et la famille.

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la santé et la famille.

Rappel au règlement (p. 5198)

M. Pierre Descaves.

Reprise de la discussion (p. 5199)

M. Gérard Bapt, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la formation professionnelle.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la formation professionnelle.

M. Daniel Goulet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour l'immigration.

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

2. **Ordre du jour** (p. 5203).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE MESTRE,
vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1988

(DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 (nos 941, 960).

AFFAIRES SOCIALES ET EMPLOI

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi, du ministère chargé de la santé et de la famille et du secrétariat d'Etat chargé de la sécurité sociale.

La parole est à M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la section commune et les affaires sociales.

M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre des affaires sociales et de l'emploi, madame le ministre chargé de la santé et de la famille, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la sécurité sociale, mes chers collègues, à cette heure-ci de la journée, je me demande s'il convient d'être bref ou s'il faut être long ! A mon avis, mieux vaut être bref. Alors je le serai.

De fait, le budget des affaires sociales est un excellent budget : avec 112 milliards de francs pour les trois sections, section commune, affaires sociales et emploi, c'est un budget

Pour ma part, j'ai à rapporter les crédits de la section commune et des affaires sociales. Dans mon rapport écrit, d'une cinquantaine de pages, tout le monde ici étant spécialiste pourra retrouver ce qu'il sait déjà, et rien de plus. (*Sourires.*) Une analyse des problèmes de la sécurité sociale a été faite, une de plus, mais si tout le monde sait quels sont les problèmes, on connaît moins les solutions. Monsieur le ministre, pour trouver des solutions, on compte sur vous, comme d'habitude. (*Sourires.*) Ce n'est d'ailleurs pas le meilleur cadeau à vous offrir !

Mon rapport décrit ensuite les opérations de la section commune. Vous avez les moyens d'exécuter votre budget, monsieur le ministre, avec économie, car, là aussi, les frais de personnel ont diminué. Je crois que c'est une bonne chose. Vous gérez ce budget sérieux avec le minimum de moyens.

Dans la section II, affaires sociales, les crédits mettent l'accent sur les actions en faveur des handicapés : 1 000 places dans les centres d'aide au travail vont être créées. Je n'insiste pas sur le plan contre la pauvreté et la précarité, car M. Zeller en a déjà parlé beaucoup à la télévision et à la radio, d'ailleurs avec beaucoup de bonheur.

Tous ces problèmes ont été largement exposés. Inutile d'y revenir. Mieux vaut gagner un quart d'heure ce matin : nous en serons contents ce soir.

Mes chers collègues, pour faire gagner un quart d'heure, je vous renvoie à mon rapport écrit et je conclus : la commission des finances a approuvé le projet de budget qui vous est soumis, et je vous engage à en faire autant. (*Protestations sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

M. Pierre Desceves. C'est du sabotage !

M. le président. La parole est à M. Claude Evin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la protection sociale.

M. Claude Evin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, donner un avis sur la politique menée par le Gouvernement en matière de protection sociale ne saurait se limiter à l'examen des seuls crédits budgétaires, d'autant qu'au cours de l'année qui s'achève le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures importantes qui caractérisent bien sa politique dans ce domaine.

Dans une première partie, j'analyserai ces mesures puis je m'efforcerai d'ouvrir quelques « pistes de réflexion » concernant l'avenir de notre système. J'examinerai enfin les crédits budgétaires demandés pour 1988.

Afin de bien mesurer les enjeux de notre débat, permettez-moi de retracer brièvement les perspectives financières immédiates de la sécurité sociale. Le déficit prévisible du régime général, tel qu'il a été présenté à la commission des comptes de la sécurité sociale au mois de juillet dernier, se monte à 13 milliards 800 millions de francs pour 1987 et à 33 milliards 600 millions de francs pour 1988. Même tenant compte des avances de la Caisse des dépôts et consignations, dont « bénéficier l'A.C.O.S.S., agence centrale des organismes de sécurité sociale, le ministre des affaires sociales, répondant à une question que je lui avais posée au moment de l'élaboration de mon rapport, a estimé qu'en l'absence de mesures nouvelles le régime général ne pourrait plus les prestations à partir de juillet 1988. C'est montrer l'importance de ce dossier ainsi que la nécessité d'obtenir des réponses précises du Gouvernement sur ses intentions.

Or, je dois l'avouer, en examinant la manière dont le Gouvernement et la majorité ont abordé le débat sur l'avenir de la sécurité sociale, force est de constater que nous avons affaire à une série de faux-semblants. La réunion des Etats généraux de la sécurité sociale aurait pu présenter un certain intérêt. Comment ne pas souhaiter, en effet, que les problèmes de la sécurité sociale fassent l'objet d'un débat en profondeur pour éclairer les choix à opérer et permettre de les fonder sur un consensus le plus large possible ?

Certes, la procédure n'est pas encore tout à fait terminée aujourd'hui, mais nous sommes en droit de nous interroger sur le désir réel du Gouvernement de tenir compte des avis formulés pour la détermination de ses choix. N'avons-nous pas déjà vu, en effet, au printemps, le Gouvernement décider des mesures d'urgence totalement opposées aux recommandations des Sages ?

Cette oscillation entre l'ouverture par l'affirmation verbale de la responsabilité des partenaires sociaux et le désir d'accroître le contrôle sur ces partenaires est d'ailleurs apparue clairement aussi cette année avec l'examen de la proposition de loi d'Ornano, tendant à instituer un contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires.

La question de l'exercice du pouvoir de gestion des risques sociaux n'est sans doute pas aujourd'hui encore résolue. Le principe d'autonomie, énoncé par les ordonnances de 1967, a davantage besoin d'être recherché qu'il n'est nécessaire de transférer le pouvoir réglementaire au pouvoir législatif.

S'agissant des grandes orientations de notre système, le plan d'épargne retraite, créé par la loi du 19 juin dernier, constitue ce que j'appelle un autre « faux-semblant » jusque dans son

appellation, puisqu'il s'agit davantage d'un produit financier, destiné à mobiliser l'épargne longue des ménages, qu'une réponse adaptée au problème du financement de notre régime de retraite.

Si ce ne sont pas ces orientations, censées agir à long terme, qui permettront de donner les vraies réponses, peut-on espérer que les décisions prises au cours de l'année écoulée ont réellement permis de gérer le système de manière efficace ? Je ne le crois pas dans la mesure où la protection sociale répond à des objectifs de justice, alors que les mesures adoptées ont plutôt accru les inégalités. Que ce soit dans le domaine de la famille ou de la politique hospitalière, que ce soit à travers les mesures de financement ou la maîtrise de l'évolution des dépenses, les choix faits ont souvent été mal inspirés eu égard à l'objectif qu'ils étaient censés atteindre et les efforts ont été ainsi très souvent inégalement répartis.

Le « plan famille » adopté dans la loi du 29 décembre 1986 a organisé un transfert massif des prestations au détriment des familles les plus défavorisées, sans que l'alibi nataliste invoqué apparaisse pertinent.

Le prétexte mis en avant pour la suppression des différentes prestations familiales existantes était la simplification de ces prestations. Objectif théoriquement louable. Sauf, il faut bien le constater, que dans leur quasi-totalité, les prestations supprimées étaient attribuées sous condition de ressources ; ce sont donc les familles les moins favorisées qui ont fait les frais de cette « simplification ».

Quant aux prestations dont le montant a été accru, ou à la prestation qui a été créée, l'allocation de garde d'enfant à domicile, elles ont essentiellement profité aux ménages qui avaient déjà des revenus plus élevés que les autres. Sans vouloir d'aucune manière opposer les intérêts de différents groupes sociaux, je pense qu'une répartition mieux équilibrée aurait été davantage conforme à la vocation des prestations familiales.

La réforme devait aussi répondre à des préoccupations natalistes : or ce deuxième prétexte n'est pas plus convaincant que la « simplification » des prestations. La suppression de la possibilité de cumuler deux allocations pour jeune enfant pénalise par exemple les naissances rapprochées et donc les familles nombreuses.

La réforme des prestations familiales mise en œuvre cette année par le Gouvernement est donc socialement inéquitable et démographiquement inefficace : cette double faillite, eu égard aux objectifs affichés, justifiera dans les prochains mois un nouvel examen des prestations concernées.

L'examen de la réforme hospitalière à laquelle le Gouvernement a procédé laisse planer un fort parfum de « restauration ». A ceux qui estimerait que ces mesures ne touchent pas au domaine de la protection sociale, je rappelle que les dépenses d'hospitalisation représentent 56,5 p. 100 des dépenses d'assurance-maladie, et que le rythme d'augmentation de ces frais reste supérieur à celui de la richesse nationale.

Or on ne saurait nier que l'organisation hospitalière a des répercussions directes sur les coûts hospitaliers et donc sur les dépenses d'assurance-maladie.

Le rétablissement de l'activité libérale à l'hôpital tendait, paraît-il, à améliorer les revenus des praticiens hospitaliers et à pourvoir les postes vacants. Loin de moi l'idée de contester un tel objectif que le précédent Gouvernement avait d'ailleurs cherché à atteindre par la revalorisation du statut du praticien hospitalier ; mais je crois que, malheureusement, le secteur privé profitera bien davantage aux chefs de service qu'aux jeunes praticiens hospitaliers. Les réticences des jeunes médecins à s'engager dans la carrière hospitalière viennent justement de ce qu'ils appréhendent d'entrer dans une structure fortement hiérarchisée au sein de laquelle l'avancement est loin d'être fondé sur le seul critère du mérite.

Au demeurant, la loi du 24 juillet 1987 a renforcé cette hiérarchie en rétablissant la primauté du service dans les structures hospitalières et le chef de service dans tous ses pouvoirs.

Ainsi, dans le domaine de la famille, ou dans celui de la santé, ce sont davantage des décisions catégorielles qu'une politique d'ensemble qui ont marqué la politique du Gouvernement.

La même critique peut d'ailleurs être adressée à vos tentatives de redressement des comptes sociaux, monsieur le ministre.

Je ne contesterai pas, là non plus, la nécessité d'enrayer la dégradation structurelle des comptes de la sécurité sociale que la commission des comptes a évalué à près de 20 milliards de francs par an. Toutefois, ce sont les moyens que vous avez choisis qui soulèvent mes réserves, tout simplement parce qu'ils ne respectent pas les exigences de la justice sociale.

Ce défaut se constate d'abord dans les mesures visant à diminuer les dépenses, c'est-à-dire dans votre « plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie » mis en œuvre au début 1987. L'essentiel des économies attendues de ces mesures provient de la limitation des remboursements à 100 p. 100 : économie escomptée de 6 milliards et demi de francs sur un total de 9 milliards 300 millions de francs.

Or, les personnes touchées par cette limitation du remboursement sont, par définition, atteintes d'une maladie longue et coûteuse ou titulaires d'une pension d'invalidité ou d'une rente pour accident de travail. Cela signifie que, dans la très grande majorité des cas, elles ont arrêté de travailler pour des raisons de santé : elles ont déjà subi une perte de revenus importante. Or les effets pervers de vos mesures ne sont que très partiellement atténués par l'existence d'un « filet de sécurité ».

A titre d'exemple, le filet de sécurité « affections hors liste » touche aujourd'hui 80 000 personnes sur les 360 000 anciens bénéficiaires de la vingt-sixième maladie.

La même critique d'inégalité s'applique à la répartition des nouveaux prélèvements que vous avez réalisés en mai 1987 en choisissant, contrairement au souhait du comité des sages, de recourir à un nouveau prélèvement sur les salaires, alors que la part des revenus du travail dans le produit du prélèvement social est plus de dix fois supérieure à la part des revenus du capital.

On s'accorde généralement à penser que les questions de protection sociale s'accroissent mal d'une gestion à courte vue. On aurait donc pu comprendre que la durée de vie limitée du gouvernement de Jacques Chirac ne lui permette pas de modifier sensiblement la politique suivie jusqu'alors. Malheureusement, Mme Barzach aura su mettre à profit son bref passage aux affaires pour introduire un ferment anti-égalitaire dans la politique familiale et pour donner un tour rétrograde à la politique hospitalière.

M. Gérard Collomb. Hélas !

M. Claude Evin, rapporteur pour avis. Quant à M. Séguin, il s'est malheureusement abandonné dans ses efforts de redressement des comptes de la sécurité sociale à la coupable facilité qui consiste à mettre surtout à contribution les personnes les moins aisées.

Certaines conséquences de cette politique devront, dans les prochains mois, être modifiées. Mais je suis trop conscient de l'importance des enjeux de ce dossier pour m'en tenir aux seules critiques et je voudrais tracer quelques orientations pour l'avenir.

Ces orientations, je les définirai en deux mots : responsabilité et solidarité.

C'est dans le domaine de l'assurance maladie que le principe de responsabilité est susceptible d'apporter le plus de changement, dans la mesure où il a été maintes fois démontré que le système actuel conjugait trois « irresponsabilités » qui, d'ailleurs, trouvent d'une certaine manière leur explication, pour ne pas dire trop souvent leur justification, aux yeux des personnes concernées du moins : l'irresponsabilité des payeurs, celle des prescripteurs et celle des consommateurs.

Si l'action sur le consommateur n'est pas à exclure, bien au contraire, elle n'en comporte pas moins des limites, du fait notamment, de la concentration de soins sur une population restreinte de grands malades.

En revanche, la maîtrise doit être recherchée par un aménagement des relations contractuelles entre les caisses et les producteurs de soins. L'hôpital public vit déjà sous le régime d'une limitation de l'enveloppe globale des ressources allouées. Pour améliorer ce système, il convient d'élever les enjeux de la négociation menée entre l'hôpital et la caisse

compétente. Cela suppose que celle-ci dispose d'abord d'un bon instrument d'évaluation de l'activité hospitalière mais aussi d'une plus grande marge de manœuvre pour pouvoir faire bénéficier les hôpitaux performants des gains de productivité. Si j'ai apprécié que le comité des sages propose d'étendre le budget global aux hôpitaux privés, j'ai aussi noté avec satisfaction qu'il préconisait aussi le développement des techniques d'évaluation des pratiques médicales, les sages notant que « les médecins continuent à n'avoir pour la plupart qu'une connaissance très insuffisante des dépenses dont ils ont été les ordonnateurs ».

Ainsi, l'innovation principale pourrait-elle consister à insérer dans la convention des mécanismes incitant directement les médecins à la maîtrise des dépenses. Si le risque vieillesse est celui pour lequel la marge de manœuvre est la plus limitée, néanmoins une gestion plus responsable pourrait se traduire par un renforcement du caractère contributif des régimes et plus de responsabilité pour tout le monde, y compris pour les partenaires sociaux...

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Il fallait le préciser !

M. Claude Evin, rapporteur pour avis. ... et par la mise en place de formules de retraite progressive. S'il est impossible de toucher à l'âge de la retraite, une formule prenant davantage en compte la durée de cotisation et permettant de répondre rapidement aux salariés ayant commencé à cotiser très jeunes et ayant fait des travaux pénibles, offrirait une solution à ce problème. La solidarité doit également être renforcée dans le domaine du financement. Non seulement l'harmonisation des efforts contributifs doit être poursuivie, mais encore l'assiette du prélèvement social doit être élargie à d'autres revenus que les revenus du travail. La simple équité commande que ce prélèvement cesse d'être dégressif en fonction du revenu et devienne, au moins, proportionnel. Enfin, le principe de solidarité doit conduire à envisager d'améliorer la prise en charge de ceux qu'on appelle justement les exclus par la généralisation d'un revenu minimal social. Les mesures dites « Zeller » s'appliquent actuellement à 20 000 personnes, alors que ce sont près de 600 000 qui devraient en bénéficier.

Les dépenses de protection sociale de l'Etat recouvrent en fait des évolutions contrastées.

D'une part, une baisse de 2,4 p. 100 des subventions d'équilibre versées aux régimes sociaux.

Cette baisse résulte principalement de la surcompensation entre régimes spéciaux des salariés qui avaient été instaurée par la loi de finances pour 1986 ; au demeurant, le principe m'en paraît justifié lorsqu'elle conduit à faire porter une charge très importante et subite sur des régimes débiteurs, et je pense notamment à la C.N.R.A.C.L. qui aura vu la cotisation employeur progresser de 11 p. 100 pendant deux ans.

Deuxième évolution, en sens inverse : une hausse de 5,2 p. 100 des dépenses de prestations prises en charge par l'Etat. Une part importante, 724 millions de francs, provient de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation pour adulte handicapé, cette dotation devant s'accompagner de modifications dans le calcul des prestations versées aux handicapés. Je ne dispose pas, pour le moment, d'éléments suffisants pour en apprécier les effets. Selon des informations qui m'ont été fournies par le ministère, cette réforme vise en principe à restituer à la garantie de ressources son caractère salarial et à permettre ainsi de mieux inciter les travailleurs handicapés à augmenter leur effort productif. A défaut de précisions supplémentaires, j'insiste, donc, en tout cas pour que le montant total des prestations attribué à chaque handicapé, et particulièrement aux grands handicapés ne soit pas diminué.

La faible augmentation des autres dépenses d'insertion sociale entrainera des insuffisances qu'on ne saurait dissimuler.

La création de 1 000 places supplémentaires en C.A.T. traduit en fait un ralentissement du rythme d'augmentation des capacités de ces centres alors que le besoin est toujours très important. Si l'insertion en milieu ordinaire, qui est l'objectif affiché du Gouvernement est nécessaire, les crédits qui lui sont consacrés ne suffiront pas à satisfaire l'ensemble de la demande.

La dotation afférente au programme de lutte contre la pauvreté va augmenter de 100 millions de francs. Il ne s'agira, en fait, que d'une simple mise à niveau puisqu'une baisse du

même montant avait été inscrite dans la loi de finances de 1987. En tout état de cause le nombre de bénéficiaires des conventions précarité-pauvreté est loin de couvrir le nombre de celles qui en auraient besoin.

Telle est, mes chers collègues, l'appréciation que l'on peut porter sur ce projet de budget. Compte tenu des critiques que j'ai formulées, j'avais proposé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, de repousser ces crédits, mais elle n'a pas suivi son rapporteur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Etienne Pinto. Elle a bien fait !

Reappel au règlement

M. Pierre Descaves. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Descaves, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Descaves. Mon intervention se fonde sur les articles 62 et 63 de notre règlement. J'observe que nous abordons un débat extrêmement important qui porte sur les affaires sociales et l'emploi, la santé, la famille et la formation professionnelle. Je ne comprends pas, après tout ce qui s'est passé au cours des dernières semaines, qu'il faille noter encore un tel absentéisme de la part de la majorité.

En effet, à part les quatre rapporteurs, je compte cinq députés du R.P.R., un de l'U.D.F. et six du Front national. C'est-à-dire que 20 p. 100 des élus du Front national sont présents. (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*) Pour que la majorité respecte la même proportion, il faudrait pouvoir dénombrer soixante de ses membres en séance, et non pas six.

Alors, monsieur le président, je m'interroge : est-ce que les questions qui sont posées au Parlement n'intéressent pas la majorité, ou alors est-ce qu'elle considère qu'il est totalement inutile de venir participer à cette discussion, sachant parfaitement que l'on ne modifiera rien à ce qui a été décidé par le Gouvernement ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

Reprise de la discussion

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

M. Jean Bousquet, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les premiers résultats de l'emploi, observés dans le contexte actuel de croissance hésitante, ne sont pas négligeables. Au moment où la situation de l'emploi donne des signes d'amélioration, de graves menaces s'amoncellent. Autant dire que l'effort de productivité et de bonne gestion, déjà bien entrepris, devra être poursuivi et amplifié. Mais cet effort serait vain s'il n'était doublé par un effort de création. La crise actuelle est aussi une crise de créativité.

En 1986, l'emploi serait resté pratiquement stable selon les éléments statistiques publiés, par l'I.N.S.E.E. Il convient, pour apprécier cette évolution, de rappeler que cet arrêt du recul succède à six années durant lesquelles l'emploi a diminué d'environ 660 000 unités.

M. Jean-Pierre Delalonde. Eh oui !

M. Jean Bousquet, rapporteur spécial. La quasi-stabilisation de l'emploi est obtenue grâce au dynamisme des petits établissements.

L'année passée a marqué un arrêt de la destruction nette d'emplois, mais, compte tenu de l'évolution de la population active, le chômage a encore augmenté avant d'être contenu.

En 1986, le chômage a poursuivi sa progression : plus 140 000 demandes d'emploi en douze mois. A la fin de l'année, on comptait 2 574 000 demandeurs d'emploi et le taux de chômage s'établissait à 10,7 p. 100 de la population active. La pause dans la croissance des demandes d'emploi entre juillet et novembre 1986 est, pour une part importante, le fait des dispositions en faveur des jeunes. Ce point positif montre l'efficacité du plan d'urgence, puisque le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, qui avait dépassé 25 p. 100 à la fin de l'année 1984, avoisine 22 p. 100 à la fin de 1986.

L'évolution la plus récente du chômage confirme l'existence d'un mouvement de stabilisation, et ce depuis le mois d'avril 1987. Cette stabilisation récente vient d'être confortée par la baisse de 2 p. 100 du nombre des demandeurs d'emploi en septembre. Le taux de chômage est redescendu à 10,5 p. 100, soit un taux légèrement inférieur à celui de septembre 1986. Le chômage est donc aujourd'hui contenu.

Ce résultat est dû à l'effort de tous, y compris, bien entendu, à celui du Gouvernement et plus particulièrement au vôtre, monsieur le ministre.

La politique économique du Gouvernement se présente comme un ensemble cohérent de réformes qui s'appliquent dans le domaine budgétaire et fiscal, en matière monétaire, dans les domaines du crédit, des changes ou bien encore, et surtout, dans le domaine des prix et de la concurrence, enfin dans celui de la privatisation de l'économie.

L'objectif du Gouvernement est double. D'une part, il vise à renforcer la compétitivité des entreprises et, d'autre part, il tend à développer la motivation de l'ensemble des agents économiques grâce aux réductions d'impôts.

Cette politique d'assainissement est aujourd'hui, sans aucun doute, la mieux adaptée pour permettre à la France de ne pas manquer les débouchés nationaux ou internationaux.

Dans cette perspective, l'année 1987 apparaît comme une année d'ajustement qui, à coup sûr, pèse négativement sur la croissance. Mais l'assainissement sera d'autant plus fertile que la poursuite de la restauration des marges des entreprises débouchera sur un redressement durable de l'investissement.

Il y faudra beaucoup d'efforts, car le voile qui se déchire depuis plus de deux semaines fait apparaître les illusions et les méfaits du dollar à crédit.

Pourtant, ce qui est essentiel, c'est que la désinflation ne soit pas remise en cause et que la France réussisse ainsi à réduire son différentiel d'inflation à l'égard de la République fédérale d'Allemagne. Les exportations hors biens d'équipement d'ailleurs un mouvement de reprise.

Enfin, la compétitivité française sera renforcée par la maîtrise des coûts salariaux, qui augmentent désormais moins vite qu'en R.F.A. Ces points positifs de l'ajustement de notre économie, soulignés par l'I.N.S.E.E., sont encourageants.

Mais l'effort sera long, tant il est vrai que les remèdes sont plus lents à produire leurs effets que les maux.

La politique spécifique de l'emploi est organisée autour de trois priorités.

Première priorité : améliorer la compétitivité des entreprises pour établir la situation de la France par rapport aux autres pays industrialisés.

La deuxième priorité est née de la constatation suivante : la situation de chômage massif que connaît la France a également une dimension qualitative, l'écart entre la nature et les niveaux de qualification des chômeurs et les caractéristiques des emplois dans les entreprises ayant tendance à s'accroître dans une période de mutation technologique. L'action du Gouvernement pour remédier à ces désajustements est donc triple : une action de conversion des salariés menacés de perdre leur emploi ; une action visant à favoriser l'insertion des jeunes en améliorant leur formation professionnelle ; enfin une action en faveur des chômeurs de longue durée.

La troisième priorité consiste à développer les possibilités d'emplois supplémentaires.

Le programme des T.U.C. a été développé. En 1987, il devrait concerner en moyenne 250 000 jeunes stagiaires rémunérés par mois. Dans le secteur des aides à domicile, des mesures d'allègement des charges sociales et fiscales ont été prises, en particulier dans le cadre de la loi de finances pour 1987.

Le projet de loi pour 1988 confirme et amplifie l'effort du Gouvernement en faveur de l'emploi. En effet, alors que les dépenses publiques ne progresseront que de 1,9 p. 100 soit un taux identique à celui de 1987 et inférieur à l'évolution des prix, les crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi consacrés à la formation professionnelle et aux actions de soutien de l'emploi augmenteront de 11,6 p. 100 : ils atteindront 74,6 milliards de francs et ils seront complétés par une dotation du budget des charges communes de près de 3,5 milliards de francs. Au total, le budget de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèvera ainsi à 78 milliards de francs.

Les crédits consacrés à la formation professionnelle augmenteront de 15,5 p. 100 en passant à 27,5 milliards de francs.

Les actions en faveur des jeunes, T.U.C., S.I.V.P., stages, qui ont montré leur efficacité en 1986 et 1987, seront amplifiées. Une dotation de 9,8 milliards de francs leur est réservée.

Une somme de 256 millions de francs sera, en outre, consacrée à la participation de l'Etat aux actions en faveur de l'apprentissage mises en œuvre par les régions.

Les actions en faveur des adultes bénéficieront de 10,5 milliards de francs qui permettra d'accroître l'effort de formation, mais aussi de renforcer la mise en œuvre de nouveaux dispositifs.

Créés par la loi du 10 juillet 1987, destinés à l'insertion des chômeurs de longue durée, ils devraient concerner 30 000 personnes - 20 000 stages de réinsertion en alternance plus 10 000 contrats de réinsertion en alternance - grâce à une dotation de 1,086 milliard de francs.

Les crédits d'orientation du marché du travail sont eux aussi en hausse de 16,5 p. 100 et passeront à 5,44 milliards de francs en 1988.

Ainsi, les crédits des programmes d'insertion locale, les P.I.L., qui permettent depuis 1987 à des personnes bénéficiant de l'allocation de solidarité spécifique d'exercer une activité dans les collectivités locales et les associations s'élèveront à 594,7 millions de francs.

L'augmentation de 10 p. 100 des crédits destinés à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise assurera par ailleurs le financement de plus de 70 000 projets.

Enfin, les crédits consacrés par l'Etat à l'indemnisation du chômage et aux préretraites s'élèveront en 1988 à 41,5 milliards de francs, soit une augmentation de 3,9 p. 100.

Les dépenses incombant à l'Etat au titre des différents régimes de préretraite représentent cette année 32,3 milliards de francs.

La forte augmentation du coût des allocations spéciales du fonds national de l'emploi, 15,8 p. 100, soit 12,64 milliards de francs, et du régime spécifique de la sidérurgie, 13,3 p. 100, sera compensée par l'extinction du régime des contrats de solidarité.

Au titre de l'A.N.P.E., le crédit demandé pour 1988 s'élève à 2,56 milliards de francs, soit 98 millions de francs de mesures nouvelles demandées au titre de l'ajustement aux besoins.

Il s'agit, d'une part, d'une mesure d'un montant de 18 millions de francs destinée à l'informatique et, d'autre part, de 80 millions de francs pour le personnel et le fonctionnement.

L'augmentation des crédits pour l'A.N.P.E. atteint donc près de 4 p. 100 par rapport à 1987, ce qui est justifié par l'évolution de son activité.

La stabilisation récente du chômage démontre que la politique économique du Gouvernement commence à porter ses fruits. La réorientation des crédits vers une politique plus active de l'emploi se poursuit. Ainsi, les crédits destinés aux actions de formation sont en forte hausse.

Cependant, il semble qu'un effort tout particulier doive être réalisé pour favoriser un meilleur investissement en ressources humaines, et la crise financière rendra cet effort encore plus nécessaire.

Seuls des hommes et des femmes bien formés seront capables de l'effort de créativité que notre pays doit fournir.

Afin d'engendrer un meilleur investissement en ressources humaines, en plus des actions déjà engagées par le Gouvernement, la commission des finances souhaite l'adoption de mesures destinées à développer les liens entre l'industrie et l'Université, notamment en créant de nouvelles universités technologiques. Il faut aussi renforcer l'enseignement technique et mettre en place un crédit d'impôt pour les entreprises investissant davantage dans la formation professionnelle.

Il faut enfin avancer à quatorze ans la période d'apprentissage et faire appliquer massivement les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 sur l'apprentissage.

Premier point : le développement des liens entre l'industrie et l'Université. Comme le souligne le rapport « Industrie et Université » de l'O.C.D.E. de 1984, il semble de plus en plus indispensable d'apprécier les établissements d'enseignement supérieur en fonction du rôle qu'ils jouent vis-à-vis de l'in-

dustrie. Par exemple, certaines universités devraient en France se spécialiser dans la recherche de solutions aux problèmes d'un type donné de P.M.E.

De fait, bon nombre d'universités des pays de l'O.C.D.E. ont déjà acquis certaines spécialisations. Cela est encore plus spectaculaire lorsque l'enseignement des disciplines technologiques est devenu la mission dominante de certaines universités. Ce sont les universités technologiques. Quand cette spécialisation est bien affirmée, observe l'O.C.D.E., ces établissements ont des liens tout à fait particuliers avec l'industrie. Ainsi en République fédérale d'Allemagne, bien que Siemens entretienne des liens avec l'ensemble du système universitaire allemand, par le biais des contrats de recherche, c'est à l'université technologique de Munich qu'elle s'adresse pour recruter le personnel dont elle a besoin.

Les universités technologiques en sont venues à jouer ce rôle pour des raisons évidentes. Bien entendu, cela tient en partie à leur mission, puisqu'elles ont été créées au premier chef à cette fin. A cela s'ajoute le fait que l'industrie recrute des ingénieurs et s'intéresse donc plus directement au contenu de l'enseignement dispensé et aux activités menées dans ces établissements.

Toutefois, le facteur le plus déterminant de leur réussite semble résider dans le fait que ces universités technologiques, telle celle de Compiègne, en France, sont des établissements qui ont réussi à s'attribuer un rôle différent de celui des autres universités en cultivant un véritable esprit d'entreprise.

La création d'autres universités de ce type en France paraît donc très souhaitable. Elle permettrait notamment d'accroître les relations entre recherche fondamentale et recherche appliquée et d'améliorer la pénétration dans les entreprises de la recherche et des chercheurs.

Deuxième point : la mise en œuvre d'une meilleure formation professionnelle. L'inadaptation des qualifications à l'offre de travail constitue l'une des causes essentielles du sous-emploi.

Ainsi, en France, les chances d'insertion des jeunes diplômés de l'enseignement court dans l'appareil de production sont trop réduites. En 1984, neuf mois après leur sortie de l'enseignement professionnel, 56 p. 100 des titulaires d'un C.A.P. étaient au chômage.

Cette situation s'explique pour beaucoup d'employeurs par la baisse du niveau des diplômés et par l'écart entre le contenu des C.A.P. et les besoins actuels.

Dans les enseignements professionnels donnés par les établissements du second degré, tels que les L.E.P., la prise en compte des besoins du marché est un problème qui n'est pas réglé. Sa solution suppose non seulement une attitude des enseignants favorable à l'analyse de l'évolution des métiers dans les entreprises, mais aussi au sein des entreprises elles-mêmes un réel intérêt pour ce sujet.

Des études détaillées sur les métiers et les programmes de formation ne peuvent être effectuées de façon efficace que dans les entreprises. Elles seules peuvent permettre une remise en question régulière de la définition de ces spécialités.

Parallèlement aux insuffisances de l'enseignement technique, la rigidité du système de formation permanente rend très délicats les recyclages qu'imposent les mutations technologiques.

Aussi est-il nécessaire d'inciter, y compris sur le plan fiscal, les entreprises à accroître et à diversifier les formations professionnelles qu'elles dispensent à leurs salariés et de multiplier les organismes spécialisés dans le recyclage des connaissances.

Cette incitation pourrait prendre la forme d'un crédit d'impôt pour les entreprises investissant davantage dans la formation professionnelle.

Enfin, dernier point, j'insisterai sur la nécessité de développer encore et toujours l'apprentissage.

Dans mon précédent rapport relatif au budget de 1987, je souhaitais que la France s'inspire avec profit de ce qui se fait en République fédérale d'Allemagne dans le domaine de l'apprentissage.

On compte en effet, en R.F.A., 1,8 million de jeunes apprentis, alors qu'ils ne sont que 215 000 en France, et 50 p. 100 des Allemands de dix-sept ans suivent un apprentissage contre 11 p. 100 des Français du même âge. Parmi les

apprentis allemands, 30 p. 100 sont bacheliers. Par ailleurs, les jeunes Allemands sortent diplômés dans 90 p. 100 des cas, alors que seulement 50 p. 100 de jeunes apprentis français obtiennent leur diplôme.

En R.F.A., 69 p. 100 de ces jeunes trouvent immédiatement un emploi, dont 54 p. 100 au sein de l'entreprise qui les a formés. Ils sont environ 12 p. 100 à entreprendre une formation nouvelle et ne sont que 9 p. 100 à s'inscrire au chômage.

En France, 30 p. 100 des apprentis ayant achevé leur formation sont sans travail. Cette situation, dramatique pour de nombreux jeunes, est difficilement admissible et des solutions rapides doivent être trouvées.

La scolarisation jusqu'à seize ans semble plutôt néfaste pour des jeunes qui préféreraient travailler plus tôt.

L'aptitude au travail et à l'effort se dilue pendant la fin de la scolarisation vécue de manière passive comme une contrainte sans utilité réelle et « déconnectée » du monde du travail.

A seize ans, il est souvent tard pour apprendre un métier et les conditions d'insertion sont plus difficiles. Pour ces jeunes, l'avancement à quatorze ans de la période d'apprentissage serait certainement une mesure particulièrement utile, le pré-apprentissage n'étant pas suffisant.

La loi du 23 juillet 1987 comporte à mes yeux une disposition majeure : en effet, elle prévoit la pérennisation de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour toute entreprise de plus de dix salariés employant un ou plusieurs apprentis, que cette entreprise relève du régime du commerce ou de celui de l'industrie.

Cette disposition constitue un réel progrès car elle étend le champ d'application de l'apprentissage à l'industrie et aux services et lui ouvre ainsi des débouchés considérables.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, vous demande d'adopter les crédits pour 1988 consacrés à l'emploi dans le cadre du budget des affaires sociales et de l'emploi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. Pierre Bleuler. Nous le ferons !

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

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au cours des dix dernières années, les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont tenté, avec des fortunes diverses, de combattre la douloureuse montée d'un chômage devenu structurel.

Aujourd'hui, les statistiques mettent en avant un fait nouveau et encourageant : la politique économique appliquée depuis mars 1986 a mis fin au processus de destruction des emplois dans lequel, hélas ! l'économie française était auparavant engagée.

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. En outre, le nombre des demandeurs d'emploi enregistre en septembre une baisse de 2 p. 100 en un mois, ce qui ne s'était pas vu depuis dix ans.

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

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Jean Auroux. On en reparlera !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Ce constat, pour satisfaisant qu'il soit, ne doit cependant en aucun cas, conduire à minimiser l'importance de l'effort qui doit être poursuivi sans relâche afin de réduire toujours plus le chômage. Cet effort ne se mesure d'ailleurs pas seulement en termes financiers, il implique également et peut-être surtout une modification profonde des comportements sociaux.

En effet, le plein emploi des années 1960, marqué par une pénurie de la population active dans une perspective de croissance quasi infinie, ne revêt certainement pas la même

signification à notre époque soumise à de multiples et nouvelles contraintes, celles de la solidarité et celle d'une augmentation sans précédent de l'offre de travail.

C'est pourquoi je serais tentée de résumer mon propos dans une formule très synthétique qui serait la suivante : la situation de l'emploi s'est consolidée, mais cela ne suffira pas à enrayer durablement la progression du chômage, dans la mesure où les comportements d'activité se sont modifiés, dans la mesure surtout où l'évolution démographique envoie chaque année de nombreux jeunes sur le marché du travail. C'est pourquoi le budget de l'emploi, qui traduit la continuité de l'effort, doit être accompagné d'une adaptation générale des structures.

La situation de l'emploi s'est consolidée. En effet, l'emploi total est demeuré stable l'an dernier, alors qu'il n'avait cessé de diminuer depuis 1982.

L'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles s'est redressé en 1986 et au premier trimestre de 1987.

Dans ses grandes composantes, on peut dire que l'emploi a évolué, depuis 1983, de la manière suivante : si l'industrie continue à perdre des emplois, à l'exception toute récente du bâtiment et des travaux publics, le secteur tertiaire marchand demeure créateur net d'emplois, notamment dans les commerces et les services.

Cette évolution s'accompagne d'une modification des comportements d'activité, qui ne remet toutefois en cause ni le développement de l'activité féminine ni l'augmentation de la population active. Car la tendance au développement de nouvelles formes d'emplois plus diversifiés se confirme, soutenue par l'ordonnance du 11 août 1986 sur le travail différencié. Cette ordonnance a permis d'assouplir les conditions de recours aux contrats à durée déterminée, au travail temporaire et à favoriser l'exercice du travail à temps partiel.

Enfin, avec les associations intermédiaires, un statut légal a été proposé à des activités qui, jusqu'ici, n'étaient pas reconnues par la législation du travail, en dépit de leur incontestable caractère de nécessité tant économique que sociale.

S'agissant de la progression de l'activité féminine, celle-ci semble avoir marqué une légère pause en 1987 : son taux global est de 45,8 p. 100, contre 46 p. 100 en 1986, mais seulement 44,4 p. 100 en 1980. On notera que, dans le même temps, les taux d'activité masculine baissent beaucoup plus sensiblement : 65,4 p. 100 en 1987, contre 66 p. 100 en 1986 et 69,8 p. 100 en 1980. La participation des femmes à la vie économique est désormais irréversible et l'emploi féminin global devrait continuer à croître, notamment en 1987 et 1988.

En ce qui concerne la population active prise dans son ensemble, les projections de l'I.N.S.E.E. prévoient qu'elle augmentera, mais de moins en moins toutefois, au cours des quinze prochaines années. En 1987 et en 1988, les ressources en main-d'œuvre devraient augmenter respectivement de 168 500 et de 111 300 personnes. Ce qui signifie que l'arrêt de l'hémorragie d'emplois dont j'ai parlé risque de coexister, au moins pour l'instant, avec un durcissement du chômage dont les caractéristiques se modifient.

Je précise cependant que les derniers chiffres connus du nombre de demandeurs d'emploi, ceux du mois de septembre, enregistrent - je le répète, car c'est important - une diminution de 2 p. 100 par rapport au mois précédent, soit la plus forte baisse qui ait été enregistrée en un mois depuis plus de dix ans.

M. Jean Auroux. Et la précarité ?

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Il y a, dès lors, en septembre, moins 52 300 demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. Je pense que tout le monde ici ne peut que s'en réjouir. (Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

Mme Muguette Jacquelin. Et tous ceux qui ne peuvent pas s'inscrire !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Ce résultat constitue une nouvelle preuve de l'efficacité de la politique menée par le Gouvernement depuis mars 1986, notamment par le ministre des affaires sociales et de l'emploi. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

Le taux de chômage a été ramené, ne vous en déplaise, mesdames, messieurs de l'opposition, de 10,7 p. 100 à 10,5 p. 100, et ce retournement de tendance profite, je le souligne, à toutes les catégories de demandeurs d'emploi, quelle que soit leur classe d'âge.

Le nombre des jeunes chômeurs de moins de vingt-cinq ans a diminué, et je m'en réjouis très vivement, de 9,2 p. 100 en un an sous l'influence des T.U.C. et du plan d'urgence de l'emploi des jeunes.

M. Guy Ducloux. Que deviennent les tucistes ?

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Celui des vingt-cinq-cinquante ans enregistre une baisse de 1 p. 100.

Un autre axe de la politique que le Gouvernement mène avec réalisme contre le chômage s'inscrit dans la loi relative à la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée. Celle-ci a autorisé la mise en œuvre d'actions spécifiques de grande ampleur destinées aux chômeurs adultes présentant des difficultés particulières d'insertion. Ces actions comportent trois volets : des actions de formation, la mise en place de dispositifs de réinsertion par le travail et l'instauration d'un système d'exonération des charges sociales.

Les décrets du 3 avril 1987 ont permis la mise en œuvre de programmes locaux d'insertion s'adressant à des chômeurs de longue durée, âgés de plus de vingt-cinq ans et bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Ces programmes leur permettent d'effectuer des travaux utiles à la collectivité, tout en bénéficiant d'une réadaptation professionnelle, ainsi que, éventuellement, d'une formation complémentaire. Mis en œuvre au deuxième trimestre de 1987, le programme P.I.L. concerne déjà plus de 6 000 personnes.

Par ailleurs, des compléments locaux de ressources prennent place dans le cadre du plan d'action contre la pauvreté et la précarité. Il s'agit de fournir à des personnes adultes, âgées de plus de vingt-cinq ans, totalement démunies de ressources, un minimum de revenus de l'ordre de 2 000 francs par mois en contrepartie d'un travail d'intérêt général.

Enfin, l'Etat a instauré un système d'exonération de 50 p. 100 des charges patronales pour l'embauche d'un chômeur de longue durée, dans les trois mois qui suivent sa sortie d'un stage de formation ou d'une action de réinsertion par le travail.

A moyen terme, les prévisions de croissance de notre économie se révèlent - c'est vrai - insuffisantes pour renverser spontanément la tendance à l'accroissement du chômage. En effet, en dépit d'une situation intérieure assainie, la production ne pourra croître que modérément ; le taux de croissance annuel moyen dans les branches marchandes serait de 2,8 p. 100, soit au-dessus de la moyenne observée sur la période 1979-1985, mais au-dessous du taux connu avant le second choc pétrolier.

Il n'est donc pas envisageable, eu égard aux réserves latentes de productivité, de relâcher l'effort en faveur de l'emploi. Il faut, au contraire - et c'est ce que fait le Gouvernement - l'intensifier et le diversifier car il est, en effet, impératif de neutraliser les risques de scission entre la population active occupée et la masse des chômeurs soumise au risque d'une exclusion durable, voire définitive.

C'est pourquoi, dès lors que la nécessité de limiter la progression des dépenses publiques interdit d'envisager une progression indéfinie des dépenses résultant du chômage, il convient de s'interroger sur la répartition actuelle de celles-ci et de les orienter vers celles qui sont susceptibles d'avoir les effets les plus bénéfiques en termes d'emplois.

L'an passé, votre rapporteur s'était référé à une distinction, que je trouve capitale, entre dépenses actives et dépenses inactives pour se féliciter de l'effort entrepris en faveur des unes et pour limiter la part relative des autres. Des actions concrètes sont d'ailleurs venues confirmer cette option.

M. Jean-Pierre Delalande. Tout à fait !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Ainsi les P.I.L. illustrent cette idée simple qu'il est préférable socialement et économiquement d'indemniser des chômeurs au titre d'une activité utile plutôt que de les maintenir écartés du monde du travail.

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles familiales et sociales, pour la santé et la famille. C'est évident !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. De même, les actions tendant à la promotion de l'emploi ont été renforcées et des exonérations offertes en faveur du développement d'activités socialement utiles.

La réorientation des moyens budgétaires en faveur des actions les plus dynamiques n'est cependant pas demeurée sans écho auprès des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. En particulier, le développement de formations en alternance au bénéfice de jeunes demandeurs d'emploi s'effectue aujourd'hui à un rythme suffisamment soutenu pour justifier l'augmentation de la participation obligatoire des employeurs à la formation continue, dont le taux a été porté à 1,2 p. 100.

Replacée dans le souci de réorientation que je viens d'exprimer, la pertinence des choix budgétaires ne saurait, à l'évidence, être appréciée uniquement sur des bases quantitatives et la présentation de pourcentages globaux d'augmentation, fussent-ils élevés, ne saurait justifier à eux seuls le bien-fondé d'une politique budgétaire. Il faut que celle-ci se traduise par un effort réel de redistribution des moyens au bénéfice des actions les plus dynamiques.

Tel est le sens du budget de l'emploi pour 1988. Dans un contexte budgétaire rigoureux, l'augmentation globale des crédits gérés par la délégation à l'emploi est significative : 4,7 p. 100. Le total des dépenses s'élèvera à 62 807 millions de francs, soit une augmentation des moyens de 2 788 millions de francs.

Si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses de formation professionnelle, le total des dépenses s'élèvera à 74,6 milliards de francs, soit une augmentation de 11,6 p. 100 par rapport à 1987. Avec les dépenses inscrites au budget des charges communes, le volume total du budget de l'emploi atteindra 78 milliards de francs. Notons tout de suite qu'un élément de clarification salubre est intervenu avec la diminution sensible d'un chapitre provisionnel important, le fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, qui, doté en 1987 de 2 845 millions de francs, sera ramené en 1988 à 900 millions.

Les priorités traduites par les évaluations constatées sur les différents chapitres sont assez clairement établies en faveur des dépenses dites actives, dont le poids demeurera malheureusement encore trop faible dans l'ensemble de la masse budgétaire.

Ainsi, les dépenses de préretraites marqueront une progression. Celle-ci sera modérée, toutefois, par l'extinction progressive des contrats de solidarité. La diminution modeste de la dotation au Fonds national de l'emploi s'explique par la réduction des moyens nécessaires au financement des conventions de chômage partiel, dont la décade se confirme, ce qui, d'ailleurs, est un bon signe, et plus encore par l'annulation de 2 827 millions de francs des versements à l'Unedic au titre des contrats de solidarité préretraite, en très forte diminution.

On constate, en revanche, une augmentation sensible des versements au titre des conventions d'allocations spéciales F.N.E. - de 1 723 millions de francs.

Le nombre de bénéficiaires de ces allocations a été, en moyenne pour 1986, de 164 418. Il est de 176 032 à la fin du mois de juin 1987. Le niveau moyen prévisible pour 1988 est de 209 500 bénéficiaires, ce qui justifie la demande de crédits supplémentaires.

La subvention de l'Etat au Fonds de solidarité est augmentée de 26,60 p. 100 et s'élève à 1,381 milliard de francs. Cette évolution est la conséquence de l'augmentation des effectifs indemnisés et de la revalorisation des prestations, due notamment - et je m'en rejouis - à la suppression des délais de carence. C'est là le principal facteur d'augmentation des dépenses dites passives.

Les dépenses actives s'enrichissent, quant à elles, de nombreuses mesures nouvelles. Je mentionnerai, en premier lieu, l'enveloppe de 2,2 milliards de francs destinée à financer les programmes de formation et d'insertion professionnelle. On remarquera également l'apparition d'un crédit nouveau de 594,7 millions de francs, destiné à financer les programmes d'insertion locale, l'objectif étant d'aboutir à une moyenne de 20 000 bénéficiaires.

Les actions de promotion de l'emploi bénéficient d'une augmentation de 13,5 p. 100. Les 285,3 millions de francs supplémentaires sont affectés à la dotation déconcentrée pour

la promotion de l'emploi ainsi qu'à l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise. Le nombre des bénéficiaires pour 1988 pourrait être légèrement supérieur à 70 000 personnes. Le montant moyen de l'aide étant de 31 000 francs, le montant de 2,2 milliards demandé pour 1988 correspond bien aux besoins prévisibles.

En vue d'une plus grande souplesse d'utilisation des crédits sur le plan local, la majorité des crédits concernant les autres actions de promotion de l'emploi ont été regroupés en une dotation départementale. La mise en œuvre de cette dotation intervient en complément de l'action menée en faveur des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise. Elle permet, en effet, de compléter ce programme sur différents points. Par une aide à la création d'emplois dans les entreprises en développement. Il s'agit du programme « emplois d'initiative locale » - les E.I.L. -. Le montant de cette aide peut désormais varier de 10 000 à 40 000 francs. Par des aides destinées à la création d'entreprises par les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée. Il s'agit du fonds départemental d'initiative des jeunes. Par des actions d'accompagnement et d'assistance technique à la création d'entreprises, conseils, suivi, études, notamment.

Je note que l'aide au reclassement des travailleurs handicapés connaît une diminution globale de 7,8 p. 100 due à une économie réalisée sur la garantie de ressources, mais compensée par une augmentation de l'allocation aux adultes handicapés. Il s'agit là d'un transfert budgétaire.

En outre, les actions les plus dynamiques du fonds national pour l'emploi reçoivent les moyens nécessaires à leur poursuite et à leur développement. A souligner, une dotation de 355 millions de francs aux contrats de réinsertion en alternance, destinés aux chômeurs de longue durée ; 451 millions de francs de crédits supplémentaires destinés aux actions de formation conventionnée, soit une augmentation de 85 p. 100 ; enfin, un crédit de 116,5 millions de francs aux programmes locaux d'insertion des femmes isolées.

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis. Très bien !

Mme Christiane Papon, rapporteur pour avis. Je dois, en outre, faire remarquer que le service public de l'emploi bénéficie d'une augmentation de moyens, destinée à la poursuite de sa modernisation. L'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. n'ont pas été assujetties aux normes de réduction de 1,5 p. 100 applicables à l'ensemble du secteur public. La subvention de fonctionnement à l'A.N.P.E. bénéficie d'une augmentation de 98 millions de francs, soit 4 p. 100. L'A.F.P.A. bénéficie d'une augmentation de 5 p. 100 de sa subvention de fonctionnement, portée à 3,10 milliards de francs.

Mais l'indemnisation du chômage pèse lourdement dans les dépenses de l'emploi et, si l'équilibre financier de l'U.N.E.D.I.C. n'apparaît pas gravement menacé en 1987, des corrections importantes devront être apportées en 1988, au vu des projections financières qui font apparaître un déficit de l'ordre de 3,7 milliards de francs.

Cette évolution est préoccupante, dans la mesure où elle limite singulièrement les possibilités de redistribution des dépenses au profit des éléments les plus actifs de la politique de l'emploi.

En conséquence, l'adaptation générale des structures doit être recherchée, de manière à obtenir une meilleure coordination des actions.

A l'évidence, l'amélioration des conditions d'insertion des jeunes, de réinsertion des chômeurs de longue durée, de placement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, ainsi que la mobilisation de toutes les potentialités d'emplois nécessitent à la fois décentralisation maximum des initiatives et coordination étroite des actions.

D'importantes réformes en ce sens ont été accomplies. Le perfectionnement des outils d'intervention sur le marché de l'emploi est une réalité. Ainsi, la forme du service public de placement engagée en application de l'ordonnance du 20 décembre 1986 doit conduire à une démultiplication des actions de ce service public. L'A.N.P.E., repliée auparavant sur une situation de monopole, doit constituer un réseau de conventions avec les établissements publics, les organismes paritaires, les associations, ainsi que les communes qui sont désormais habilitées à effectuer des opérations de placement gratuites en faveur de leurs administrés.

Le mouvement de déconcentration opéré autour des échelons régionaux est accentué par la création d'instances régionales, éventuellement départementales, au sein desquelles les partenaires de l'A.N.P.E. pourront participer à l'orientation et au contrôle de l'établissement.

Par ailleurs, les relations entre l'A.N.P.E. et ses principaux partenaires institutionnels ont été multipliées. L'ensemble des responsables des services et des institutions concernés par les problèmes d'emplois - services extérieurs du travail et de l'emploi, A.N.P.E., A.F.P.A., A.S.S.E.D.I.C. - se réunissent désormais tous les mois sous l'autorité du commissaire de la République de région ou de département. Une sorte de synergie nouvelle est ainsi créée.

Enfin, soucieux d'exploiter au maximum tous les « gisements d'emplois », le Gouvernement encourage le développement des activités qui étaient soit demeurées à un niveau excessivement modeste, comme certaines activités de voisinage, soit dépourvues de statut légal. Je fais allusion ici aux emplois occasionnels ou de durée minime.

Des initiatives ont été prises pour améliorer ce qu'on peut appeler le statut de « l'emploi périphérique » et faire reculer corrélativement le « travail clandestin ».

Il est tout d'abord prévu d'alléger les charges sociales afférentes à certaines catégories d'emplois, par exemple l'emploi à domicile pour certaines catégories de personnes : parents d'un enfant de moins de trois ans, handicapés vivant seuls, personnes âgées de plus de soixante-dix ans, etc.

A ensuite été décidée la mise en place des associations intermédiaires qui vont développer des activités nouvelles, non assurées dans les conditions économiques locales par l'initiative privée ou les collectivités publiques. Elles présentent également, outre l'intérêt de procurer un revenu, celui de faire acquérir de nouveaux droits à un demandeur d'emploi, à l'assurance chômage ou à la sécurité sociale, notamment.

C'est également un commencement de réponse à la difficile question du travail clandestin. L'insuffisance, dans ce domaine, d'une politique trop strictement judiciaire, apparaît aujourd'hui clairement.

C'est donc à juste titre que le ministre s'est efforcé de mettre en place des modalités permettant de faire entrer dans la sphère du travail légal, des activités qui ne pouvaient s'exercer auparavant que malaisément dans un statut régulier. Il semble, toutefois, qu'il faille poursuivre cet effort et offrir d'autres formes de travail occasionnel.

Plus généralement, des partenaires essentiels de la puissance publique pourraient, sans doute, valablement envisager de réorienter leurs interventions.

Il va de soi, en effet, que, compte tenu de l'importance des sommes gérées par certains partenaires de l'Etat, en particulier les régions et l'U.N.E.D.I.C., l'effort de réorganisation vers les activités les plus dynamiques ne saurait se borner aux seuls crédits budgétaires de l'Etat. Mais cette exigence de rigueur qui s'impose à tous se double, en raison de la décentralisation et de la démultiplication des activités, d'une exigence particulière de coordination sous peine de déperditions importantes. En effet, les risques de dispersion, qui sont la contrepartie de l'implication dans la politique de l'emploi de partenaires plus nombreux, sur lesquels l'Etat n'exerce aucune tutelle juridique, sont naturellement accrus dès lors que des moyens ou des pouvoirs nouveaux sont accordés aux acteurs décentralisés.

Il convient donc, par une clarification des rôles de chacun, d'éviter tout effet paralysant.

Actuellement, notre système de protection contre les conséquences du chômage juxtapose un régime d'assurance et un régime dit de solidarité. C'est là un volet essentiel de notre système de protection sociale, encore amélioré par la suppression du délai de carence, hiatus entre les deux dispositifs. Une cause importante de précarité a donc été supprimée, et je m'en réjouis. Néanmoins, le fonctionnement actuel du régime d'indemnisation du chômage, au regard des exigences de la lutte contre la pauvreté, appelle la remarque suivante : l'attribution des diverses allocations est conditionnée, pour la plupart d'entre elles, par la justification d'un travail antérieur. Dans de trop nombreux cas, il n'existe pas de véritable droit à indemnisation. A ces exclus, les compléments locaux de ressources peuvent, certes, apporter un soutien non négligeable. Cependant, on doit se demander, dès lors qu'il existe un régime de protection contre le chômage relevant de la solidarité nationale et financé par le budget de l'Etat, s'il ne conviendrait pas de réexaminer les procédures d'accès à ce

régime. Dans cette optique, je souhaiterais que le réexamen en cours des modalités d'intervention des Assedic débouche sur un partage plus clair des responsabilités des partenaires sociaux, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

En conclusion, la lutte contre le chômage et pour l'emploi doit mobiliser toutes les forces vives de notre pays. C'est, à l'évidence, la volonté constante du Gouvernement de faire du partenariat l'un des éléments les plus décisifs et les plus dynamiques de la politique réaliste, imaginative et efficace menée en faveur de l'emploi. Cet effort est l'affaire de tous et devrait, à ce titre, recueillir un maximum d'adhésion.

La priorité des priorités de ce gouvernement est l'emploi et ce budget en apporte la preuve la plus claire. En effet, jamais aucun gouvernement avant celui-ci n'avait mobilisé autant de moyens contre le chômage.

Dois-je ajouter, dès lors, que votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'emploi pour 1988 ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Bêche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la santé et la famille.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le contexte dans lequel s'inscrit le projet de budget de la santé pour 1988 n'est pas satisfaisant. En effet, il n'indique aucune perspective réelle en matière de maîtrise des dépenses de santé. De plus, il désorganise l'hôpital. Tels sont, en vérité, les deux indicateurs principaux dont dispose notre assemblée pour travailler.

Il arrive parfois qu'à la lecture d'un grand quotidien professionnel nous saisissons l'ombre d'une orientation. Il est, hélas ! plus fréquent qu'au détour d'une émission de télévision nous recevions comme message « des vérités » dont la réalité des faits sur le terrain vient malheureusement soutenir l'inverse. Mais cela se passe hors caméra.

M. Michel Hanncun, rapporteur pour avis. Il vous faut une heure pour comprendre !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Toujours est-il que ces deux moyens de communication ne sauraient constituer une bonne méthode de dialogue avec le Parlement.

Les crédits proposés dans le budget pour 1988 sont en augmentation de 2,1 p. 100. On peut dire que ce budget est en stagnation si l'on compare cette augmentation aux 2,5 p. 100 d'inflation prévus dans la loi de finances pour 1988. Mais si on la rapproche de l'inflation réelle de 1987 par rapport à celle estimée il y a un an, ce budget est en fait en régression.

Les crédits d'équipement progressent de 4 p. 100 pour répondre aux besoins définis par le IX^e Plan, mais les dépenses ordinaires n'augmentent que de 1 p. 100, traduisant une baisse qui affecte les crédits du titre III et du titre IV, les crédits de formation des professions médicales et paramédicales ainsi que ceux destinés à la prévention.

La politique du Gouvernement, qui n'a pas de traduction budgétaire - les prestations familiales étant gérées par la sécurité sociale - contient des mesures injustes, puisque c'est la suppression de certaines aides aux familles modestes qui a permis de favoriser les familles plus aisées pour la garde des enfants à domicile, sans que pour autant ces mesures apportent toute l'efficacité recherchée, les nouvelles prestations ayant en fait touché beaucoup moins de familles que prévu - la moitié d'après les estimations que l'on peut faire.

Mais il faut aussi ajouter - pour le déplorer - que cette politique ne prend pas en compte tout l'environnement social des familles, dont certaines sont dans une situation de grande précarité. Elle n'intègre pas non plus les situations difficiles que la réforme de l'aide au logement va entraîner.

Examinons tout d'abord le budget de la santé. Il s'élève à 2 milliards de francs, qu'il faut replacer dans le cadre d'une dépense nationale courante de santé qui, elle, s'élevait à 452 milliards de francs en 1986 mais, rappelons le, essentiellement supportés par la sécurité sociale.

Je souhaite examiner les principaux problèmes relatifs à cette masse financière avant d'analyser les dépenses strictement budgétaires.

Chacun de nous connaît les difficultés du régime général de sécurité sociale, notamment la branche maladie qui, après avoir connu l'équilibre, voire des excédents - 13 milliards en 1983, 7,5 milliards de francs en 1984, 15 milliards de francs

en 1985 - a connu en 1986 un déficit de 5 milliards de francs. Pour 1987, ce déficit est estimé à 2,3 milliards de francs et, pour 1988, à 12 milliards.

La trésorerie disponible fin 1985 a permis de couvrir le déficit de 1986. L'équilibre pour 1987 n'est pas assuré, et pour 1988 moins encore. Certes, le Gouvernement a organisé les états généraux de la sécurité sociale, mais les décisions ne seront prises qu'après la conclusion de nos débats. Quand et comment le seront-elles ? Il serait intéressant que le Gouvernement le précise aujourd'hui. Ce débat en est l'occasion.

Parlant des dépenses de santé, il convient d'examiner le problème des dépenses de soins ambulatoires. La progression du rythme d'activité des omnipraticiens s'est certes ralentie, mais reste très au-delà de la croissance démographique. Mon rapport écrit donne à chacun de ceux qui s'intéressent à ces problèmes des éléments sur l'évolution tant des actes médicaux que du nombre de praticiens de médecine libérale depuis 1983. Chacun pourra d'ailleurs constater que, contrairement à ce qui a pu être dit avant son accession au pouvoir en 1981, la gauche n'a pas étranglé la médecine libérale, puisque le nombre des praticiens a continué à augmenter entre 1981 et 1986.

M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial. Cela n'a rien à voir !

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis. Bien sûr ! Plus on coupe de morceaux dans un gâteau, plus il y a de parts !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Nous en reparlerons, si vous voulez !

M. Etienne Pinte. Parlons-en tout de suite !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Je constate d'ailleurs qu'aujourd'hui on nous fait le reproche d'avoir laissé croître la démographie médicale.

Autre problème délicat, l'évolution du nombre de praticiens en secteur II, qui ne cesse d'augmenter. Il était de 14,5 p. 100 parmi les médecins conventionnés en juillet 1985 ; il est passé à 20,3 p. 100 au 31 décembre 1986.

Oui, nous savons tous que la médecine libérale est entrée dans une phase de turbulences due au cumul de plusieurs phénomènes : démographie médicale, problèmes économiques de l'assurance maladie, réintroduction du secteur privé à l'hôpital et extension du secteur II. Voilà autant d'éléments qui montrent la nécessité de mieux gérer les dépenses de médecine de ville.

De plus en plus de personnes sont conscientes de ces problèmes. Ces problèmes ont des solutions économiques. Elles doivent être rapides. Ne pas prendre en compte cet état de choses peut aboutir à la remise en cause du choix du praticien pour le patient, confronté à des problèmes de tarif et, plus généralement, aboutir, à la limite, à la remise en cause du système de sécurité sociale.

Je ne suis malheureusement pas du tout convaincu que le comité d'évaluation, dont nous n'avons pas tout à fait saisi le rôle, parce qu'il est assez mal défini, pourra aborder l'ensemble de ces sujets, et donc l'ensemble des méthodes de soins. J'en appelle pour ma part à une large concertation entre représentants des praticiens, direction de la santé et caisses d'assurance maladie afin que soit définie une enveloppe des dépenses, les modalités de son utilisation et de son contrôle.

En matière de gestion hospitalière, il faut noter, à la lumière de deux années de gestion, que le budget global a permis une amélioration certaine de la situation de trésorerie des hôpitaux. La progression des dépenses d'hospitalisation s'est fortement ralentie par rapport à ce qu'elle était avant la mise en place du budget global. Elle est moindre que celle de la plupart des autres dépenses de santé.

Mon rapport écrit fait état des problèmes posés pour une meilleure application du dispositif. En juin dernier, lors du débat sur la loi hospitalière, madame le ministre de la santé, vous avez annoncé des aménagements, et seulement des aménagements. Le rapporteur souhaite que, dès le début de 1988, des améliorations ou aménagements soient mis en œuvre. Cela permettrait, au vu de l'expérience, de rendre plus efficace encore le budget global, accepté par tout le monde aujourd'hui.

Le rapporteur rappelle également la nécessité - il l'avait déjà dit il y a un an - du budget global comme système de gestion dans le secteur privé lucratif. Madame le ministre, en juin dernier, vous nous aviez dit que, dans ce domaine, des discussions étaient en cours. Il faut conclure si vous voulez que le secteur public et le secteur privé lucratif soient complémentaires dans la gestion du système de santé.

A cette période de l'année, il est nécessaire, pour orienter la gestion des hôpitaux pour 1988, de faire toute la lumière sur ce que sera le taux directeur. Les budgets des hôpitaux devraient avoir été, à compter d'aujourd'hui, transmis aux services des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Cependant, les établissements ne connaissent pas le taux directeur 1988 et ils ne savent pas si, oui ou non, ils devront intégrer cinq points supplémentaires de cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, comme le prévoit le projet de loi de finances pour 1988.

Sur le problème de la gestion des crédits de personnels, je pose, à la page 13 de mon rapport écrit, deux autres problèmes : la prise en compte d'une éventuelle application de la clause de sauvegarde pour les salaires en 1987 et le plafond des salaires pour le calcul de la taxe sur les salaires.

J'évoquerai maintenant le problème de la psychiatrie et, notamment, celui de sa prise en charge. Nous savons que vous avez l'intention de nous proposer pour 1987 que la dépense de 3,2 milliards de francs relative à la sectorisation psychiatrique soit à la charge de l'Etat. Cette mesure devrait apparaître dans une loi de finances rectificative. En 1988, cette dépense devrait être à nouveau supportée par l'assurance maladie.

Pour le rapporteur, il y a nécessité de redéfinir les besoins dans le cadre de la sectorisation psychiatrique et de son financement. Il souhaite également que la loi de finances rectificative puisse inscrire la dette de l'Etat de 224 millions de francs envers des hôpitaux, dette qui remonte à 1985.

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. S'agissant de l'organisation des structures, chacun de nous a en mémoire la condamnation sans appel de la départementalisation décidée par le gouvernement en 1984. La loi du 24 juillet 1987, défendue par Mme le ministre chargé de la santé et de la famille, a rendu cette départementalisation facultative. Le service est devenu dans le même temps le schéma idéal d'organisation. Or, voilà qu'en date du 17 septembre, une circulaire aux préfets incite à nouveau à la création des départements. Elle recommande « par tous les moyens adéquats, la mise en place des départements qui constituent la réponse adaptée aux besoins et aux spécificités de chaque établissement ». Je souligne ce revirement, qui dénote la prise en compte de certaines réalités.

S'agissant du secteur privé à l'hôpital et des conditions d'exercice de l'activité libérale, la réglementation fixant les conditions financières d'exercice de ce privilège n'est pas encore en place. L'activité s'exerce dans les mêmes conditions qui avaient donné lieu à tant d'abus, d'ailleurs dénoncés à l'époque par la Cour des comptes.

Le statut du praticien hospitalier est bancal, en raison d'une inadéquation due au fait qu'un dispositif unique doit gérer des fonctions différentes.

Dans ce domaine des personnels hospitaliers, d'autres problèmes existent avec l'apparition des assistants nouveau style, le régime insatisfaisant des gardes et la question des effectifs. Bref, tous ces éléments contribuent à la désorganisation de l'hôpital.

De même, on ne sait plus ce qu'il faut lire en matière d'équipements hospitaliers. Quelle politique ? Quel mode de financement ? Quels critères pour recevoir ou non l'aide de l'Etat ? Pourquoi tant d'ouverture en direction du secteur privé pour ce qui concerne les équipements biomédicaux ? Quelle intervention de la caisse nationale d'assurance maladie ? Autant de questions qui rendent difficile la lecture de la politique gouvernementale.

S'agissant des crédits de fonctionnement, les trois chapitres du titre III diminuent de 4 p. 100. Ainsi les crédits du chapitre 34-11, « protection et prévention sanitaire » diminuent de 25 p. 100, tandis que l'Etat s'est désengagé des crédits de protection sanitaire et de sécurité sanitaire en direction de la sécurité sociale.

La subvention à l'école nationale de la santé publique diminue. Quatre emplois y sont supprimés et gagent, on dit-on, la création de deux emplois de professeur. Les crédits affectés à l'I.N.S.E.R.M. et au S.C.P.R.I., le service central de protection contre les rayonnements ionisants, seront reconduits strictement. Les observations que j'ai pu formuler l'an dernier concernant le S.C.P.R.I. restent valables, et ses difficultés de fonctionnement vont aller croissant.

Les crédits d'intervention du titre IV ne progressent que de 1,1 p. 100. Cette démarche met en évidence le désintérêt pour la formation des professions médicales et paramédicales, avec des crédits en baisse de 1,42 p. 100 en francs courants. A lui seul, le chapitre 43-32, « formation », baisse de 3,6 p. 100.

Les crédits pour les bourses, qui avaient déjà diminué de 6,7 p. 100 pour 1987, sont simplement reconduits, sans aucune revalorisation du montant de la bourse à taux plein, qui reste fixé à 9 276 francs pour 1988.

Les crédits de prévention et d'actions obligatoires de santé sont en légère augmentation. Cette progression est due principalement aux mesures nouvelles et positives de la lutte contre le SIDA. Je développe dans mon rapport écrit un certain nombre d'éléments qui permettent de comprendre la répartition de la prise en charge de la lutte contre le SIDA entre l'Etat et l'assurance maladie.

Face à ce fléau, la collectivité nationale se doit d'éviter de politiser le débat. C'est un problème grave. Elle doit éviter de s'immiscer dans la vie privée des personnes et rester vigilante devant tout ce qui pourrait porter atteinte aux libertés individuelles et dont le SIDA serait le prétexte.

M. Michel Hennoun, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. La France se doit, dans ce domaine, de « coller » aux positions prises par la Communauté économique européenne.

La politique de lutte contre la toxicomanie a fait, quant à elle, l'objet de nombreuses incertitudes. Peut-être sera-t-elle mieux cadrée avec le projet de loi que le Parlement vient d'examiner ?

Certes, de nouveaux centres d'accueil, de nouvelles institutions d'hébergement et des réseaux de famille ont été financés. Mais d'autres ne l'ont pas été, sans trop d'explications. Cinquante millions de francs n'ont pas été utilisés. Le rapporteur espère que ces décisions de non-financement n'avaient pas un caractère purement politique.

La lutte contre l'alcoolisme, quant à elle, est renforcée d'un crédit de 5,5 millions de francs, résultant d'un transfert au détriment des crédits des articles 20 et 40 du chapitre 47-13, maternité, enfance, jeunesse et sport et organisation des soins.

Le renforcement de toutes les actions de prévention, que ce soit contre le S.I.D.A., l'alcoolisme, le tabagisme, devrait se faire à partir de l'école. A cet égard, il est regrettable que les effectifs des médecins contractuels de santé aient été sensiblement diminués en 1987 et que 1988 ne voie aucune création de poste.

Les observatoires régionaux de santé sont, eux aussi, sacrifiés. On peut se demander si, pour le Gouvernement, connaître l'état de santé des Français est bien un préalable à toute politique de santé, surtout dans ces périodes de grandes mutations.

J'ai noté au passage que les crédits destinés aux services de santé de Mayotte et de Wallis et Futuna progressaient de 28 p. 100. Ces crédits avaient régulièrement progressé entre 1981 et 1986. L'an dernier, cet effort avait été stoppé. Il reprend, je m'en félicite, ainsi les engagements pris pourront être mieux honorés.

S'agissant des crédits d'équipement, il faut noter que la politique définie par le 9^e Plan n'est pas remise en cause. Deux objectifs étaient fixés : la réduction des lits de court séjour par fermetures ou transformations en lits de moyen et long séjour et une augmentation des équipements matériels lourds.

Cette politique peut être conduite à partir de la carte sanitaire et des projets d'établissement. Le chapitre qui lui est consacré, c'est-à-dire le chapitre 66-11, subventions d'équipements sanitaires, devrait progresser de 4,3 p. 100 en crédits de paiement, mais en revanche diminue de 3 p. 100 en autorisations de programme. Si ce chiffre de moins 3 p. 100 doit

donner une indication sur la politique qui pourrait être menée après 1988, donc pour le X^e Plan, il doit être dénoncé car une telle orientation pourrait remettre en cause toute la politique d'équipement nécessaire pour conserver un outil de santé moderne et le doter des équipements techniques adaptés.

Il en va de même si l'on veut résoudre le problème des personnes âgées dépendantes.

S'agissant de la politique familiale, le rapporteur confirme son analyse du budget pour 1987 : « Des choix contestables ». Aujourd'hui, il ajoute : « Des résultats faibles ».

La loi du 29 décembre 1986 définissant la politique familiale du Gouvernement n'a pas produit les effets escomptés. Le choix délibéré en faveur des familles de trois enfants, le peu d'encouragement à accueillir un deuxième enfant, la suppression de certaines prestations ont été de mauvais choix. La nouvelle allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde d'enfant à domicile ont entraîné la suppression partielle de la prime de déménagement, la suppression des prêts aux jeunes ménages et le non-cumul de plusieurs allocations au jeune enfant. Ces prestations étaient destinées aux familles modestes. Le transfert s'est opéré en direction des familles plus favorisées. C'est injuste.

Cette politique n'a pas donné les résultats recherchés, puisque l'on peut estimer, aujourd'hui, que l'objectif n'est atteint qu'à 50 p. 100.

Il est à craindre qu'un nouveau plan famille soit nécessaire. Pour ce qui le concerne, le rapporteur le demande, s'appuyant pour cela sur des constatations quotidiennes. Des familles de plus en plus nombreuses sont en situation difficile et ne trouvent pas dans la politique familiale actuelle les moyens nécessaires à leur épanouissement. Les prestations familiales sont un élément d'une politique familiale qui devrait intégrer d'autres facteurs, car l'environnement social est déterminant pour la vie des familles, qu'il s'agisse de l'urbanisme, du logement, des gardes d'enfants. Ce sont là les observations du vécu quotidien dans nos cités ouvrières.

De plus, il faut noter qu'en 1987 le pouvoir d'achat des prestations familiales a été amputé du fait de la non-revalorisation en janvier 1987 de la base de calcul et d'une seule revalorisation en juillet. Le pouvoir d'achat est indiscutablement en baisse, et ce n'est pas la revalorisation de 1 p. 100 prévue au 1^{er} janvier 1988 qui compensera cette diminution. Globalement, on peut estimer, toutes prestations confondues, qu'il manque environ 2,5 milliards de francs aux familles françaises. Votre rapporteur vous demande, mes chers collègues, d'exiger le respect des textes dans ce domaine.

Cette politique familiale trouve dans le budget pour 1988 une traduction négative pour ce qui concerne la création de structures d'accueil des jeunes enfants. Les crédits sont réduits et n'ont plus de signification. A l'article 80 du chapitre 66-20, « Mode de garde de la petite enfance », les crédits de paiement sont réduits de 26 p. 100.

Madame le ministre, l'analyse que j'ai faite de votre projet de budget m'avait conduit à souhaïter d'autres propositions, et donc à demander à la commission des finances le rejet des crédits. La majorité R.P.R.-U.D.F. de la commission des finances ne m'a pas suivi et les a adoptés.

Je souhaite que la majorité, si elle confirme publiquement ce choix...

M. Etienne Pinto. C'est sûr !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ...sache l'assumer devant les familles françaises et devant le pays tout entier et qu'aucun de ses députés ne se réfugiera dans la formule : « C'est la faute du Gouvernement ! » Autrement dit, un vote à Paris, un discours en province ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Michel Hennoun, rapporteur pour avis. Tout le monde ne s'appelle pas Guy Bêche !

M. le président. La parole est à M. Michel Hennoun, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la santé et la famille.

M. Michel Hennoun, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je déplore que M. Descaves qui, à l'occasion d'un rappel au règlement, a dénoncé l'ab-

sentisme parlementaire, ne soit plus parmi nous depuis un très long moment. J'aurais aimé qu'il puisse entendre mes quelques observations sur le budget de la santé !

M. Guy Bêche vient de présenter les crédits de la santé pour 1988 au nom de la commission des finances. Je ne m'attarderai donc pas sur les chiffres, en constatant avec lui que ce budget a été de 2,038 milliards de francs, contre 1,99 milliard pour 1987, soit une augmentation de 2,11 p. 100 en francs courants.

J'ajouterais cependant qu'à structure constante, c'est-à-dire en tenant compte des 7 millions de francs qui sont sortis du budget de la santé par transfert à la section commune, le budget connaît en fait une augmentation de 3,02 p. 100.

Il s'agit donc bien d'un maintien des crédits, et non pas d'une régression. La lecture du budget qu'a faite notre collègue Bêche me conduit à penser que, de mémoire de rose, on n'a jamais vu mourir un jardinier ! (*Sourires sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Mais deux milliards de francs ne représentent, de toute façon, qu'une part infime du budget de l'Etat ou du volume de la consommation médicale dans notre pays - 402,968 milliards en 1986. La santé est, naturellement, largement extra-budgétaire. C'est pourquoi je préfère parler, à cette tribune, et dans ce rapport, de politique de la santé plutôt que de crédits budgétaires de la santé.

Je note que M. Descaves est revenu parmi nous. Je le remercie de sa présence. (*Sourires.*)

Si les crédits de fonctionnement des services connaissent une baisse apparente, de 4,15 p. 100, c'est en partie en raison des transferts que je viens d'évoquer, mais également en raison de la poursuite du processus de rationalisation des moyens.

Au contraire, les crédits d'intervention publique bénéficient, globalement, d'une hausse de 1,5 p. 100, avec un effort important en matière de prévoyance sanitaire puisque l'ensemble des chapitres concernés augmentent de 4 p. 100 par rapport à 1987 et concentrent plus de 50 p. 100 des dépenses ordinaires, avec une dotation de 708,52 millions de francs. Quant à l'effort remarquable en matière de lutte contre le SIDA, j'y reviendrai plus tard.

Cet effort se retrouve également en matière d'aide à l'équipement sanitaire. Les dotations affectées aux investissements exécutés par l'Etat augmentent de 1,25 p. 100 pour les crédits de paiement et de 43 p. 100 pour les autorisations de programme, et les crédits de paiement affectés aux subventions d'investissement accordées par l'Etat progressent de 4,16 p. 100.

L'ensemble des dépenses en capital exprimées en crédits de paiement représente 638,480 millions de francs, soit - ce qui est important - un tiers du budget de la santé et une progression de 4,16 p. 100 par rapport à 1987.

Voilà pour les chiffres ! Mais parlons plutôt de la politique de la santé.

L'effort de lutte contre les grands fléaux ne peut être nié. D'ailleurs, il n'est nié par personne. Pour le SIDA et la lutte contre la toxicomanie, il est à la mesure des défis. S'agissant de l'alcool et du tabac, il est en voie de le devenir.

Vous avez, madame le ministre, adopté en matière de lutte contre le SIDA une politique responsable, et surtout responsabilisante. Elle a été reconnue comme telle à plusieurs reprises, y compris par le Président de la République, et elle est reconnue comme telle par la plupart de nos concitoyens, quelle que soit leur sensibilité.

Je ne reviendrai pas sur les mesures que chacun connaît, grâce à une information efficace, mais je rappellerai que 22,7 millions de francs de mesures nouvelles ont été inscrits sur une nouvelle ligne du budget de la santé, ce qui porte les crédits globaux à 32 millions de francs, et, surtout, qu'un programme public de 100 millions de francs a été organisé en matière de recherche, à quoi s'ajoutent les fonds privés recueillis à l'occasion de la campagne de la fondation pour la recherche médicale, à laquelle vous avez fait attribuer, à juste titre, le label de cause nationale.

Il faut, en effet, diversifier non seulement les moyens financiers, mais encore les moyens humains. Je crois personnellement au rôle fondamental des associations dans la diffusion de l'information indispensable à la prévention mais aussi au soutien psychologique, auquel, d'ailleurs, le budget affectera 6 millions de francs.

Le SIDA est en effet plus qu'une maladie. C'est un problème de société, cristallisant les peurs, les rancœurs, les exclusions, en un mot les préjugés de la société, comme j'ai pu le constater dans tous les pays européens que j'ai visités à l'occasion d'une mission effectuée au titre de la commission des affaires sociales sur les problèmes éthiques liés à cette maladie.

Cela m'amène à exprimer le souhait que la coopération internationale s'accroisse. La dimension du problème interdit d'ailleurs, à mon sens, tout cloisonnement des politiques, comme elle l'interdit en matière de lutte contre la toxicomanie. Dans ce domaine, le laxisme de certains pays favorise de façon inadmissible le trafic international de la drogue. On peut acheter en toute légalité de la drogue à Amsterdam et revenir en France. Aujourd'hui, il y a une frontière ; en 1992, il n'y en aura plus. Quelle sera alors la situation ?

Les débats récents qui se sont déroulés dans cet hémicycle à l'occasion de la discussion sur le projet de loi relatif à la lutte contre la toxicomanie ont permis à chacun de s'exprimer. Je me contenterai de rappeler, parce que c'est essentiel, que la drogue nous concerne tous, qu'elle n'est pas seulement le fait de marginaux, comme vient de le démontrer une enquête de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, et qu'il faut se garder de dissocier les drogues douces et les drogues dures parce que la chaîne d'intoxication vers les drogues dures passe dans la majorité des cas par les drogues douces.

En 1988, la mission interministérielle se verra de nouveau affecter 250 millions de francs, dont, il faut le dire, 50 millions de francs reportés de 1987.

La commission a exprimé avec moi le souhait que le ministère de la santé soit largement doté et que les crédits de recherche soient renforcés afin de réduire le taux d'échec des traitements.

A titre personnel, je regrette que notre assemblée ait rejeté l'idée d'un institut de l'enseignement, de la recherche, de l'information et de la prévention sur les toxicomanies.

La lutte contre l'alcoolisme bénéficiera de 5 p. 100 de crédits supplémentaires en 1988. Je m'en félicite, tout en observant, sur un plan strictement technique, que la structure de présentation du budget rend l'approche du calcul des crédits affectés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme particulièrement difficile. Là encore, les débats récents sur l'alcoolisme au volant et la publicité en faveur des boissons alcoolisées ont permis d'avoir un débat au fond sur ces problèmes.

Je n'y reviendrai pas. Je me contenterai de souhaiter la poursuite des efforts contre un fléau qui est responsable pour 42 p. 100 des morts par accident de la circulation et de vous demander, madame le ministre, de nous exposer le programme de travail du comité interministériel sur l'alcoolisme qui doit se réunir prochainement, en tous les cas de nous en donner quelques éléments.

De même, nous aimerions obtenir des précisions sur les mesures prévisibles de lutte contre le tabagisme après le dépôt du rapport Hirsch, dont les conclusions sont pour le moins explicites quant à l'ampleur du fléau - 10 p. 100 de la totalité des décès sont directement ou indirectement liés au tabac - et impératives quant aux mesures nécessaires.

Vous avez vous-même reconnu devant la commission, madame le ministre, que les crédits inscrits au budget de la santé - un peu plus de 900 000 francs - ne donnaient pas la mesure de la volonté du Gouvernement dans ce domaine et je sais que vous êtes personnellement déterminée à faire respecter les réglementations existantes, voire à les renforcer, notamment en ce qui concerne les jeunes, particulièrement touchés.

Cela m'amène à dire quelques mots concernant la médecine scolaire, dont on envisage - et je m'en réjouis - de revoir les missions. Une médecine scolaire efficace est indispensable à la prévention, et je souhaite que dans le cadre de cette réflexion soient réexaminés non seulement les besoins de ce service, qui mérite d'être développé, mais également les modalités de son fonctionnement administratif.

A cet égard, je me fais l'écho de la majorité des membres de la commission, qui souhaitent une unification de la tutelle au profit du ministère de la santé et de la famille.

S'agissant de la recherche, qui est aussi une forme de prévention, je voudrais renouveler, au nom de la commission, le vœu exprimé déjà l'an passé concernant le développement de

la recherche pharmaceutique française, dont la commission s'est inquiétée de la voir reléguée actuellement au sixième rang mondial après avoir occupé un temps la deuxième place.

Des mesures concrètes et positives ont été prises par le Gouvernement en cours d'année. Il convient de les saluer et d'en remercier le Gouvernement.

De même, le projet de loi de finances, en améliorant le système du crédit d'impôt « recherche », reconnaît le rôle essentiel de l'initiative dans ce domaine. Je pense qu'il faut aller jusqu'au bout, progressivement mais clairement, c'est-à-dire libérer entièrement le prix des produits pharmaceutiques.

Je le dis d'autant plus volontiers que le comité des Sages vient de présenter cette libération comme une nécessité industrielle. La recherche pharmaceutique est nécessairement liée aux performances de l'industrie pharmaceutique. Et il faut cesser de penser, ici ou là, que le prix des médicaments influe directement sur l'accroissement des dépenses de santé, d'une part, parce qu'il est prouvé que la consommation diminue et, d'autre part, parce que l'adoption du taux uniforme de remboursement, que l'on semble envisager, en tout cas dans le rapport des Sages, permettrait d'amortir les incidences d'une libéralisation des prix sur les dépenses de santé.

J'en viens au système d'organisation des soins, sur les objectifs duquel, du moins en sociologie moderne, des points d'accord, sinon un consensus, existent : réduction des coûts et amélioration de la qualité des soins. Je dirai que les maîtres mots, en la matière, sont rationalisation et évaluation.

Je pense qu'il est en effet légitime de placer beaucoup d'espoirs dans l'évaluation : évaluation des thérapeutiques, des actes, des structures, mais également évaluation des hommes par la promotion du concept du bon usage des soins.

Les structures existent : le comité national pour l'évaluation, qui vient d'être mis en place, la nouvelle commission permanente de la nomenclature générale des actes, la carte sanitaire, dont on est en train de modifier les modes de fonctionnement, le P.M.S.I., la comptabilité analytique dans les hôpitaux, les comités médicaux paritaires locaux, les commissions conventionnelles paritaires, les tableaux statistiques d'activité des praticiens notamment. Les structures existent donc. Il faut les utiliser afin d'assurer l'indispensable responsabilisation des acteurs de la santé.

L'hôpital public reste au centre des débats, d'autant qu'il pèse encore de manière importante, avec 55 p. 100 environ des dépenses maladie de la caisse nationale d'assurance maladie. Et nous sommes dans l'expectative. Les structures médicales ont été assouplies comme première étape du processus de rationalisation de la gestion hospitalière. Le mécanisme de la dotation globale, qui a permis de limiter l'évolution des budgets hospitaliers, a été assoupli. Mais le rapport Trazzini, récemment déposé, conclut à la nécessité de poursuivre la rationalisation des méthodes de gestion, notamment en ce qui concerne les règles de financement, d'investissement et de gestion des personnels. Je pense, madame le ministre de la santé, que vous pourrez nous éclairer sur quelques-unes des perspectives d'action dans ce domaine.

En tant que maires ou membres de conseil d'administration d'hôpital - nous sommes nombreux dans ce cas dans cette Assemblée - nous sommes convaincus de la nécessité de donner plus de liberté aux gestionnaires hospitaliers, sans pour cela supprimer toute tutelle, afin que soit enfin, concrètement, mis en œuvre le concept d'« hôpital entreprise ».

J'espère également que vous accepterez, madame le ministre, de nous faire part des résultats de l'expérience de Lubersac, dont le succès semble laisser espérer un développement précis des alternatives à l'hospitalisation.

Peut-être pourrez-vous aussi nous indiquer, en ce qui concerne le titre IV relatif aux remboursements des frais de transport exposés par les assurés sociaux, quand vont sortir les décrets d'application de la loi du 6 janvier 1986 sur l'aide médicale d'urgence et les transports sanitaires.

Madame le ministre, vous êtes également en charge de la politique familiale. Je ne ferai pas état des crédits budgétaires liés à la famille. Et pour cause : il serait vain et artificiel de chercher à définir avec précision un budget spécifique au sein de celui des affaires sociales. Toutefois, au-delà de ce que représentent les allocations familiales et ce budget, quelque 112 millions de francs figurant au chapitre du

budget des affaires sociales sont directement ou indirectement liés à la famille et marquent l'effort gouvernemental de soutien aux actions locales en faveur des enfants.

En dehors des crédits de fonctionnement de l'institut de l'enfance, 5,591 millions de francs pour 1988, il faut citer le financement budgétaire des contrats « famille », 10,4 millions de francs, des programmes locaux de développement social des quartiers, 14 millions de francs, et les crédits de financement des fédérations locales et de la fédération nationale des centres sociaux, qui s'élèvent à 18,066 millions de francs pour 1988, soit, il faut le souligner, une augmentation de 17,72 p. 100, destinés à couvrir les frais occasionnés notamment par les opérations de « prévention-été ».

La politique de la famille s'exerce très largement en dehors des stricts crédits budgétaires « affaires sociales ». Je ne reviendrai pas, dans le cadre de ce bref exposé, sur le détail des mesures fiscales adoptées l'an dernier ou inscrites dans le projet de loi de finances pour 1988, ni sur la refonte du système des prestations familiales issue de la loi du 31 décembre 1986 sur la famille. Je préciserai seulement, et ce constat est général, qu'elle me paraît correspondre à notre situation démographique et à la nécessité de favoriser la naissance du troisième enfant.

Il me paraît pourtant nécessaire d'assouplir encore davantage le dispositif de l'allocation parentale pour enfants en supprimant toute condition d'activité, en autorisant - pourquoi pas ? - un véritable choix dès le premier enfant. Il paraît tout aussi nécessaire de mettre en œuvre progressivement les conditions qui doivent aboutir à un véritable salaire de la mère au foyer.

M. Michel de Rostolan. Très bien !

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis. Les idées pourront évoluer dans ce domaine.

Peut-être, madame le ministre, pourrez-vous nous dire si cette question a été évoquée, et comment, dans le rapport qui vient d'être déposé sur le statut social de la mère de famille.

La seconde phase du plan famille va être mise en œuvre. Elle a été annoncée comme devant promouvoir l'amélioration de l'environnement des familles. Il s'agira de poursuivre, d'intensifier le soutien des actions locales en faveur des familles sur la base d'une politique contractuelle.

Ainsi, monsieur le ministre des affaires sociales et de l'emploi, vous avez annoncé - et nous avons appris cette nouvelle avec beaucoup d'intérêt - une augmentation de 4,1 p. 100 du Fonds national de l'action sociale, la caisse d'allocations familiales portant ainsi le budget du F.N.A.S. à 6,255 milliards de francs - hausse destinée au développement des équipements de quartier - et une nouvelle progression de la dotation « prestations de service » du F.N.A.S., qui était de 64 millions en 1986, de 105 millions de francs en 1987 et qui atteindra 170 millions de francs en 1988, au profit des équipements d'accueil de la petite enfance. Il fallait le souligner après l'intervention précédente.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a décidé, madame et messieurs les ministres, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé et de la famille pour 1988, après avoir adopté les observations suivantes, liées aux différents points que j'ai évoqués : que le ministère de la santé reçoive une part substantielle des crédits affectés à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie ; que les crédits de recherche en matière de toxicomanie soient renforcés et la coopération internationale intensifiée ; qu'il y ait une unification de la tutelle ministérielle sur la médecine scolaire, une libération des prix de l'ensemble des produits pharmaceutiques, une augmentation des crédits budgétaires affectés à la lutte contre le tabagisme, avec la création de lignes budgétaires séparées pour les crédits tabac et les crédits alcool, un assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation parentale d'éducation ; enfin que soit progressivement institué un véritable salaire de la mère au foyer. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

Rappel au règlement

M. Pierre Descaves. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Descaves, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Descaves. Monsieur le président, mon rappel s'appuie sur l'article 56 du règlement.

J'étais présent à partir de neuf heures trente. Je me suis absenté à onze heures vingt-cinq. Je suis revenu en séance à onze heures quarante.

En revenant, j'ai appris que M. Hannoun s'était étonné que je ne sois pas dans l'hémicycle. M. Hannoun, qui est médecin, devrait savoir qu'un député, même du Front national, est appelé à s'absenter de temps à autres pour des besoins naturels.

J'espère ne pas avoir à demander l'autorisation de M. Hannoun la prochaine fois ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.] - Rires sur divers bancs.*)

Mme Muguette Jacquelin et M. Guy Ducloné. Cela ne vole pas haut !

M. le président. Dont acte, monsieur Descaves !

M. Michel Hannoun, rapporteur pour avis. J'en prends acte !

Reprise de la discussion

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

M. Gérard Bapt, rapporteur spécial. Madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, après l'intéressante et instructive interruption de notre collègue, instructive sur le plan de la physiologie du député moyen, je m'attacherai à présenter les crédits relatifs à la formation professionnelle inscrits au budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi, et qui s'élèvent à 24 milliards de francs.

L'augmentation de 33 p. 100 affichée par le Gouvernement ne doit toutefois pas faire illusion dans la mesure où il s'agit d'une comparaison entre la loi de finances initiale pour 1987 et le projet de budget pour 1988. Or un décret d'avance est intervenu le 30 juillet 1987 portant sur 4 880 millions de francs. La progression n'est donc plus que de 6 p. 100 et la priorité réservée à la formation professionnelle n'est pas si manifeste.

J'évoquerai plus particulièrement quelques points du dispositif de formation professionnelle en 1987 remarquables par leur évolution ou leur importance avant d'aborder l'examen des crédits pour 1988.

Votre volonté, monsieur le ministre, a été de favoriser l'insertion des jeunes et la réinsertion des adultes en prenant appui sur l'entreprise par le dispositif de formation en alternance et en élevant le niveau général de formation. La description du dispositif figure dans mon rapport écrit et je me contenterai d'en indiquer les évolutions et de décrire les innovations concernant notamment la réinsertion des adultes chômeurs de longue durée.

Le dispositif concernant l'apprentissage a été modifié par la loi du 23 juillet 1987, qui a élevé le niveau de qualification pouvant être atteint par cette voie et exonéré à titre permanent et à 100 p. 100 ce type de contrat des charges sociales. La loi du 30 juillet 1987 a prolongé le dispositif d'exonération des cotisations sociales patronales pour les contrats de qualification et les stages d'initiation à la vie professionnelle et a réduit à 50 p. 100 le taux d'exonération applicable aux contrats d'adaptation. L'exonération a ensuite été supprimée pour les contrats d'adaptation. C'est la révision à la baisse des conditions d'exonération des cotisations patronales qui explique la réduction des crédits inscrits au chapitre 44-76 du budget des charges communes, qui passe de 4 280 millions de francs à 1 800 millions de francs en 1988.

En ce qui concerne les stages d'initiation à la vie professionnelle, la loi de finances pour 1987 en avait prévu 150 000. En fait, 250 000 jeunes ont profité de cette formule, qui semble particulièrement intéresser les entreprises. Rappelons que les stagiaires perçoivent une rémunération de l'Etat, l'entreprise ne versant qu'une indemnité mensuelle qui représente au minimum de 17 à 27 p. 100 du S.M.I.C. selon l'âge du jeune. Je souhaite, monsieur le ministre, que votre administration et vous-même soyez vigilants à cet égard car il n'est pas rare que des S.I.V.P. remplacent des salariés, lesquels ont été licenciés plus facilement en vertu de la législation relative à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement.

Les résultats des S.I.V.P. sont très variables après une période de trois mois : si une majorité de jeunes est en situation d'emploi ou de formation, un tiers est au chômage et seulement 19 p. 100 sont sous contrat, dont moins de 9 p. 100 sous contrat à durée indéterminée.

Le développement des autres formations en alternance issues de l'accord du 26 octobre 1983 - contrats d'adaptation et contrats de qualification - devrait être assuré pour atteindre un effectif évalué à 500 000 bénéficiaires. Pour aider au développement de ces formations et répondre aux difficultés de financement de beaucoup d'organismes de mutualisation agréés par l'Etat, qui entraînaient des distorsions sectorielles ou géographiques et le refus de certains organismes de prendre en charge des stages, diverses mesures ont été prises.

Un décret du 27 août 1986 a autorisé des transferts de fonds entre organismes de mutualisation. Quelque 360 millions de francs ont fait l'objet de cette procédure. Mais des dispositions de plus grande ampleur ont été nécessaires. C'est ainsi que l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1986 a ouvert la possibilité aux parties signataires de l'accord du 26 octobre 1983 de créer un compte unique auprès duquel les organismes de mutualisation déposeraient leur trésorerie.

Ces mesures ont conduit les partenaires sociaux à mettre en place, dès janvier 1987, l'association de gestion des fonds des formations en alternance. Dès lors, cette association était en mesure de percevoir les fonds dus au Trésor public par les entreprises à défaut d'avoir cotisé à un organisme. Il s'agit d'une somme d'environ 200 millions de francs qui pourra être augmentée à bref délai par un prêt de 700 millions de francs dont l'octroi est à l'étude.

Mais, de plus et surtout, la loi portant diverses mesures d'ordre social de juillet 1987 a prévu de porter, à compter du 15 septembre, à 0,3 p. 100 au lieu de 0,2 p. 100 la cotisation affectée au financement de la formation en alternance, et à 1,2 p. 100 au lieu de 1,1 p. 100 le taux de participation obligatoire des employeurs à la formation professionnelle continue.

Par ailleurs, le décret du 29 avril 1987 a limité à 200 heures, sauf dérogation expresse, la période de formation des contrats d'adaptation afin de réaliser des économies. Je regrette cette mesure qui touche une formation intéressante qui a concerné depuis sa création plus de 300 000 jeunes. Déjà, la durée possible des S.I.V.P. avait été doublée sans que soit augmentée celle de la formation. Ce sont maintenant les stages d'adaptation qui subissent une réduction de la part « formation », ce qui est en contradiction avec l'objectif du Gouvernement d'améliorer le niveau général de la formation professionnelle.

L'apprentissage a été réformé avec l'ambition d'en faire une voie complète de formation professionnelle. Un crédit de 220 millions de francs inscrit au Fonds de la formation professionnelle est destiné à cette rénovation en 1988, contre 107 millions de francs en 1987. Le nombre des contrats conclus a progressé de 5 p. 100 pour les douze derniers mois.

S'agissant des stages en travail d'utilité collective - les T.U.C. - il en est prévu en moyenne 250 000 par mois en 1988. Par ailleurs, l'aide consentie aux entreprises intermédiaires est reconduite.

A côté du dispositif de formation en alternance, on trouve les stages d'insertion qui s'adressent aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans particulièrement défavorisés et susceptibles d'être recrutés par les entreprises. Outre la reconduction des stages de préparation à l'emploi qui concernent 90 000 jeunes, deux types d'actions nouvelles sont prévus : 20 000 stages de qualification et 30 000 modules de formation préqualifiante. Cela porte à 140 000 le nombre des stages destinés aux seize - vingt-cinq ans.

Je ferai une remarque à propos des missions locales et des P.A.I.O. - permanences d'accueil, d'information et d'orientation - en faveur des jeunes de seize à dix-huit ans et de dix-huit à vingt-cinq ans. Leur intérêt est réaffirmé et vous avez confirmé leur mission. Néanmoins leur financement stagne en francs courants depuis 1986 et ne tient donc pas compte de la création de nouvelles missions locales pour l'emploi ainsi que de l'augmentation du nombre de jeunes reçus et suivis par les permanents. La commission des finances a donc voté à l'unanimité une recommandation à cet égard : un financement complémentaire serait bienvenu, per-

mettant de mener au mieux les actions expérimentales et de développer le dispositif d'évaluation des programmes au moment où le nombre des stages croît considérablement.

Le dispositif de réinsertion par alternance concerne aussi désormais les adultes chômeurs de longue durée, en application de la loi du 10 juillet 1987 : 20 000 stages de réinsertion en alternance et 10 000 contrats de réinsertion en alternance sont prévus pour une dotation supérieure à un milliard de francs.

Les autres actions déjà en vigueur - stages du fonds national de l'emploi, stages de formation modulaire, stages de mise à niveau et P.L.I.F. - seront poursuivies.

Au total, 14 milliards de francs sont affectés aux programmes d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Il s'agit d'un programme considérable.

Au cours des dernières semaines, un débat s'est instauré sur les moyens de financement de ces programmes d'insertion-formation en forte augmentation. J'ai donc essayé, monsieur le ministre, d'examiner, à structure constante, le chapitre 43-04 concernant la rémunération des stagiaires et son évolution en fonction du nombre prévu de ces derniers.

J'ai d'abord constaté la difficulté qu'il y a pour un rapporteur spécial de la commission des finances à évaluer la mise en œuvre des différentes formules et en conséquence leurs besoins de financement. A cet égard, l'application de la recommandation du rapport Malinvaud concernant la connaissance, mois après mois, du nombre précis de personnes en situation de formation-insertion serait indispensable à un meilleur contrôle parlementaire et permettrait un débat social plus argumenté de ces questions essentielles.

Le chapitre 43-04 était doté de 8,088 milliards de francs dans la loi de finances initiale de 1987. A cette somme, sont venus s'ajouter un crédit de 1,289 milliard de francs, qui correspond à la fraction du chapitre 44-77 venu l'abonder en cours d'année, et une dotation de 2,944 milliards de francs provenant du décret d'avances. Soit un total de 12,322 milliards de francs en 1987.

Pour 1988, et pour raisonner à structure constante, il faut soustraire du crédit inscrit à ce même chapitre 43-04, la dotation relative aux stages de réinsertion en alternance qui représente 521 millions de francs. Le montant pour 1988 est donc de 12,351 milliards de francs, soit une quasi-stabilité des crédits.

Or, pour 1988, si le nombre des S.I.V.P. prévu est équivalent, puisque les prévisions portent sur 250 000 stages, le nombre de jeunes bénéficiant d'un T.U.C. doit en revanche passer de 208 000 à 250 000 en moyenne mensuelle et même à 280 000 à la fin de 1988. Les stages d'insertion progressent également considérablement en nombre, puisqu'il en est prévu 140 000. En outre, des redéploiements semblent peu probables dans la mesure où le nombre des stages d'adaptation ne diminuera vraisemblablement pas, puisque vous avez vous-même estimé, monsieur le ministre, devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales qu'il ne dépendait que peu des exonérations des charges sociales, et où celui des stages de qualification devrait continuer à croître à en juger par l'évolution passée : leur nombre, qui était de 4 100 en moyenne mensuelle du 1^{er} janvier 1985 au 1^{er} juin 1986, est passé à 33 000 du 1^{er} juillet 1986 au 30 avril 1987.

Le programme pour 1988 des T.U.C. et des stages seize-dix-huit ans et dix-huit-vingt-cinq ans indique une progression sensible. Le chapitre 43-04, qui finance les rémunérations, reste en revanche stable à structure constante. Il apparaîtra donc un besoin de financement, pour lequel pourrait être utilisée la réserve du chapitre 44-77 d'un montant de 900 millions de francs. Mais, monsieur le ministre, vous prévoyez aussi de répondre, par cette même provision, à un probable besoin de financement pour la réalisation des stages modulaires et des stages spécifiques du fonds national de l'emploi, destinés aux adultes chômeurs de longue durée.

La provision du chapitre 44-77 semble en conséquence bien modeste au regard de l'ampleur des actions nouvelles engagées, notamment au cours du premier semestre 1988. Je souhaite donc, monsieur le ministre que vous présentiez en détail vos prévisions budgétaires à cet égard.

Le chapitre 44-77 « Fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle » avait été ouvert en 1987 et crédité d'une provision très élevée d'un montant de 2,845 mil-

liards de francs. La commission des finances a'en était inquiétée. Au 5 août 1987, la totalité de cette dotation était répartie, la plus grande partie de la provision étant allée au financement des stages de formation-insertion des jeunes et des adultes chômeurs de longue durée pour un montant 2,445 milliards de francs. En ramenant à 900 millions de francs le montant de cette enveloppe, vous avez tenu compte, monsieur le ministre, de cette observation.

S'agissant de la formation continue, je serai plus bref. En ce domaine, on constate un accroissement de l'effort des entreprises et de celui de l'Etat.

Les résultats provisoires du traitement statistique des déclarations des employeurs font apparaître un taux de participation des entreprises en faveur de la formation professionnelle de 2,34 p. 100 en 1986. La progression notable de ce taux par rapport à 1985, où il était de 2,24 p. 100, s'explique à la fois par l'effort des entreprises de moyenne ou de grande taille, mais aussi par celui des entreprises de vingt à cinquante salariés.

La participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation, dont j'avais regretté le tassement l'an dernier, croît en 1988 de 51 p. 100, ce qui répond aux vœux des partenaires sociaux.

Enfin, les régions jouissent, depuis 1983, d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Toutes ont signé des contrats de plan sur des actions de formation relevant des filières prioritaires.

Les crédits du programme national de formation professionnelle passent de 1,8 milliard de francs à 2 milliards de francs et s'adressent plus particulièrement aux catégories défavorisées et à quelques secteurs prioritaires, dont l'électronique et le commerce extérieur.

Pour ce qui est de l'association de formation professionnelle des adultes, les crédits de fonctionnement augmentent de 2,5 p. 100, et les dépenses en capital diminuent de 5,9 p. 100 en crédits de paiement mais progressent de 10 p. 100 en autorisations de programme.

Le plan de modernisation et de restructuration de l'A.F.P.A. est en cours. Il a donné lieu à une convention et il prévoit le départ volontaire de 400 personnes - 250 d'entre elles, qui n'appartiennent pas au personnel enseignant, ne seront pas remplacées. Il s'agit en fait de limiter le plus possible les tâches de restauration et d'hôtellerie. Il ne faut pourtant pas, monsieur le ministre, aller trop loin dans cette voie, sous peine de créer une situation dissuasive pour les stagiaires venant de régions éloignées des centres de formation: Les économies induites par ce plan devraient s'élever à 30 millions de francs en 1988.

En conclusion, je note que si les crédits ont augmenté nettement par rapport à la loi de finances initiale pour 1987, ils progressent plus modérément par rapport aux crédits effectivement engagés en 1987. La progression provient principalement de l'augmentation de la rémunération des stagiaires, qui est due à la croissance de leur nombre, et donc plus de la progression des actions de formation-insertion en quantité qu'en qualité. Cette progression sera d'ailleurs particulièrement marquée - mais est-ce une coïncidence ? - au cours du premier semestre 1988.

M. Jean Auroux. C'est une coïncidence ! (Sourires.)

M. Gérard Bapt, rapporteur spécial. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, la majorité de la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption du budget de la formation professionnelle. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Jean Bousquet, rapporteur spécial et M. Jean-Pierre Delalande. Elle a eu raison !

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

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, les crédits regroupés dans l'enveloppe de la formation professionnelle passent de 24,375 milliards de francs en 1987 à 28,778 milliards en 1988, soit une augmentation de plus de

18 p. 100. Si l'on compare ce chiffre à la progression de 1,9 p. 100 des dépenses publiques que s'est imposée le budget de l'Etat dans un souci d'assainissement et de redressement économique, progression qui est inférieure à la hausse des prix, il est clair que la formation professionnelle constitue une des grandes priorités du budget pour 1988.

Cette priorité est justifiée par le rôle irremplaçable que peut jouer la formation professionnelle comme instrument d'une politique active de l'emploi. Encore faut-il ne pas demander à la formation professionnelle plus qu'elle ne peut apporter. La formation est un moyen au service d'un objectif : l'emploi. Etre en formation ne signifie pas avoir un emploi. Une formation est utile pour trouver un emploi, mais elle n'en garantit pas un car l'emploi sain, stable et durable ne peut être créé que par l'économie. A court terme, la formation peut, tout au plus, assurer une meilleure adaptation de l'offre de travail par les entreprises à la demande de travail.

Mais la relation formation-emploi est aussi plus complexe, car la formation est un investissement essentiel : l'investissement humain, qui est facteur de dynamisme économique et donc de création d'emplois.

Je souhaite, au moment où nous abordons l'étude de ce projet de budget, que chacun d'entre nous ait clairement conscience des moyens que ce projet de budget apporte mais aussi des limites qu'il comporte. En effet, en matière de formation professionnelle, il ne faut pas être modeste, mais il ne faut pas non plus faire de triomphalisme. Il nous faut enfin, par souci de clarté, bien distinguer les différents types de formation.

La formation initiale, qui est assurée pour partie par l'éducation nationale, pour partie par des organismes très variés, voire par des entreprises dans le cadre de l'apprentissage et des formations en alternance, s'adresse à des jeunes. Elle est financée par l'Etat mais aussi par des entreprises par le biais de la taxe d'apprentissage.

Pour ce qui des adultes, des organismes dont le plus connu est l'A.F.P.A. - association pour la formation professionnelle des adultes - assurent des compléments de formation ou de nouvelles formations pour les chômeurs ou les travailleurs obligés de se reconverter.

Quant aux salariés des entreprises, ils peuvent recevoir un complément de formation dans le cadre de la formation continuée, laquelle est financée par un versement obligatoire de ces mêmes entreprises. L'objectif de cette formation peut être conforme aux besoins des entreprises ou aux aspirations des salariés, les deux se recoupant souvent. Sa durée est plus ou moins longue et peut aller jusqu'à un véritable congé individuel de formation. La formation continuée au service des salariés de l'entreprise ne doit pas être sacrifiée à la conjoncture de crise. Elle constitue un élément indispensable d'adaptation et de dynamisme économique en même temps qu'un véritable instrument de promotion sociale.

Le projet de budget pour 1988 répond aux exigences contraignantes de la lutte pour l'emploi et comporte de nombreuses mesures nouvelles qui peuvent être regroupées en six catégories.

Il s'agit, en premier lieu, du développement des programmes de formation en faveur de l'emploi.

Les actions en faveur des jeunes de seize à vingt-cinq ans représentent un programme de stages dont le coût s'élève à 1 322 millions de francs, soit une augmentation apparente de 32,76 p. 100. Je dis bien « apparente », car la comparaison est effectuée à partir du budget initial de l'an dernier, alors que, en cours d'année, M. Séguin, avait pu disposer d'une très importante réserve ministérielle pour ces actions en faveur des jeunes.

Pour les chômeurs de longue durée, il est prévu de mettre en place des stages en alternance et des contrats de réinsertion en alternance, de développer des programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées - les P.L.I.F. - et des stages de formation du fonds national de l'emploi d'un coût total de 3 543 millions de francs.

En deuxième lieu, le développement, d'une part, des stages d'initiation à la vie professionnelle, les S.I.V.P., et, d'autre part, des travaux d'utilité collective, les T.U.C., bénéficient d'une mesure nouvelle de 2,118 milliards de francs.

Troisième mesure nouvelle : le remboursement à hauteur de 81 millions de francs des frais de gestion supportés par le C.N.A.S.E.A., le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, pour assurer la paye de la rémunération des stagiaires de formation professionnelle.

Quatrième mesure : l'accompagnement de l'apprentissage. A la suite de la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage, une mesure nouvelle de 149 millions de francs est demandée pour financer le plan d'accompagnement et compenser les charges nouvelles incombant aux régions.

Cinquième mesure : l'accroissement de la participation de l'Etat à hauteur de 50 millions de francs pour financer le congé individuel de formation. Je me réjouis personnellement de l'accent mis sur ce développement.

Enfin, une mesure nouvelle de 100 millions de francs concerne les actions innovantes de formation professionnelle : développement des produits pédagogiques nouveaux et d'opérations nouvelles en liaison avec les entreprises, notamment dans le cadre des contrats d'études prévisionnelles passés avec les branches professionnelles.

Ainsi que l'examen de ces mesures le prouve, la priorité a bien été donnée à la lutte contre le chômage des jeunes, et c'est légitime. Il faut rappeler qu'en 1986, on comptait deux jeunes sur cinq chômeurs. Aussi a-t-il été mis en place un plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

L'ordonnance du 16 juillet 1986 a prévu un système exceptionnel d'exonération des charges sociales en fonction de la nature des embauches de jeunes de seize à vingt-cinq ans. Grâce au coup de fouet donné aux formations en alternance, plus d'un million de jeunes ont été embauchés ou accueillis en entreprise. Au mois de septembre 1987, le succès du plan est apparu puisque, sur un an, le chômage des jeunes a diminué de 9,2 p. 100.

Bien évidemment, tous les jeunes ne se retrouvent pas dans la même situation. Certains ont été embauchés et sont titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, et c'est pour eux la meilleure situation. Ils ont parfois fait bénéficier les entreprises d'exonérations de charges sociales. Celles-ci sont recentrées dans le budget de 1988, qui prévoit une dotation de 1,878 milliard de francs.

Le programme des T.U.C. reçoit cette année 4,37 milliards de francs, crédit qui permettra de rémunérer 250 000 jeunes, en moyenne mensuelle, contre 208 000 l'an dernier.

Mes chers collègues, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait souhaité l'an dernier obtenir du ministère un bilan de l'expérience des T.U.C. afin de déterminer combien de jeunes se retrouvaient finalement en situation stable d'embauche. Le ministre nous a fait parvenir le 30 juin un document assez succinct et essentiellement descriptif qui permet toutefois de mesurer l'intérêt de la formule, qui offre à des jeunes menacés de chômage prolongé une occupation, une première expérience et une certaine rémunération. Cette formule a tout de même permis à beaucoup d'entre eux de s'insérer dans la vie professionnelle.

Je n'ai jamais caché certaines réserves que m'inspirait le programme des T.U.C. Aujourd'hui, je suis néanmoins fondé à convenir devant vous que la poursuite de cette expérience, malgré ses limites, semble s'imposer, même s'il faut toujours rappeler que la « situation » de T.U.C. n'est qu'un palliatif et qu'un jeune qui y est placé n'est pas un jeune dont nous avons réglé tous les problèmes.

Il faut aussi souligner la mise à disposition de 140 000 places de stages de préparation à l'emploi, qui s'adressent à des jeunes qui ne sont pas en mesure d'être recrutés directement par les entreprises ni même d'être accueillis par les organisateurs de T.U.C.

Les formations en alternance, les contrats de qualification, les contrats d'adaptation, stages d'initiation à la vie professionnelle - les S.I.V.P. - sont développés. La dotation budgétaire pour 1988 s'élève à 2,93 milliards de francs, soit une augmentation de 81 p. 100. L'Etat contribuera ainsi à financer 250 000 S.I.V.P. au lieu de 150 000 en 1987.

Des inquiétudes se sont élevées quant à la capacité à soutenir cet effort sur toute l'année 1988, compte tenu des dotations budgétaires. Il convient de rappeler que l'article 72 de la loi portant D.M.O.S. du 30 juillet 1987 a élevé de 0,2 à 0,3 p. 100 la fraction de l'obligation de participation des employeurs consacrée au financement des formations en alternance. Si des difficultés ont pu sembler apparaître au

niveau de la répartition de la collecte, il semble qu'il n'y ait pas de problème global de financement des actions en alternance.

On me permettra, enfin, pour avoir présenté au Parlement la première loi sur les formations en alternance en 1980, de me réjouir du chemin parcouru et de la reconnaissance, maintenant presque générale, de l'intérêt qui s'attache à associer l'entreprise et le secteur de la formation dans une action concertée permettant l'acquisition par les jeunes d'une première expérience professionnelle.

Si les jeunes sont prioritaires, les adultes ne sont pas pour autant négligés dans ce budget.

En 1988, le programme national de formation professionnelle sera amplifié. La dotation du chapitre 43-03 est abondée en conséquence puisque 100 millions de francs sont destinés à promouvoir de nouveaux outils pédagogiques. En outre, 15,7 millions de francs permettent d'ajuster la dotation des contrats de Plan Etat-régions et de développer l'harmonisation des efforts de formation professionnelle de l'Etat et des régions.

Nous avons déploré, l'an dernier, la médiocrité des rapports entre l'Etat et le comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle. Saluons, monsieur le ministre, la meilleure compréhension qui semble se manifester cette année.

Un crédit de 50,7 millions de francs est destiné à assurer la parité sociale dans les départements et territoires d'outre-mer.

Quant aux crédits relatifs à la participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation, ils passeront de 97 à 197 millions de francs en 1988.

L'efficacité des actions de formation professionnelle continue de l'A.F.P.A. sera améliorée, la subvention de fonctionnement de l'association étant portée de 2,865 à 3,01 milliards de francs.

De nouvelles formules de conversion destinées à assurer la réinsertion de chômeurs de longue durée seront financées conformément à la loi du 10 juillet 1987 relative à la prévention et à la lutte contre le chômage.

Un crédit de 1,086 milliard de francs permettra de financer 20 000 stages de réinsertion en alternance et 10 000 contrats de réinsertion en alternance. Il s'agit là d'une expérience intéressante dans le domaine de l'alternance, même si - on le constate - elle apparaît coûteuse : 30 000 contrats et stages au total pour plus d'un milliard de francs. Sur ce point aussi, monsieur le ministre, nous serions heureux de connaître les conclusions auxquelles arrivent vos services après le lancement de cette importante expérience.

Malgré tous ses mérites, ce budget ne permet pas de dissiper toutes les incertitudes de la formation professionnelle accumulées ces dernières années.

La politique de formation professionnelle ne doit pas être trop limitée *a posteriori* à la seule défense de l'emploi, mais elle doit plutôt prévenir les difficultés de l'insertion professionnelle et permettre à chacun de poursuivre, dans le cadre de l'éducation permanente, un véritable itinéraire de formation.

Dans cette perspective, il convient d'abord de mieux développer l'apprentissage, qui constitue le modèle même de la formation initiale alternée - je rejoins, sur ce point, M. le rapporteur spécial.

Le budget de 1988 concrétise les objectifs énoncés dans la loi du 23 juillet 1987 sur l'apprentissage : élever le niveau des qualifications et mieux adapter les formations à l'emploi.

Ce sont 36 millions de francs qui sont destinés à rénover l'apprentissage et 220 millions de francs à soutenir l'effort des régions. Une mesure de 1,621 milliard de francs a pour objet d'exonérer les entreprises de plus de dix salariés des charges sociales afférentes à leurs apprentis.

La discussion des crédits de l'inspection de l'apprentissage me conduit à rappeler, ainsi que je l'avais affirmé lors des débats sur la loi portant réforme de l'apprentissage, que l'incorporation de l'inspection de l'apprentissage dans l'inspection de l'enseignement technique risque de conduire à une altération de la spécificité de cette filière.

Il faut réaffirmer la nécessité en tout état de cause de renforcer l'inspection de l'apprentissage, tout en garantissant son autonomie et sa spécificité.

La difficile réorganisation de l'inspection de l'apprentissage n'est qu'une petite illustration d'une difficulté bien plus considérable, celle que pose la complexité des structures de la formation professionnelle.

Chaque ministère est peu ou prou concerné par les questions de formation, mais deux d'entre eux le sont plus que les autres : celui de l'éducation et celui du travail.

Longtemps, les secrétaires d'Etat chargés de la formation professionnelle ont été rattachés au ministère du travail. Mais, depuis mars 1986, c'est auprès du ministre de l'éducation que l'on trouve un secrétaire d'Etat à la formation professionnelle. Ce secrétaire d'Etat n'est pas au banc du Gouvernement aujourd'hui, et légitimement puisque nous n'examinons pas ses crédits. On ne peut donc pas dire que l'éducation l'aurait, cette fois-ci, emporté dans cette espèce d'émulation, de rivalité qui l'a opposée pendant des années, dans le domaine de la formation, au ministère du travail. En effet, l'éducation a récupéré le titre, et vous, monsieur le ministre, ainsi que je le relevais l'an dernier, vous avez gardé les crédits. L'essentiel, l'argent, les lignes budgétaires se trouvent entre vos mains depuis que votre prédécesseur, M. Delebarre, les a arrachés aux services du Premier ministre pour les intégrer au débat que nous avons aujourd'hui, qui porte sur l'ensemble des crédits dont vous avez la responsabilité.

Bref, monsieur le ministre, vous avez perdu le titre, mais vous avez l'essentiel : l'argent. Je suis persuadé que vous vous en réjouissez.

Au risque de vous attrister, je voudrais redire que la formation professionnelle me paraît d'abord devoir retrouver son caractère interministériel. Dans ses structures même, elle ne doit pas être trop soumise au quotidien, à l'immédiat de l'emploi, car elle se pense aussi en termes d'avenir, à moyen et à long terme.

Certes, le pire n'a pas été commis et le pire était sans doute la fusion de la délégation à la formation et de la délégation à l'emploi. Vous avez poursuivi la reprise en main de la formation professionnelle par le ministère du travail en rattachant à celui-ci la délégation à la formation qui était auparavant un service du Premier ministre.

Je crois, quant à moi, qu'il faudra en venir au rétablissement de l'interministérialité de la formation professionnelle.

A l'occasion du récent débat sur le budget de l'éducation, l'objectif de mener 80 p.100 une classe d'âge au niveau du baccalauréat a été encore rappelé. Pour entrer dans la vie professionnelle, les jeunes ont besoin d'une formation générale solide leur permettant de comprendre le monde complexe et difficile dans lequel nous vivons. Ils ont aussi besoin d'acquérir une première qualification professionnelle attestée, et cela avec le concours du système de formation mais aussi de l'entreprise.

Il faut affirmer haut et fort cette exigence fondamentale : ne laisser aucun jeune entrer dans la vie professionnelle sans leur avoir assuré une véritable formation professionnelle attestée.

Votre important budget de la formation professionnelle va dans ce sens, tout en vous dotant d'un gamme très diversifiée de mesures permettant d'agir en faveur de toutes les victimes de la crise, les adultes comme les jeunes. C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, suivant l'avis de son rapporteur, recommande l'adoption de ce budget qui marque une étape sur la voie de cette exigence : faire de la formation professionnelle, plus que jamais, une ardente obligation. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Goulet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour l'immigration.

M. Daniel Goulet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre des affaires sociales et de l'emploi, votre ministère doit traiter de problèmes variés et souvent difficiles. Parmi eux, la politique de l'immigration est un sujet particulièrement sensible, au cœur même du débat politique de notre nation, et trop souvent, hélas ! à l'origine de la polémique politique.

Je reste cependant persuadé que l'immigration peut être en France un thème de consensus, et c'est le sens du rapport que j'ai présenté à la commission des affaires étrangères.

Notre commission des affaires étrangères a souhaité, en effet, donner un avis sur la partie « immigration » de votre budget, parce qu'à l'évidence la politique à l'égard des étrangers vivant en France ne peut être séparée de la politique extérieure de la France.

Je crois que votre politique d'immigration va dans le bon sens. Je ne souhaite pas ici la présenter dans le détail ni rappeler les réalités chiffrées de l'immigration, qu'on pourra trouver dans mon rapport écrit. J'insisterai simplement sur ce qui me paraît caractériser la politique que le Gouvernement mène en cette matière, laquelle est à la fois réaliste et humaine, tout en respectant les engagements internationaux de la France.

Cette politique est réaliste car elle repose sur une distinction fondamentale entre l'immigration clandestine, qui doit être combattue avec la plus grande fermeté, et l'immigration légale. Le Gouvernement s'est donné les moyens - législatifs, réglementaires, financiers - de lutter efficacement contre l'immigration clandestine, et cette politique commence déjà à porter ses fruits.

La France, dans la situation économique difficile qui est la sienne, ne peut plus accueillir sur son territoire de nouveaux travailleurs étrangers. Elle doit, par contre, faire preuve de générosité envers ceux qui sont installés régulièrement sur son territoire, souvent depuis longtemps, car elle a une dette morale à leur égard.

Fermeté, mais aussi générosité, conformément à la tradition historique de la France, qui est une terre d'accueil : les étrangers qui vivent en France doivent être intégrés à notre société. Cette intégration est souhaitable et nous devons refuser le mythe d'une société pluriculturelle, qui porterait en germe la « libanisation » de notre pays. Je crois que l'intégration est possible, que les obstacles qu'on imagine parfois, comme l'Islam, peuvent être surmontés. Là encore, vos actions, monsieur le ministre, vont dans ce sens, à travers les multiples mesures d'ordre social et éducatif que vous prenez.

Enfin, votre politique est cohérente avec notre politique extérieure. La coopération européenne en matière d'immigration se renforce, rendue encore plus évidemment nécessaire par la perspective de l'espace unique européen de 1992.

La coopération avec les pays d'émigration se développe et c'est pour nous très important. Vous avez le souci, comme le Premier ministre et le ministre de l'intérieur, de leur expliquer la politique française, de les associer même à certains de ses aspects. Les contacts que j'ai pu prendre récemment avec les ambassadeurs de plusieurs pays d'origine des immigrants m'ont montré que vous y aviez largement réussi et que les malentendus se dissipent.

Enfin, je vous félicite d'avoir tout récemment amélioré les mécanismes de l'aide à la réinsertion.

Somme toute, les crédits de l'immigration pour 1988 traduisent bien ces diverses orientations.

Les crédits d'aide au reclassement sont maintenus par rapport à 1987 et les autres interventions en faveur des travailleurs migrants sont en légère augmentation. Parce que cette

dotation favorise la mise en œuvre de la politique raisonnable et raisonnée que je viens de décrire, j'avais demandé à la commission des affaires étrangères de donner un avis favorable. Je regrette qu'un consensus n'ait pu être trouvé et qu'on ait constaté l'addition de deux oppositions contradictoires, ceux qui vous accusent de laxisme se joignant à ceux qui vous soupçonnent de vouloir fermer les frontières.

Je salue néanmoins votre courage et vous assure de mon appui personnel.

Même si, les voix s'étant partagées à égalité, la commission n'a pas adopté les conclusions favorables que je lui présentais, je souhaite à titre personnel que notre assemblée y renonce et vote votre budget. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.K. et U.D.F.)*

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988, n° 941 (rapport de M. Robert-André Vivien, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Affaires sociales et emploi (suite) :

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan :

Annexe n° 2. - Emploi, de M. Jean Bousquet, rapporteur spécial ;

Annexe n° 3. - Formation professionnelle, de M. Gérard Bapt, rapporteur spécial ;

Annexe n° 4. - Santé et famille, de M. Guy Bêche, rapporteur spécial ;

Annexe n° 5. - Section commune : affaires sociales, de M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial.

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales : avis n° 961 : tome I. - Emploi, de Mme Christiane Papon ; tome II. - Formation professionnelle, de M. Jacques Legendre ; tome III. - Protection sociale, de M. Claude Evin ; tome IV. - Santé et famille, de M. Michel Hannoun.

Commission des affaires étrangères : avis n° 962, tome IV : Immigration, de M. Daniel Goulet.

A vingt-deux heures, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures quarante.)

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

LOUIS JEAN

