

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(46^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Luratech

1^{re} séance du jeudi 31 octobre 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

1. Loi de finances pour 1992 (deuxième partie). Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5343).

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

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

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

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

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

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les droits des femmes.

M. Jean-Pierre Delalande,
M^{me} Muguette Jacquaint,
MM. Germain Gengenwin,
Michel Coffineau,
Jean-Pierre Philibert,
Jean Royer,

M^{me} Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne.

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

2. Ordre du jour (p. 5363).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1992

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992 (nos 2240, 2255).

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

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

La parole est à M. Pierre Forgues, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le travail et l'emploi, à qui je demande de respecter le temps de parole de quinze minutes qui lui est imparti.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Monsieur le président, madame le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, madame le secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne, mes chers collègues, l'année 1991 aura été marquée par une dégradation de la situation de l'emploi : en août 1990, on comptabilisait 2 491 000 chômeurs ; en août 1991, on en comptait 2 745 000.

M. Jean-Pierre Philibert. Davantage !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Cette détérioration est d'autant plus sensible que, les trois années précédentes, nous avons enregistré une croissance de l'emploi : plus 240 000 en 1988, plus 300 000 en 1989, plus 240 000 en 1990.

Certes, pendant cette même période, la baisse du chômage n'a pas suivi - loin s'en faut - le même rythme que la croissance de l'emploi. Cette situation est la conséquence de l'augmentation de la population active. Ainsi, de 1982 à 1990, la population active est passée de 23 805 000 à 25 342 000, soit un accroissement annuel de l'ordre de 190 000.

Cette évolution est marquée par la progression rapide et continue de l'activité féminine. La part des femmes dans la population active est passée de 34 p. 100 en 1962 à 40 p. 100 en 1990. Il y a donc une tendance au rapprochement des taux d'activité masculine et féminine.

Les crédits du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle demandés en 1992 s'élèvent à 69,136 milliards, alors que les crédits votés au budget de 1991 étaient de 67,669 milliards. Ils sont donc en hausse de 2,16 p. 100 en francs courants. Toutefois, cette appréciation doit être nuancée par la prise en compte des crédits du secrétariat d'Etat au droit des femmes et à la vie quotidienne,...

M. Jean-Pierre Delalande. Et les reports ?

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. ... crédits rattachés pour 1992 au budget du travail et de l'emploi et qui s'élèvent à 111 millions de francs.

Ainsi, à structure constante, les crédits demandés pour 1992 s'élèvent à 69,025 milliards de francs, soit une hausse de 2 p. 100 en francs courants par rapport à 1991.

La comparaison des crédits en loi de finances initiale ne traduit pas exactement l'évolution des crédits dont dispose réellement le ministère du travail. Il convient, en effet, de tenir compte, d'une part, des financements sur reports et, d'autre part, des mesures de régulation budgétaire.

Ainsi, pour 67,669 milliards de francs de crédits votés en 1991, c'est, en réalité, 73,309 milliards de francs qui ont été mis à la disposition du ministère. Cela résulte de la prise en compte de 9 milliards de crédits de report et de 2,5 milliards de francs d'annulations par l'arrêté du 10 mars 1991.

Compte tenu des anticipations de dépenses liées aux élections prud'homales et de 4,9 milliards de francs de crédits de reports prévus pour 1992, le ministère du travail devrait disposer de 73,054 milliards de francs de crédits pour 1992, ce qui correspond, il faut bien le reconnaître, à une quasi-stabilité des crédits.

M. Jean-Pierre Philibert. C'est-à-dire à une diminution en francs constants !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Tout à fait, mon cher collègue !

Un dernier point mérite de retenir notre attention, je veux parler des 3,290 milliards de francs qui devraient être inscrits lors de la discussion des crédits des charges communes sur un chapitre approprié, afin de financer le plan exceptionnel en faveur de l'emploi.

Ces crédits supplémentaires ne figurent pas dans le projet de budget déposé devant le Parlement, mais résultent de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 1992. L'inscription de ces crédits au budget des charges communes, crédits essentiellement destinés à financer l'« Exo-Jeunes », ne correspond pas à la logique retenue l'an dernier. En effet, l'an dernier, des crédits destinés au plan Emploi avaient été transférés du budget des charges communes au budget du travail et de l'emploi pour un montant 5,556 milliards de francs.

Sur ma proposition, la commission des finances a adopté une observation sur cette imputation. Dans l'hypothèse où ces crédits auraient été imputés sur le budget du travail, le total des crédits disponibles se serait élevé à 76,344 milliards de francs, soit une progression de 4,1 p. 100 en francs courants et de 1,2 p. 100 en francs constants.

M. Jean-Pierre Philibert. Dans l'hypothèse où...

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Je ferai remarquer à mes collègues que ces crédits serviront néanmoins à la politique de l'emploi !

M. le président. Ne vous laissez pas interrompre, monsieur Forgues !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Cela ne me gêne pas, monsieur le président, quand les interruptions sont positives !

Dans ces conditions, les crédits prévus pour 1992 vous permettront, madame le ministre, de financer la politique de l'emploi que vous avez présentée en conseil des ministres le 3 juillet dernier et dont je rappelle qu'elle est la première des priorités du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Philibert. Cela fait dix ans que vous la dites !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Cette politique a trois objectifs :

Premièrement, rechercher activement les emplois disponibles et développer partout où c'est possible les créations d'emplois.

Deuxièmement, mieux relier la formation à l'emploi, notamment des jeunes.

Troisièmement, porter une attention particulière aux plus vulnérables, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée et les jeunes en situation d'exclusion.

Votre volonté, madame le ministre, est de privilégier les dispositifs permettant l'accès le plus direct à l'emploi.

Ainsi, le nombre de contrats de retour à l'emploi est en augmentation et passera de 115 700 à 120 000. Je rappelle que ce type de contrat est un contrat de travail d'au moins six mois. Dans le cadre de ce budget pour 1992, il est prévu de réserver l'exclusivité de l'aide aux employeurs des publics prioritaires, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée.

Quant aux stages d'accès à l'emploi et aux stages de reclassement professionnel, ils sont maintenus au même niveau que l'an dernier.

La dotation pour les contrats emploi-solidarité s'élève à 3,758 milliards de francs et est en augmentation très sensible par rapport à l'an dernier. Toutefois, le nombre de ces contrats sera en diminution de façon très importante. En effet, dans la mesure où vous avez voulu privilégier la qualité, madame le ministre, le contrat emploi-solidarité coûtera plus cher. Ainsi, des périodes de formation sont mises en place pour 10 p. 100 des bénéficiaires de ces contrats. Par ailleurs - et c'est une excellente mesure -, des crédits sont prévus pour les associations et organismes ne pouvant dégager les fonds nécessaires au paiement de la quote-part laissée à leur charge.

Quoi qu'il en soit, le nombre de contrats prévus sera très insuffisant. Certes, je crois savoir que vous pourrez ouvrir, en début d'année 1992, les contrats emploi-solidarité au même rythme qu'au premier trimestre 1991, mais le problème du financement se posera dès la fin du printemps 1992. Sur ma proposition, la commission des finances a donc adopté une observation demandant que le financement de ces C.E.S. supplémentaires ne se répercute pas sur la gestion de la trésorerie du ministère du travail.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la formation professionnelle. Très bien !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Aux contrats emploi-solidarité viennent s'ajouter 60 000 contrats d'orientation destinés aux jeunes de seize à dix-huit ans, pour un montant de 397,5 millions de francs. Il faut bien reconnaître que les C.E.S. n'étaient pas adaptés aux jeunes de cette tranche d'âge.

Conformément à l'objectif tendant à privilégier les dépenses actives en faveur de l'emploi au détriment des dépenses passives, l'allocation d'insertion pour les femmes isolées et pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans est supprimée. Je rappelle que cette allocation, qui s'élève à 87,40 francs par jour pour les femmes isolées et à 41,40 francs pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans, est versée sans contrepartie de formation ou de travail.

S'agissant des femmes isolées chargées de famille, cette mesure ne leur est pas défavorable dès lors qu'elles pourront bénéficier du R.M.I. qui leur assurera un revenu sensiblement équivalent. En ce sens, cette suppression constitue une mesure de simplification. En revanche, pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans qui bénéficient de cette allocation, la suppression de celle-ci ne pourra pas être dans tous les cas compensée. Toutefois, cette allocation était inadaptée pour les jeunes, car elle présentait le caractère très passif d'une dépense sans contrepartie de travail ou de formation.

Je souhaite néanmoins que le décret définissant les conditions de suppression de cette allocation permette d'éviter les situations de rupture brutale. Pourriez-vous, madame le ministre, nous donner quelques informations à cet égard ?

Vous avez eu la volonté, madame le ministre, de redéployer les moyens vers plus de qualité et d'efficacité. Ainsi, vous avez voulu donner les moyens nécessaires à l'A.N.P.E. afin qu'elle puisse mieux répondre à ses missions. Je rappelle que la dotation pour l'A.N.P.E. est majorée de 288,5 millions de francs, soit une progression de 7,56 p. 100. Cette dotation, qui s'élèvera à 4,101 milliards de francs, permettra notamment de créer 335 emplois nouveaux. J'ajoute que quatre-vingt nouveaux postes d'inspecteurs du travail sont prévus.

Les dépenses pour l'emploi croissent d'année en année et deviennent insupportables pour le pays : de 200 milliards en 1988, elles sont passées à 217 milliards en 1990 et elles seront supérieures à cette somme en 1991. Sur les 217 milliards, 125 milliards étaient des dépenses passives, dont les trois

quarts étaient consacrés à l'indemnisation du chômage et un quart, soit 38 milliards de francs, à l'incitation au retrait d'activité.

Mais les problèmes humains sont encore plus insupportables que les problèmes financiers. La lutte contre le chômage doit être l'affaire de tous, de la nation tout entière. L'Etat doit mobiliser tous ses moyens et le Gouvernement doit y consacrer toute son énergie. Mais, au-delà, les entreprises, les collectivités locales, les associations, les ménages doivent également se mobiliser pour l'emploi.

A ma demande, la commission des finances a adopté l'article 89, qui supprime l'allocation d'insertion pour certaines catégories.

M. Jean-Pierre Philibert. Ne vous en vantez pas !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Elle a ensuite adopté à l'unanimité deux observations, puis elle a adopté les crédits du travail et de l'emploi.

Première observation : « La commission des finances constate que l'ouverture des crédits entraîne une réduction du nombre des bénéficiaires des contrats emploi solidarité. Elle prend acte que, pour 1992, le rythme d'ouverture de ces contrats sera maintenu au niveau de 1991 et souhaite que leur financement ne se répercute pas sur la gestion de la trésorerie du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ».

Seconde observation : « La commission prend acte avec satisfaction de l'abondement des crédits destinés à la politique de l'emploi pour un montant de 3,290 millions de francs. La commission trouverait de bonne logique budgétaire que cette dotation, essentiellement consacrée au financement de « l'Exo Jeunes », soit inscrite au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ».

Votre volonté, madame le ministre, celle du Gouvernement ainsi que les actions que ce budget permet d'engager conduisent tous les partenaires, au premier rang desquels les P.M.E. et les P.M.I., à se mobiliser pour l'emploi. Dans ces conditions, l'Assemblée nationale doit vous soutenir et voter le budget que vous nous présentez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, il est évidemment impossible de ne pas replacer notre discussion d'aujourd'hui dans le contexte général de l'évolution du marché du travail depuis ces derniers mois...

M. Jean-Pierre Delalande. Elle n'est pas brillante !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. ... car s'il est une qualité qu'on attend du budget du travail et de l'emploi, c'est d'abord qu'il sache s'adapter à une conjoncture difficile et à une situation maussade sur le plan du chômage.

M. Jean-Pierre Philibert. Le mot est faible !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Certes, on entend bien, ici ou là, quelques augures nous annoncer que tout cela ne durera pas, qu'avec le printemps tout devrait rentrer progressivement dans l'ordre.

Je n'y crois pas, madame le ministre. Certains experts ont beau prévoir le lieu et l'heure du retour de la croissance, il me semble plus sage, avec d'autres experts, de considérer que nous sommes entrés, et pour quelque temps encore, dans un cycle de faible croissance internationale où la demande globale restera durablement amorphe, car on ne voit pas d'où pourrait venir une reprise dynamique de l'activité, tandis que la compétition entre les firmes mondiales gagnera en intensité, accélérant ainsi la modernisation, parfois douloureuse, des tissus industriels de tous les pays du monde.

Au moins, vous ne faites pas partie de celles et ceux qui regardent le ciel en attendant des jours meilleurs. Vous avez choisi d'agir en profondeur sur un marché de l'emploi durablement déséquilibré et, sans jamais cacher les difficultés de la tâche, vous avez décidé de ne pas vous résigner.

Je montrerai tout à l'heure que cette volonté d'agir est la vertu principale du projet de budget que vous défendez aujourd'hui.

Auparavant, j'aimerais insister sur deux éléments essentiels de la conjoncture que nous traversons.

Ce qui frappe d'abord, c'est l'extension progressive des difficultés à tous les secteurs de l'activité. En un an, l'augmentation du chômage est de presque 11 p. 100, et même s'il convient de faire la part de ce qui résulte d'un dynamisme démographique plus poussé en France qu'à l'étranger - explication réelle bien que partielle, j'en ai conscience - la détérioration est nette. Limitée dans un premier temps au secteur industriel, la dégradation touche aujourd'hui le secteur tertiaire et les services.

Bref, tous ceux qui croient que votre budget peut à lui seul enrayer cette évolution se trompent. C'est au plan de l'analyse et de l'action économique globale que des décisions importantes doivent être prises.

M. Jean-Pierre Delalande. D'accord !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Ainsi me semble-t-il utile, dans cette introduction, de rappeler que, notamment dans le secteur des travaux publics, qui a plutôt bien résisté jusqu'à aujourd'hui aux difficultés, mais pour lequel les mois qui s'annoncent risquent d'être difficiles, quelques mesures de soutien sélectif seraient indispensables.

Second point : les licenciements. Quand l'activité économique se dégrade, rien d'étonnant, malheureusement, à ce que le nombre des licenciements pour motif économique augmente. En un an, il s'est ainsi accru de presque 15 p. 100. Vous avez à très juste titre stigmatisé la façon dont étaient réalisés certains plans sociaux dans les grandes entreprises. Quel est leur contenu ? Ce sont systématiquement les salariés les plus âgés qui sont visés, les bilans de compétence et les offres de reconversion sont quasi fictives, les stratégies de requalification des salariés concernés inexistantes. Vous avez eu raison de condamner cette mode et de donner à votre administration des consignes nettes lorsque la vigilance des partenaires sociaux devient un peu trop faible. Mais la question des licenciements me semble plus large encore. Je constate d'abord pour le regretter que, dès que les difficultés s'annoncent, beaucoup trop de nos entreprises retrouvent leur vieux réflexe, et c'est d'abord dans les dépenses de personnel qu'elles préfèrent couper.

Peu importe si celles-ci ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des dépenses. Il en va ainsi dans le secteur automobile, qui est assez friand de coupes systématiques. Dès que les temps s'assombrissent, alors que les dépenses de personnel ne représentent que 12 p. 100 des charges totales des entreprises. Peu importe que ce poste soit faible, c'est d'abord là qu'on entend économiser. Evidemment, ce comportement aura des conséquences dès que la reprise reviendra. Les entreprises seront dans l'incapacité d'en profiter, les répercussions sur la motivation des salariés épargnés seront durables et des déficits de qualification apparaîtront très vite dans tel ou tel secteur de l'entreprise. J'ai eu la semaine dernière une illustration parfaite de ce mode de gestion malthusien et quasi-suicidaire dans l'Essonne. Ce sont d'abord les services marketing et commerciaux qui sont touchés quand les temps deviennent difficiles, alors que plus les marchés sont tendus, plus il est nécessaire de conquérir de nouvelles parts de marché et plus il faudrait renforcer ces services et diversifier l'offre de produits.

Mais le temps où on lisait à travers l'indicateur des licenciements économiques l'état réel de santé et de difficulté des entreprises est révolu. Le problème du licenciement dépasse la seule question du licenciement économique : il suffit de constater, dans les inscriptions supplémentaires au chômage, à côté des licenciements économiques, l'importance des autres formes de rupture de contrat de travail, voire le nombre des démissions.

A l'évidence, les pratiques des entreprises pour se séparer de leur personnel se sont diversifiées. Je n'ose pas dire qu'elles se soient enrichies car on assiste aujourd'hui à une dérive très importante des pratiques en ce domaine. Celle-ci a pour effet principal de peser, à court ou à moyen terme, sur le financement des A.S.S.E.D.I.C.

Je donnerai un exemple de l'encouragement assez général au départ volontaire. L'entreprise en question est une grande entreprise de l'informatique et n'a pas aujourd'hui de difficultés. Elle anticipe une situation difficile - on ne sait trop sur quelles bases, quoique, dans ce secteur, les restructurations ne soient pas achevées - et offre donc à ses salariés la possibilité de partir volontairement.

Elle écrit aux cadres les plus importants pour expliquer ce programme : « La direction ne craint-elle pas que cette offre de départ provoque une hémorragie parmi ses collaborateurs les plus dynamiques ? » Réponse, sous forme d'argumentaire : « Ce programme concerne d'abord des collaborateurs pour la plupart âgés de quarante-trois à cinquante-sept ans, population la plus nombreuse dans notre entreprise. Le critère d'ancienneté permet de conserver les plus jeunes et de ne pas porter préjudice à l'investissement de recrutement fait ces dernières années. »

Permettez-moi d'être direct et de lire entre les lignes ce document interne : ce ne sont pas les plus dynamiques qui sont concernés puisqu'on ne vise que ceux qui ont plus de quarante-trois ans. Je trouve que cet aveu est absolument scandaleux !

Je poursuis ma lecture de ce document : « Pourquoi avoir mis au point cette offre de départ volontaire ? » Réponse sous forme d'argumentaire : « Parce qu'il permet d'assimiler les sommes versées à ce titre à des indemnités de licenciement. De ce fait, ces sommes ne seront pas soumises à cotisations sociales. De même, elles ne seront pas déclarées par la compagnie en montant imposable à l'administration fiscale. »

Tout aussi scandaleux : on découvre que ce plan, qui vise en fait à se séparer des salariés les plus âgés de l'entreprise, est, d'une certaine manière, compte tenu d'une réglementation fiscale insuffisamment adaptée, incitatif au départ de ces salariés.

M. Michel Coffineau. Désapprobation sur tous les bancs !

M. Jean-Pierre Philibert. Tout à fait, mais c'est un autre débat !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. C'est lié aux questions que nous abordons aujourd'hui, vous en conviendrez.

J'en viens au dernier point. La palette d'outils dont disposent les entreprises est très importante, et un nombre croissant d'entre elles procèdent à une sorte de transfert à l'extérieur, sur des petites structures « externalisées », de certaines de leurs activités. Questions posée par l'entreprise : « Les personnes travaillant dans les secteurs qui vont être transférés à l'extérieur auront-elles le choix de suivre ou non ? » Réponse sous forme d'argumentaire : « Au cas où le nombre de volontaires serait insuffisant, la compagnie pourrait être conduite à proposer aux professionnels dont le poste est supprimé - vous allez voir la richesse de l'alternative - « de prendre l'emploi proposé dans la structure qu'on externalise ou de quitter la compagnie. »

Ces pratiques sont connues, elles sont nombreuses. Elles mettent en valeur un point que je voulais absolument souligner ce matin et dont nous avons déjà parlé en commission : en matière de licenciements économiques, et non économiques, une législation et une réglementation fiscales mieux adaptées, voire certaines précisions de droit, sont absolument indispensables.

M. Jean-Pierre Philibert. Il faut revoir le régime fiscal des indemnités transactionnelles !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Mis à part ces questions, notre commission s'est livrée à un examen approfondi du budget en discussion. Celui-ci se présente comme un budget de reconduction des moyens votés en 1991, bien qu'il soit un peu difficile d'apprécier réellement les montants comparés du fait du jeu des reports - 4,9 milliards de francs pour 1992 contre 9 milliards en 1991 -, du montant des exonérations en faveur de l'emploi décidé par le conseil des ministres, inscrit dans le budget des charges communes, et du fait du financement du plan emploi évalué par le Gouvernement à 3,29 milliards de francs lors de la discussion de l'article d'équilibre du projet de loi de finances, alors que le montant des exonérations de charges sociales décidé le 16 octobre dernier ne semble être que de 2,25 milliards de francs.

Bref, il est un peu difficile d'évaluer précisément l'enveloppe globale concernant le travail et l'emploi. Mais, surtout, ce budget, qui se présente quant aux moyens comme un budget de reconduction, doit plutôt être baptisé budget de restructuration, tant, derrière la stabilité des crédits, se cache un effort considérable de redéploiement de l'activité du ministère, auquel la commission a été particulièrement sensible.

Dans quelles directions ?

D'abord dans le sens du renforcement des moyens des services publics qui concourent à l'emploi. Le corps des inspecteurs du travail est renforcé par la création de quatre-vingts emplois et par l'engagement pris de pourvoir d'ici à la fin de 1992 les soixante-dix sections de l'inspection du travail actuellement dépourvues d'inspecteur ; cet effort devra être poursuivi. L'A.N.P.E. voit également ses moyens renforcés avec la création de 335 emplois prévue dans le cadre du contrat de progrès, la mise en place de nouveaux cercles de recherche d'emploi et la modernisation des outils informatiques, l'ensemble représentant une progression de presque 8 p. 100 par rapport à 1991. Toutefois, il convient plus que jamais de préciser à nouveau les missions de ces deux organismes ; nous souhaiterions mieux connaître votre position sur ce point.

Cet effort est complété par la progression des subventions aux organismes d'étude et de recherche - le Centre d'études de l'emploi plus 5,3 p. 100, le CEREQ plus 8 p. 100 - organismes trop peu connus mais dont le travail est tout à fait remarquable. De même, les crédits versés à l'A.N.A.C.T. augmentent de 7,8 p. 100.

Deuxièmement, vous avez voulu donner une nouvelle orientation à l'ensemble des dispositifs d'insertion, de formation et d'incitation, dont les moyens seront renforcés pour leur donner une plus grande efficacité et accentuer leur « effet emploi ». La qualité et l'efficacité des actions de formation seront améliorées et mes collègues Fuchs et Berson y reviendront tout à l'heure. Je cite pour mémoire l'effort en faveur des bilans de compétences, qui passent à 400 000 francs, le renforcement du crédit-formation individualisé, qui passe de 800 à 1 200 heures, les financements spécifiques qui peuvent aller jusqu'à 75 francs l'heure-stagiaire pour des formations qualifiantes.

L'effort pour l'emploi est également traduit par la priorité donnée aux actions d'insertion par l'exercice d'une activité professionnelle. C'est le cas, bien sûr, pour l'« Expo-Jeunes », qui pourrait concerner 100 000 jeunes environ et dont il faut se féliciter, premièrement du fait que cette mesure sera ciblée sur les publics les plus en difficulté, que les dispositifs traditionnels d'insertion avaient souvent tendance, dans la pratique, à « évacuer » et, deuxièmement, du fait que la contrepartie sera une embauche à durée indéterminée, ce qui marque un changement tout à fait notable dans la politique d'insertion. Par ailleurs, j'ai eu l'occasion de lire le formulaire que les entreprises auront à remplir : il est d'une simplicité absolue. Pour la première fois, ou presque, un document est rapidement lisible et compréhensible par un chef d'entreprise sans que celui-ci doive avoir fait de hautes études d'utilisation des dispositifs de l'Etat.

Soulignons aussi la consolidation des dispositifs existants : aide à la création d'entreprises pour les demandeurs d'emploi - plus 10 p. 100 -, gros effort de soutien aux structures d'insertion par l'économique, axe très important, avec un quasi doublement des postes aidés, qui atteignent le nombre de 4 000, hausse des moyens consacrés aux actions en faveur des travailleurs handicapés et progression des dotations affectées aux ateliers protégés, de 14 p. 100, avec la création en 1992 d'environ un millier de places.

L'effort pour l'emploi se traduit aussi par l'encouragement à la création de nouveaux emplois dans les P.M.E.-P.M.I., avec la mobilisation de l'A.N.P.E. en direction de ces entreprises, la reconduction de l'exonération du premier salarié et l'inscription d'une ligne budgétaire de 100 millions de francs pour l'aide au remplacement des salariés partis en formation, bien que l'on attende encore, madame le ministre, un an après que notre assemblée a voté le principe de cette mesure, les décrets d'application ; il faut remédier très rapidement à ce retard.

L'effort pour l'emploi se traduit enfin par l'incitation à la création de nouveaux emplois de services aux personnes, et nous y reviendrons dans la discussion.

Evidemment, ces efforts sont obtenus après qu'ont été réalisées, ailleurs, des économies. Car votre budget n'est pas épargné par les difficultés qui touchent la nation.

Ainsi, malgré la légère augmentation du nombre des contrats de retour à l'emploi et le maintien des 45 000 stages d'accès à l'emploi pour chômeurs de longue durée, les actions d'insertion et de formation baissent légèrement, de même que les stages de reclassement professionnel et les stages du F.N.E. destinés aux femmes isolées. Est aussi sup-

primé le versement de l'allocation d'insertion aux jeunes et aux femmes isolées, et vous savez les inquiétudes qui ont pu naître à ce propos. Est diminuée enfin la ligne « conseiller du salarié », bien que les sommes inscrites au budget semblent pouvoir permettre le bon fonctionnement de ce dispositif.

En ce qui concerne les économies réalisées, trois éléments inquiétants méritent des explications.

Premièrement, l'évolution des dotations allouées à la gestion prévisionnelle de l'emploi. Vous avez dans de nombreuses occasions réaffirmé votre attachement à la politique de modernisation négociée et aux changements des modes d'organisation du travail. Dans le même temps, les crédits alloués à ce titre baissent, qu'il s'agisse de la ligne d'innovation pour la gestion de l'emploi dans les P.M.E.-P.M.I. ou de la participation de l'Etat au financement d'audits économiques et sociaux. Pourquoi cette diminution ? Quelles sont vos intentions à cet égard ?

Notre commission a exprimé une autre inquiétude en adoptant une observation relative au nombre de contrats emploi-solidarité financés par le budget, qui sont à ce jour de 158 000, auxquels il convient d'ajouter le financement de 60 000 contrats locaux d'orientation pour les jeunes de seize à dix-huit ans. Il semble que, comparées aux 400 000 emplois contrat-solidarité financés en 1991, ces prévisions soient notablement insuffisantes. Le rythme d'environ 40 000 contrats par mois semble indispensable à l'ensemble des membres de la commission. Pouvez-vous prendre des engagements sur ce point ?

La troisième inquiétude est en fait plutôt une interrogation.

En l'état, votre budget permet-il, sur des publics en grande difficulté, de conduire les indispensables opérations de remise à niveau sans lesquelles toute insertion durable dans l'entreprise est vaine ? Je pense particulièrement aux publics en situation d'illettrisme - on peut les évaluer aujourd'hui à environ 20 p. 100 des adultes de plus de dix-huit ans - pour lesquels des actions d'une grande ampleur doivent être mobilisées. Les informations que j'ai pu obtenir font état de baisses drastiques des crédits de la formation professionnelle - on parle de baisses atteignant 25 p. 100 - et de la non-inscription des reports, le total conduisant à réduire d'environ 50 p. 100 les sommes consacrées à cette politique. Ce serait à mon sens une très grave erreur.

M. Jean-Pierre Philibert. Très juste !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Je terminerai, madame le ministre, en insistant sur un point qui a aussi fait l'objet d'une observation adoptée par notre commission : les conditions d'exécution du présent budget.

Les membres de la commission se sont retrouvés dans ce budget et ont compris et apprécié les efforts qu'il traduit ainsi que la direction qu'il montre. Mais comment sera-t-il exécuté ?

M. Jean-Pierre Delalande. C'est toute la question !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Si l'on considère ce qui s'est passé en 1991, on a de quoi être inquiet. Nous avions à l'époque travaillé sérieusement, discuté tout aussi sérieusement et adopté, dans l'enthousiasme - ou presque - un budget. Mais douze mois plus tard, c'en est un autre qui s'est appliqué,...

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui ! Cela pose tout de même un problème !

M. Jean-Pierre Philibert. C'est le budget mistigri !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. ... celui qu'a choisi la technocratie de Bercy, celui qu'ont voulu des fonctionnaires et non des parlementaires.

Tout y est passé : des crédits ont été prélevés sans aucune concertation - 2,5 milliards - au titre de ce qui a été appelé pudiquement la « régulation budgétaire », ...

M. Jean-Pierre Philibert. Quel changement de culture, monsieur Mandon !

M. Michel Coffineau. Nous n'avons jamais été pour les technocrates !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. ... sans oublier le gel des crédits du 6 mai dernier, ni les délais parfois aberrants dans lesquels sont notifiés les crédits aux organismes.

Ces comportements budgétaires, souvent dénoncés, sont de plus en plus insupportables. Ils sont en contradiction absolue avec la volonté affichée par le Gouvernement de réduire les délais de paiement d'entreprise à entreprise : l'Etat paye en moyenne à 180 jours fin de mois mais, dans le même temps, il veut inciter les entreprises à ramener les délais de paiement de 90 à 60 jours. Où est la cohérence ?

M. Léonce Deprez. Bonne question !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Résultat plus grave encore : la vie même des organismes relayant les politiques de l'Etat dans le domaine de l'emploi comme dans celui de la ville est sérieusement précarisée, et l'effort global de formation - M. Fuchs et M. Berson ont eu l'occasion d'insister souvent sur ce point - se trouve amputé des agios versés aux banques en rémunération des découverts provoqués par ces décalages de trésorerie.

Je prendrai, pour illustrer cette situation digne de Kafka, un exemple essonien.

Le montant des sommes dues par l'Etat à un grand organisme sur des opérations réalisées s'est élevé à 1 432 300 francs, les délais moyens d'ancienneté des créances ont été de 197 jours, et le montant moyen des agios imputables sur les actions réalisées a atteint 12 p. 100.

Je vous laisse imaginer, madame le ministre, la situation dans laquelle vous seriez ici si vous veniez nous expliquer que votre budget était diminué de 12 p. 100 !

Nous savons que vous voulez lutter contre cette dérive dans les pratiques budgétaires. C'est aussi le sens du vote positif de la commission sur votre budget.

Sur tous ces bancs aujourd'hui, j'en suis sûr, au-delà des positions conjoncturelles que chacun peut être conduit à prendre, que tous les parlementaires n'ont qu'un mot à dire : continuez ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, voilà vingt ans, notre assemblée adoptait la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle.

M. Jean-Pierre Delalande. Une très bonne loi !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Un nouveau droit, le droit à la formation, était né dans notre pays.

A cette époque, les dépenses consacrées à la formation professionnelle représentaient 0,5 p. 100 du produit intérieur brut et concernaient un actif sur sept. Aujourd'hui, ce taux est passé à 1,5 p. 100 du P.I.B. et c'est près d'un actif sur trois qui bénéficie d'une formation.

En vingt ans, les entreprises ont accru de façon importante leur effort de formation puisqu'elles consacrent en moyenne 3,2 p. 100 de la masse salariale à la formation professionnelle, contre 1,3 p. 100 en 1972.

L'Etat a, lui aussi, depuis une dizaine d'années, consenti un effort budgétaire considérable, notamment en faveur des jeunes défavorisés et des demandeurs d'emploi, effort que les régions ont accompagné depuis 1983. Mais les défis auxquels notre société est aujourd'hui confrontée imposent de donner à notre système de formation un nouvel élan, qui semble d'ailleurs se dessiner : cette année n'a pas été marquée seulement par la commémoration de la loi de 1971, mais aussi par plusieurs actions en profondeur préparant la France à l'an 2000 et dont je rappellerai rapidement les quatre principales : premièrement, l'accord du 3 juillet 1991 entre les partenaires sociaux relatif à la formation et au perfectionnement professionnel dont le contenu a été traduit dans un projet de loi ; deuxièmement, la décision du Gouvernement, le 3 juillet également, de mettre en place à travers tout le pays 400 carrefours pour l'emploi et la formation des jeunes afin de faire mieux coïncider formation et emploi ; troisièmement, le contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'A.F.P.A. pour faire de cet organisme un outil de référence et, si possible, d'excellence, du service public de la formation professionnelle ; quatrièmement, enfin, l'annonce faite récemment par le Gouvernement d'un ensemble de mesures immédiates et d'un plan de cinq ans pour faire évoluer qualitativement et développer quantitativement l'apprentissage et la formation en alternance.

Dans ce contexte, le projet de budget de la formation professionnelle de 1992 est-il à la hauteur des ambitions clairement affirmées du Gouvernement ? Répondre à cette question exige d'être très précis. En effet, l'une des caractéristiques budgétaires de votre ministère, madame le ministre, réside dans une consommation partielle des crédits inscrits dans la loi de finances, ce qui génère des reports mobilisés l'année suivante. De plus, votre ministère a payé en 1991 un lourd tribut - un trop lourd tribut, devrais-je dire - avec l'annulation de 10 milliards de francs de crédits, puisque sa contribution a porté sur plus de 2,5 milliards de francs, dont 1,8 milliards de francs ont été consacrés à la formation professionnelle.

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Ainsi, les moyens réellement disponibles du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèveront en 1992, comme l'a rappelé à juste titre notre excellent collègue Pierre Forgues, à un peu plus de 74 milliards de francs, dont 4,9 milliards de francs de reports, soit un montant équivalent à celui de l'an dernier compte tenu des 9 milliards de francs de reports et des 2,5 milliards de francs d'annulations de crédits en 1991.

Quant aux actions de formation professionnelle proprement dites, elles représentent au sein de ce budget, hors investissements et moyens des services, quelque 25 milliards de francs. Mais j'ajoute que ces crédits ne constituent qu'une partie de l'effort global de l'Etat, qui s'établira en 1992 à quelque 38 milliards de francs. Je cite ce montant de l'enveloppe ministérielle sous toutes réserves, je tiens à le préciser, car il ne m'a pas été possible cette année - c'est la première fois depuis dix ans - de me procurer ce qu'on appelle le « jaune » concernant la formation professionnelle, qui doit contenir des données chiffrées fort utiles à un rapporteur.

MM. Jean-Pierre Delalande et Jean-Pierre Philibert. C'est incroyable !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Permettez-moi, madame le ministre, de le regretter.

On peut donc dire que les crédits alloués en 1992 ont été reconduits en francs courants par rapport à 1991 et que les dispositifs de formation et d'insertion ambitieux qui ont été mis en place depuis dix ans et qui ont permis une augmentation très sensible des crédits jusqu'en 1990 sont globalement maintenus.

Cette stabilisation des crédits traduit très clairement la ferme volonté du Gouvernement de privilégier les actions de formation et d'insertion qui se révèlent être les plus efficaces.

La plus grande sélectivité des dépenses a permis cette année de mettre l'accent sur le renforcement de la qualité des dispositifs, de privilégier ceux qui facilitent l'accès à l'emploi et de les recentrer au profit des jeunes et des adultes qui sont les plus menacés d'exclusion.

En un mot, madame le ministre, vous vous êtes attachée à rationaliser les dispositifs. Nous approuvons vos efforts allant dans ce sens et nous vous encourageons à les poursuivre, tant ce travail est nécessaire.

L'une des caractéristiques du projet de budget de 1992 est donc la mise en place d'un véritable plan « qualité », dont les points essentiels sont les suivants.

Les dispositifs, notamment celui du C.F.I., qui concernera 117 500 jeunes et 75 000 adultes et qui coûtera à l'Etat plus de 6,4 milliards de francs, ont été recentrés vers l'emploi avec une généralisation des bilans individuels de compétences, dont le nombre passera de 220 000 à 400 000, ...

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Très bien !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. ... avec une diversification des parcours de formation, dont la durée sera enfin modulée de 400 à 1 200 heures, avec un développement des formations industrielles dont le coût passera de 24 à 75 francs et avec un recours plus fréquent aux formations en alternance et un développement de la fonction d'accompagnement.

Les actions de préformation destinées aux jeunes menacés d'exclusion ont été fusionnées avec le crédit-formation individualisé, comme le demandaient les missions locales et les P.A.I.O., et cela dans le cadre de la restructuration du dispositif du C.F.I. Cette restructuration est combinée avec le maintien de l'enveloppe afférente aux ateliers pédagogiques,

aux P.A.I.O. et aux missions locales, dont le nombre devrait atteindre 250 à la fin de 1992 compte tenu du concours actif croissant des municipalités.

L'accent sera également mis en 1992 sur l'aide au remplacement des salariés en formation, sur le lancement d'un programme expérimental d'habilitation des organismes de formation, sur l'augmentation de l'enveloppe pour les contrats d'études prévisionnelles et les engagements de développement de la formation professionnelle et, enfin, sur la progression des crédits pour la formation des ingénieurs.

Quant aux moyens de fonctionnement de l'administration de la formation professionnelle, ceux de l'administration centrale comme ceux des délégations régionales, il convient de noter avec satisfaction qu'ils ont été très sensiblement améliorés. Mais au sujet des indemnités des contrôleurs et des inspecteurs de la formation professionnelle, un tout petit effort devrait encore être fait cette année pour faire passer enfin le taux de la prime dont sont bénéficiaires ces personnels au niveau de celui des contrôleurs et des inspecteurs du travail, c'est-à-dire 15 p. 100.

La commission des finances a formulé à cet égard une observation. Je souhaite que le Gouvernement en tienne compte, compte tenu de la modique somme dont il s'agit : 532 000 francs.

S'agissant à l'A.F.P.A., la subvention qui lui sera attribuée sera augmentée de 4 p. 100, ce qui est bien. Mais il faut souligner que 120 millions de francs au titre du congé individuel de formation seront transférés en 1992 du budget de l'A.F.P.A. à celui de la participation de l'Etat au financement du FONGECIF - Fonds de gestion du congé individuel de formation. Or il est clair qu'une partie de cette somme ne reviendra pas à l'A.F.P.A. qui, dorénavant, fera payer les congés individuels de formation jusqu'à présent gratuits.

Cette question du financement est préoccupante car elle aura nécessairement une incidence importante sur l'emploi au sein de l'A.F.P.A., les 120 millions auxquels je viens de faire allusion représentant en effet 200 postes budgétaires.

Pour terminer, madame le ministre, j'en viendrai à deux questions sérieuses qui ont fortement alimenté le débat politique dans les milieux de la formation professionnelle ces derniers mois. Je veux parler de la remise en cause - inacceptable - de l'enveloppe dite « du programme des ministères » et de la drastique régulation budgétaire, dont on n'a pas fini de mesurer toutes les conséquences.

M. Léonce Deprez. Eh oui !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Le programme des ministères constitue, on le sait, une sous-enveloppe du programme national de la formation professionnelle, dont les crédits de fonctionnement et de rémunération sont transférés du budget du ministère du travail aux autres ministères, au nombre d'une douzaine.

Pour 1992, à la lecture du « bleu » budgétaire, ce sous-ensemble se retrouve avec un fonctionnement réduit à zéro. Cette décision a pour conséquence de remettre brutalement en cause les programmes des ministères, avec des effets immédiats.

Certes, la délégation à la formation professionnelle n'avait pas toujours une parfaite connaissance de tous ces programmes, mais ceux-ci, au moins la plupart d'entre eux, permettaient de faire face à de réels besoins.

Si cette suppression pure et simple était maintenue, elle aurait une double conséquence dommageable : certains stagiaires verraient leur formation s'interrompre en cours de cursus et d'autres, ayant démissionné de leur emploi pour suivre une formation, se retrouveraient sans ressources, et certains organismes de formation seraient menacés dans leur existence même en raison des pertes brutales de recettes.

Lors de votre audition par la commission des affaires sociales, madame le ministre, vous nous avez rassurés en précisant que la ligne budgétaire serait reconstituée à hauteur de 110 millions de francs en 1992. Mais elle était de 205 millions de francs en 1991 !

Pouvez-vous nous apporter des éclaircissements sur cette question qui, vous le savez, a fortement mobilisé nombre de parlementaires et qui a motivé dans un premier temps les réserves de la commission des finances sur les crédits de la formation professionnelle.

M. Léonce Deprez. Réserves justifiées !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Cette commission a par la suite, je tiens à le préciser, adopté ces crédits.

J'aborderai maintenant le problème de la régulation budgétaire. Celle-ci est beaucoup trop rigoureuse. Des crédits font ou ont fait défaut au ministère tout au long de cette année.

La régulation des crédits décidée par le ministère du budget, le 6 mai 1991 correspond, pour l'ensemble des dépenses, à un gel de près de 16 milliards de francs. En dépit des exceptions de la régulation pour certains chapitres, cette mesure a eu des conséquences d'autant plus fâcheuses qu'elle s'est ajoutée à l'annulation des 2,5 milliards de crédits en mars 1991. Ainsi, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à cette tribune et comme l'a très justement rappelé notre collègue Thierry Mandon, des stages de formation qui devaient débiter en septembre et, de ce fait, être signés en juin, n'ont pu être mis en œuvre faute de crédits disponibles...

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. ... ce qui a démobilisé quelque peu les initiateurs, ...

M. Léonce Deprez. C'est vrai !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. ... précisément au moment où le Gouvernement lançait, à juste titre, les carrefours pour l'emploi.

La mesure a eu d'autres effets fâcheux : je citerai, par exemple, les très importants retards de paiement des organismes de formation, qui ont mis nombre d'entre eux dans une situation financière très difficile les obligeant à payer des agios bancaires, et cela au détriment des dépenses pédagogiques. Alors que le Gouvernement demande aux entreprises de réduire leurs délais de paiement, il semblerait que le ministère des finances les allonge, de même qu'il contribue, par cette pratique, à accroître lui-même l'importance des reports de crédits d'une année sur l'autre.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Je regretterai enfin que le nombre des contrôles des entreprises, des organismes de formation et des organismes mutualisateurs ait terriblement chuté au cours des dernières années : entre 1987 et 1990, ce nombre est tombé de 5 000 à 1 500, et le montant des redressements de 50 millions à 20 millions de francs.

La faiblesse des effectifs, la complexité des vérifications à opérer et les nouvelles missions confiées aux agents des services expliquent cette évolution.

Pourtant, la loi du 4 juillet 1990 renforce le rôle des services de contrôle de l'Etat et élargit leur action. C'est pourquoi la volonté du Gouvernement de mieux contrôler les dépenses de formation et la qualité des formations doit rapidement être accompagnée des moyens nécessaires à sa concrétisation. J'espère donc que les décrets d'application de la loi du 4 juillet 1990 seront publiés prochainement...

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. ... et que l'engagement pris par le Gouvernement de doubler en deux ans les effectifs des inspecteurs et des contrôleurs réellement affectés aux activités de contrôle pourra être tenu.

Madame le ministre, la commission des finances, ainsi que je le rappelais il y a un instant, a adopté les crédits de votre ministère, et je demande à notre assemblée d'en faire autant. Car, si le projet de budget pour 1992 est stable par rapport à celui de 1991, il va incontestablement permettre à la fois de poursuivre le développement de la formation professionnelle dans de bonnes conditions et d'améliorer la qualité et l'efficacité des actions de formation afin de faire mieux coïncider celle-ci avec les besoins des entreprises.

Après la pause de 1991 et de 1992, l'effort de l'Etat en faveur de la formation professionnelle pourra croître à nouveau sur des bases assainies. (*Rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. Germain Gengenwin. En 1993 !

M. Léonce Deprez. Vivement demain !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Mais cet effort financier devra être partagé et faire l'objet dans les semaines, dans les mois et dans les années qui viennent d'une négociation entre les trois partenaires de la formation professionnelle que sont l'Etat, les régions et les entreprises. L'investissement

formation et l'élévation croissante du niveau de qualification des hommes ne peuvent être en effet que l'affaire de tous. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cette année, ainsi que l'a rappelé M. Berson, est celle des vingt ans de la loi sur la formation professionnelle.

M. Jean-Pierre Delalande. Triste anniversaire !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Bien que le système de formation professionnelle ait été réellement créé avec la loi du 3 décembre 1966, c'est, en effet, de 1971 que date l'effort d'organisation de la formation professionnelle. Nous aurons à examiner très prochainement la réforme de ce système, à la suite de l'accord signé au mois de juillet par les partenaires sociaux. Même si cette réforme n'a pas encore présentement de traduction budgétaire, il est essentiel de replacer les crédits pour 1992 dans le cadre des grands enjeux de l'avenir de la formation professionnelle.

Il ne fait plus aucun doute, aujourd'hui que la formation professionnelle est un investissement essentiel pour la productivité et la compétitivité d'une économie développée. D'une manière générale, l'élévation du niveau culturel d'une population constitue un des facteurs essentiels de la croissance. Mais cela ne suffit pas. Il faut aussi que chacun fasse preuve de professionnalisme si l'on veut éviter que notre pays ne soit distancé dans la compétition internationale.

Le budget, et plus généralement le système français de la formation professionnelle, permet-il de répondre à ce nouvel enjeu ? Telle est la vraie question à laquelle nous devons nous efforcer de répondre avec le maximum d'objectivité.

M. Bérégovoy a déclaré vouloir poursuivre la cure de désinflation de notre économie et mettre l'économie française en état de tirer parti de la reprise espérée pour 1992 sans risque de surchauffe, tout en ne compromettant pas les priorités de l'avenir. Qu'en est-il alors de la formation professionnelle ?

Il semble en fait qu'en ce domaine la défense de l'emploi ait pris le pas sur la formation professionnelle proprement dite. Certes, je ne nie pas qu'à l'époque où le gouvernement de M. Jacques Chaban-Delmas a construit le système de formation professionnelle et où M. Jacques Delors a joué le rôle que l'on sait, nous étions encore en pleine période de croissance et que l'accent pouvait être mis essentiellement sur la promotion sociale et sur la deuxième chance à offrir à ceux qui n'avaient pas pu réussir dans leurs études ou qui n'avaient pas pu en faire. Mais, aujourd'hui, la formation professionnelle est jugée prioritaire seulement dans la mesure où elle contribue à la défense de l'emploi. On peut alors s'étonner que malgré toute votre détermination, madame le ministre, les arbitrages rendus aient conduit à une nette diminution du budget de la formation professionnelle, ce qui est peu conforme aux priorités déclarées.

Avec 25,30 milliards de francs au lieu de 28,25 les crédits de la formation professionnelle inscrits au budget du ministère du travail, accusent une diminution de 13 p. 100 compte tenu des reports et des annulations.

M. Jean-Pierre Delalande. Cela fait beaucoup !

M. Léonce Deprez. C'est grave !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Certes, ma présentation prend en compte les reports et les annulations, alors que les reports ont diminué très nettement cette année. Il reste qu'en tout état de cause, votre gestion sera assez tendue l'an prochain.

M. Léonce Deprez. Très tendue !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Je ne peux aussi, avec toute la commission, que déplorer le manque d'homogénéité budgétaire qui remet même en cause la finalité du contrôle parlementaire.

Ainsi que l'a souligné mon collègue tout à l'heure, peut-on raisonnablement, compte tenu des annulations et des gels de crédits en cours de gestion, demander aux parlementaires de faire des prévisions budgétaires si, nous ignorons dans quelles conditions le budget sera exécuté ?

M. Germain Gengenwin. Très juste !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Je considère, madame le ministre, comme vous d'ailleurs, je crois, que la régulation est un mépris des droits de la représentation nationale.

M. Arthur Dehaine. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Vous dites, madame, vouloir améliorer l'efficacité de la formation professionnelle. Je ne peux évidemment que souscrire à cet objectif car il s'agit d'améliorer le rapport entre le coût et l'avantage de la formation professionnelle. Il y a encore, en effet, beaucoup de gâchis.

L'accent mis sur le recentrage qualitatif bien souvent nécessaire ne doit cependant pas compromettre la formation des stagiaires, et mes collègues l'ont rappelé. Nous étions ainsi nombreux, en commission, à nous étonner, par exemple, de la suppression des crédits du programme de formation professionnelle des ministères qui a conduit à la fermeture de stages dès la présente rentrée.

Les annulations de crédit ont aussi mis en lumière les désillusions de la réforme du crédit-formation. Qu'est devenue la grande réforme voulue par le Président de la République lors de la campagne électorale de 1988 : permettre à tous de suivre un itinéraire personnel de formation, grâce au crédit formation ?

Lors de la présentation du projet de loi sur le crédit-formation, M. André Laignel précisait : « Cette nécessaire individualisation bouleversera l'ensemble de notre appareil de formation. Elle constitue une véritable inversion des règles de jeu, substituant à la loi de l'offre jusqu'ici dominante sur le marché de la formation la prise en compte prioritaire de la demande. »

M. Germain Gengenwin. C'est un échec complet !

M. Léonce Deprez. Des mots !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Or, il a fallu limiter, de façon d'ailleurs réaliste, madame, ce dispositif à 117 500 jeunes seulement, auxquels s'ajoutent 25 000 demandeurs d'emploi de longue durée, 20 000 demandeurs d'emploi en allocation formation-reclassement et 30 000 bénéficiaires du congé individuel de formation.

Le crédit-formation a d'ailleurs reproduit les défauts de l'ensemble du système d'insertion professionnelle des jeunes. Il apparaît finalement comme une nouvelle formule de stage, dans le cadre d'une administration qui se surajoute aux services classiques.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Je relève dans votre budget des mesures tout à fait intéressantes. C'est le cas de la mise en œuvre de formations à caractère industriel en faveur des jeunes en crédit-formation et de stagiaires en action d'insertion-formation. De même, la généralisation des bilans de compétences va dans le bon sens. Enfin, je note le réaménagement des durées de formation du crédit-formation, qui permet de distinguer plusieurs catégories de modules en fonction du profil des jeunes.

Améliorer l'efficacité de la formation, c'est aussi remédier aux insuffisances structurelles du système et corriger les défauts de la formation initiale.

Il faut en revenir à l'objectif de la deuxième chance. Nombreux s'accordent à penser que l'éducation nationale prépare mal à l'emploi. L'accent exagéré mis sur le diplôme a conduit de nombreux jeunes à poursuivre des études auxquelles ils n'étaient pas en principe destinés.

M. Léonce Deprez. Eh oui !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Ainsi, 100 000 jeunes sortent du système scolaire sans qualification et éprouvent des difficultés considérables à s'intégrer. Et que penser de l'objectif d'amener 80 p. 100 d'une classe d'âge au baccalauréat, sinon qu'il contribue à dévaloriser les diplômes sur le marché, et qu'il constitue un mépris pour les 20 p. 100 restants ?

M. Jean-Pierre Delalande. Tout à fait !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Ce qui est important, ce n'est plus seulement d'être diplômé au risque d'occuper, en fait, un emploi déqualifié par rapport à celui auquel on prétendait, c'est d'être compétent et apte à acquiescer avec l'expérience un certain professionnalisme.

M. Jean-Pierre Delalande et M. Léonce Deprez. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Il serait temps aussi d'améliorer l'offre de formation professionnelle, surtout de la part de petits organismes prospérant de façon quasi incontrôlée. En 1990, sur 13 000 organismes effectuant réellement une activité de formation, seulement 44 ont été contrôlés.

Une réforme de l'A.F.P.A. avait été envisagée pour mieux régionaliser l'établissement. Qu'en est-il à l'heure actuelle ?

Enfin, il faut mieux impliquer les entreprises dans le processus de formation. Le Premier ministre a déclaré vouloir développer l'apprentissage. Mais il suffit de comparer le taux de chômage des jeunes Français à celui des jeunes Allemands. En 1990, le taux de chômage des jeunes était de 18,6 p. 100 en France et seulement de 4,5 p. 100 en Allemagne. Alors qu'on ne dénombre que 230 000 jeunes engagés dans l'apprentissage en France, 1,7 million de jeunes Allemands sont apprentis. La formation dure en Allemagne de trois à quatre ans et demi, alors qu'en France la durée de l'apprentissage n'est que de deux ans. Et il faut aussi insister sur la qualité des jeunes en Allemagne et sur le niveau des formateurs. L'objectif retenu par le Gouvernement d'accroître d'au moins 400 000 en cinq ans le nombre de jeunes entrant en formation alternée est tout à fait insuffisant car celle-ci déborde largement de l'apprentissage. On est donc encore loin de ce qui se passe en Allemagne, en Suisse, en Autriche ou dans d'autres pays encore.

Une vraie réforme supposerait aussi de vaincre des réticences ministérielles et, à cet effet, de rétablir l'interministérialité des instances publiques de la formation professionnelle qui n'a plus aujourd'hui qu'un caractère fictif.

Madame le ministre, compte tenu de certaines orientations qui vont dans le bon sens, mais aussi du caractère très perfectible de la formation professionnelle, je m'en étais remis à la sagesse de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Thierry Mandon, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis. Celle-ci a adopté les crédits de la formation professionnelle pour 1992. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les droits des femmes.

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je reviendrai tout d'abord sur les conditions de préparation du présent rapport avant d'en venir à l'essentiel du sujet. Pour cette préparation, qui est la seconde pour moi, les moyens qui ont été mis à ma disposition ont, en effet, été tout à fait satisfaisants. Et il en a été de même pour la collaboration avec vos services, madame le ministre, qui a été également excellente.

M. Léonce Deprez. Il en va toujours ainsi.

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. Cette proposition que nous avons parfois, les uns et les autres, à émettre des critiques de façon quasi permanente - propension d'ailleurs largement répartie sur les bancs de cet hémicycle - je ne l'ai pas. Je considère que la gestion des fonds publics exige souvent des régulations, des contrôles *a posteriori* et sans doute parfois aussi quelques contrôles *a priori*.

Un tel discours est peut-être un peu différent du discours habituel, mais je tenais à apporter d'emblée ces précisions.

M. Jean-Pierre Philibert. Vous avez eu une réunion de groupe auparavant ? (Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. J'ai la correction, mon cher collègue, de vous écouter sans vous interrompre, et je souhaiterais que vous en fassiez autant.

Pour la seconde fois m'échoit donc la responsabilité de rapporter pour avis le contenu du tome XVII du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui est spécifique aux droits des femmes. La population concernée, soit 29 millions de personnes, justifie à elle seule l'intérêt que nous lui témoignons. La preuve en est que nous consacrons à peu près une seconde pour 50 000 femmes !

S'agissant des crédits budgétaires consacrés aux droits des femmes, l'opportunité d'une structure ministérielle peut-elle encore aujourd'hui être contestée ?

Les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'égalité des droits entre les femmes et les hommes et au libre choix d'avoir ou non un enfant existent. Les exemples de femmes qui réussissent dans notre pays sont relatifs à tous les secteurs professionnels. Dans la mesure où cela concerne non plus une élite, mais l'ensemble de la population, les statistiques portant sur le taux d'activité des femmes et sur celui de la natalité, l'un et l'autre parmi les plus élevés d'Europe, semblent montrer que le modèle français pourrait servir d'exemple. A l'heure de la construction de l'Europe, cela est important.

M. François Grussenmeyer. C'est exact !

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. Je vous remercie, mon cher collègue.

Si des avancées réelles sont identifiées, si les apparences accréditent l'idée séduisante, peut-être confortable aussi, que notre société respecte l'égalité des droits des femmes et des hommes, maints exemples nous rappellent que la réalité de la vie quotidienne est différente. Si le cadre légal existe, il peut et doit être adapté mais, surtout, veillons à la stricte application des lois et décrets en vigueur. La responsabilité doit à cet égard être collective.

Je citerai quelques éléments chiffrés, tout d'abord.

Le rattachement des crédits du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle correspond à un renforcement de la priorité pour l'emploi des femmes, domaine où l'inégalité perdure.

Le projet de budget pour 1992 du secrétariat d'Etat, compte tenu des divers ajustements opérés en 1991, apparaît équivalent à celui de l'année dernière, mais des redéploiements internes ont été opérés et des lignes modifiées pour accroître son efficacité. En effet, les crédits d'intervention pour 1992 sont caractérisés par un redéploiement important des prévisions de dépenses sur quelques axes fortement dotés.

Ainsi, la subvention aux centres d'information sur le droit des femmes est multipliée par 4,8 par rapport aux crédits consommés durant chacun des deux exercices précédents. Ces centres jouent un rôle essentiel de relais de l'action du secrétariat d'Etat.

Les crédits prévus pour les actions en faveur de l'emploi, de la formation et de l'égalité professionnelle, dont les objectifs sont étroitement liés et ne se limiteront plus au seul domaine de l'égalité professionnelle, sont renforcés, avec une augmentation de 13 p. 100, et permettront de créer un fonds d'aide à l'insertion professionnelle des femmes, doté de deux millions de francs.

La ligne budgétaire qui regroupe les versements de subventions à diverses associations et le financement d'actions de communication, fait, en revanche, l'objet d'une réduction drastique puisqu'elle s'élève à 20 millions de francs pour 1992, alors que les engagements pris pour 1991 porteront le niveau des dépenses à 85 millions de francs. Je précise toutefois à nouveau que des reports sont intervenus sur d'autres lignes.

Je dénonçais l'an dernier la dilution de l'effort financier du secrétariat d'Etat, celui-ci faisant trop largement appel aux associations comme relais de ses actions et de sa communication. Il semble que j'aie été entendu.

Il convient de noter, par ailleurs, la création d'une ligne budgétaire destinée aux actions prévues au titre de la vie quotidienne. Ces actions, qui ont pour vocation l'information des citoyens sur leurs droits dans le cadre de la vie quotidienne, porteront essentiellement en 1992 sur la contraception, le harcèlement sexuel, la transmission du nom et la diversification des choix professionnels.

Ces sujets sont très proches de ceux qui ressortissent à la compétence d'un secrétariat d'Etat aux droits des femmes et contribuent à la cohérence des buts qu'il poursuit.

Voici maintenant plusieurs décennies, quelques femmes réfléchirent puis agirent à propos du statut, de la fonction, du rôle, de l'identité de la femme dans notre société en mutation permanente.

Ces femmes, souvent écrivains ou écrivaines, furent étiquetées féministes. Leurs voix ne se font plus beaucoup entendre tant il semble que ce ne soit plus nécessaire. Entendue en audition par votre rapporteur, l'une d'entre elles porte un jugement sur les relations qu'ont su établir les femmes et les hommes en France, que l'on peut considérer comme positif. La France, dit-elle, est un pays qui a la chance d'être à la fois latin et un peu anglo-saxon ; il y a une certaine légèreté de vie, une vie de relations assez bonnes, meilleures que dans beaucoup d'autres pays.

Les dispositions législatives et réglementaires ont supprimé nombre d'inégalités juridiques entre femmes et hommes. Je rappellerai que le préambule de la Constitution de 1946, dans son troisième alinéa, précise : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. » Faisons donc appliquer cette loi !

M. Léonce Deprez. Elle est appliquée !

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. La scolarisation des jeunes filles est satisfaisante dans son ensemble. La conquête de tous les secteurs professionnels par les femmes semble irrésistible, malgré sa lenteur. La compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle tend à devenir une réalité. Six femmes mariées sur dix, âgées de vingt-cinq à quarante-neuf ans, exercent un métier, et un enfant sur quatre naît hors mariage. Plus de 72 p. 100 des femmes âgées de vingt-cinq à cinquante-quatre ans exercent une activité professionnelle, taux parmi les plus élevés de la Communauté européenne.

M. Léonce Deprez. C.Q.F.D. !

M. Jean-Michel Testu, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un constat, monsieur Deprez, mais ces données statistiques conduisent aussi à souligner les besoins d'infrastructures permettant l'accueil des enfants hors des temps scolaires et en l'absence des parents au foyer. Ce n'est plus C.Q.F.D. !

Il semblerait que la compatibilité entre la vie familiale et la vie professionnelle soit davantage prise en considération au sein de l'entreprise.

Les hommes, si longtemps absents des préoccupations quotidiennes relatives à l'éducation des enfants, souhaitent maintenant ne plus en être écartés. Pour reprendre un propos tenu par l'une des représentantes des salariées entendues par votre rapporteur : « Ils ont découvert ce qu'est un bébé et ne lâcheront plus ça ! » (*Sourires.*)

A partir du simple problème des dates des congés payés en relation avec les vacances scolaires, les hommes, touchés par la grâce de la vie familiale, en viennent à débattre de l'égalité professionnelle dans l'entreprise et à prendre conscience de celle, nécessaire, concernant la répartition des charges des responsabilités familiales au sein du foyer. Ce sujet était naguère totalement absent des préoccupations officielles des syndicats, sans doute parce que les femmes étaient quasiment absentes de leurs appareils de direction.

Au vu d'un tel ensemble de données qui portent à l'optimisme, on pourrait être tenté de répondre « non » à la question : « Un secrétariat d'Etat aux droits des femmes est-il encore indispensable ? »

J'ai pourtant la conviction contraire et j'estime que l'existence d'une instance gouvernementale « transversale » est justifiée parce qu'au-delà d'éléments statistiques, révélateurs d'une transformation fondamentale de la société, la situation des femmes mérite encore, indéniablement, une attention particulière. De toute façon, quoi qu'on puisse penser de la structure la mieux appropriée pour agir, une politique active de défense des droits des femmes est toujours nécessaire.

Les difficultés rencontrées par les femmes perdurent.

Le droit peut être mis en échec. Ainsi, nombre de femmes ne perçoivent pas les pensions alimentaires en dépit des décisions de justice.

Le droit peut être appliqué aussi de manière restrictive. La présomption de concubinage entraîne la suspension de l'allocation de parent isolé. La suspicion a dans ces cas-là des conséquences graves.

Les demandes d'asile peuvent être rejetées. C'est le cas des femmes qui, refusant l'excision, demandent à venir en France pour fuir l'opprobre.

Le droit, trop perméable, peut aussi comporter des lacunes. Il ne permet pas de couvrir la totalité du champ qui devrait être pris en considération, compte tenu du caractère impératif de certains besoins sociaux.

En matière de maintien du droit à la protection sociale de certains ayants droit, la mesure prévue par la loi du 5 janvier 1988 ne concerne pas les femmes dont le divorce a été prononcé avant 1988. Ainsi, celles qui ont choisi d'élever leurs enfants au lieu de divorcer plus tôt pour refaire leur vie, et sont souvent trop âgées et sans qualification professionnelle suffisante pour trouver un emploi, se trouvent écartées, par le jeu cruel d'une date butoir, d'une protection majeure instaurée pour les femmes seules.

Je pense aussi à l'absence de pension de réversion pour le survivant d'un concubin et à sa suppression en cas de remariage.

Le droit peut exiger des conditions difficilement applicables. C'est le cas pour l'attribution et le versement de l'allocation de soutien familial, notamment pour les femmes victimes de violences physiques.

Les inégalités relatives aux salaires, carrières et au chômage demeurent importantes. Une telle situation a évidemment été déterminante dans le choix consistant à rattacher le secrétariat d'Etat aux droits des femmes au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Son effort portera principalement sur trois axes : l'orientation des jeunes filles ; l'emploi des femmes et la diversification de leurs choix professionnels ; l'égalité professionnelle dans les entreprises.

La protection contre les violences à l'égard des femmes et contre le harcèlement sexuel est insuffisante et devra être renforcée. La proposition de Mme Roudy a permis de pénaliser le harcèlement sexuel dans le cadre de l'activité professionnelle. Le secrétariat d'Etat va soumettre aux ministères concernés un projet de texte modifiant le code du travail, afin d'y intégrer des dispositions spécifiques en matière de harcèlement sexuel.

Les droits acquis relatifs au contrôle des naissances sont mal protégés. Ils ne doivent pas être remis en cause par l'absence de remboursement des pilules contraceptives récentes ni par l'apparition de mouvements opposés à l'avortement libre, inspirés d'homologues religieux américains, qui perturbent par des manifestations de type « commando » le fonctionnement de centres I.V.G. Nous avons appris récemment que le problème du remboursement de la contraception, qui a des incidences sur les équilibres budgétaires, était en voie de règlement.

Le rôle du médiateur de la République doit être développé. Il suffit souvent d'un appel téléphonique ou d'une lettre émanant du cabinet d'un élu important pour que le problème soulevé par la victime trouve une solution. Cette pratique est révélatrice du dysfonctionnement des administrations et des organismes qui, par leur frilosité dans l'exécution de leur mission ou par une interprétation restrictive de leur champ d'autonomie, n'agissent que parce qu'une autorité morale prestigieuse - mais sans réel pouvoir - intervient. Elle s'oppose au principe d'égalité puisque les victimes qui n'osent pas solliciter une intervention n'ont aucune chance d'obtenir satisfaction.

Les moyens mis en œuvre ne sont pas toujours adaptés. Le réseau des déléguées régionales et départementales, qui est remarquable, n'est pas encore à la hauteur des ambitions du secrétariat d'Etat. Leur rôle va être renforcé et des moyens de fonctionnement supplémentaires leur sont accordés.

Le comité interministériel chargé des droits des femmes doit pouvoir garantir la concertation pour préparer avec tous les partenaires les décisions indispensables. Il doit être réuni plus souvent. Cette remarque avait déjà été formulée l'an passé, et il semble qu'une volonté politique réaffirmée ait provoqué une réanimation salvatrice.

Si la rigueur budgétaire n'a pas permis d'accroître les moyens de fonctionnement du secrétariat d'Etat, ce dernier a cependant été exonéré des mesures de réduction d'emplois et de diminution des crédits de fonctionnement.

Mes chers collègues, je vous invite à accompagner l'ambition affichée en adoptant les crédits proposés pour 1992.

Ce secrétariat d'Etat démontre pleinement, par son action permanente, sa volonté de faire respecter la loi existante et d'améliorer la qualité du cadre juridique. La lutte contre le conservatisme, l'affirmation constante du principe constitutionnel de l'égalité entre les femmes et les hommes ont leur traduction quotidienne dans les déclarations et les actes de Mme le ministre et de Mme le secrétaire d'Etat. Leurs fonctions, les structures qu'elles animent sont autant de garanties d'évolution. Nos comportements, eux, ne se modifient, hélas ! que trop lentement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Avant d'ouvrir la discussion, je vous demande, mes chers collègues, de respecter le temps de parole qui vous a été imparti par la conférence des présidents. Nous avons, en effet, l'intention de terminer l'examen de ce projet de budget aujourd'hui et Mme le ministre et Mme le secrétaire d'Etat souhaitent intervenir avant la fin de la matinée.

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, pour dix minutes.

M. Jean-Pierre Delalande. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le chômage augmente, les crédits consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle diminuent.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Non !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Ils stagnent !

M. Jean-Pierre Delalande. Tel est le difficile paradoxe que vous devez défendre aujourd'hui, madame le ministre. Vos amis du Gouvernement vous rendent la tâche rude, mais les faits sont incontestables.

Pour 1991, si nous prenons en compte les reports de crédits dont bénéficierait votre ministère, vous disposez de 76,669 milliards de francs. En prenant les mêmes bases de calcul, vous disposerez de 74,167 milliards de francs en 1992, mis à part le plan emploi qui vient d'être annoncé, soit une diminution de 2,5 milliards de francs.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Et mis à part la régulation !

M. Jean-Pierre Delalande. Or 2,5 milliards de francs ont été annulés au mois de mars par un arrêté du ministre, dont, vous le rappelez, monsieur Forgues, 1,8 milliard de francs consacrés à la formation professionnelle, et cela au moment où le Premier ministre ne nous parle que de formation professionnelle. Qui nous dit qu'il n'en sera pas de même l'an prochain ? Reconnaissez que ces reports, ces annulations rendent bien difficile le contrôle budgétaire et vident largement de son sens la discussion que nous pouvons avoir sur votre budget.

M. Arthur Dehaine. S'il n'y avait que ça !

M. Jean-Pierre Delalande. D'autant que les crédits sont ensuite affectés à des actions qui ne sont pas celles initialement prévues. On a l'impression que l'on nous demande de statuer sur une sorte de brouillon qui peut être repris à tout moment, en fonction des circonstances. Si je vous concède que, dans le traitement du chômage, il faut de la souplesse pour s'adapter aux situations, encore convient-il que cette souplesse ne tourne pas au désordre. Plusieurs de nos collègues rapporteurs de la commission des finances l'ont souligné ainsi que M. Fuchs, et ils ont parfaitement raison.

Au-delà des chiffres et des polémiques qu'ils peuvent susciter, des questions se posent sur le traitement du chômage par les pouvoirs publics depuis une dizaine d'années. Si l'on dresse un rapide panorama de la situation, qu'observe-t-on ?

Entre 1980 et 1985, 82 000 emplois ont disparu chaque année, les suppressions de postes dans l'agriculture et le bâtiment n'étant pas compensées par des créations dans le tertiaire. Amorcé en 1985, le processus de création d'emplois s'est amplifié en 1988 et en 1989, puisque 500 000 emplois ont été créés en deux ans. Cette relance, disons-le, est largement due à la politique de redressement économique et social conduite de 1986 à 1988, qui a amorcé aussi une certaine réindustrialisation de la France, puisque 50 000 emplois industriels ont été créés durant cette période. Cela avait permis une diminution du taux de chômage, qui était redescendu à 8,9 p. 100 fin septembre 1990, avec une diminution très sensible du nombre des emplois précaires.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. C'est une démonstration très peu rigoureuse !

M. Jean-Pierre Delalande. Or je constate que, selon les chiffres fournis par le ministère lui-même, de septembre 1990 à septembre 1991, le nombre des chômeurs s'est accru de 10,9 p. 100, et de décembre 1990 à fin août 1991, de 214 000 personnes. Cette augmentation du chômage a des conséquences sociales dramatiques qui conduisent à la paupérisation, à la marginalisation d'une part croissante de la population. Elle a aussi de graves conséquences sur l'équilibre des différents régimes de sécurité sociale en raison des défauts de cotisations qu'elle induit.

Ces dernières années, la croissance de l'économie française a été similaire, voire plus forte que celle de nos principaux partenaires. Pourtant, l'emploi, en France, ne s'est accru, en 1988, que de 0,8 p. 100 en moyenne, c'est-à-dire moins que chez nos partenaires.

Certains - et je viens encore d'entendre cet argument - ont mis sur le compte d'une démographie française plus dynamique que celle de nos voisins la médiocrité de nos résultats en matière d'emploi : ce n'est ni sérieux ni raisonnable, il faut rechercher dans des causes plus structurelles notre incapacité à traduire la croissance économique par des créations d'emplois.

Il existe d'abord un noyau dur du chômage dont l'importance est difficile à évaluer mais qui correspond en grande partie aux chômeurs de longue durée. Aujourd'hui, la durée moyenne du chômage est environ d'un an ; elle était de 372 jours en août, de 362 en septembre et 30 p. 100 des inscrits à l'A.N.P.E. le sont depuis plus d'un an.

M. Léonce Deprez. C'est cela qui est grave !

M. Jean-Pierre Delalande. Il est évident que la réinsertion de ces personnes sur le marché du travail est difficile dans le cadre des entreprises normales. Donc, il convient de trouver pour cette population des emplois qui lui permettent une réinsertion progressive. Cela peut être fait au sein d'entreprises d'insertion aidées par les pouvoirs publics et par un développement considérable des emplois de proximité et, plus généralement, des emplois non qualifiés.

On sait que l'on ne parvient que très rarement à réinsérer directement dans un emploi normal une personne qui a été au chômage pendant longtemps. Il faut passer par des sas progressifs, agir par capillarité en quelque sorte, en confiant à ces personnes des emplois de moins en moins précaires, de plus en plus stables, avec la perspective, à terme, d'un contrat à durée indéterminée.

Il n'existe donc pas de solution miracle. Ce processus est long et difficile. Mais la reprise d'un travail, même à temps partiel, même non qualifié, permet de mettre fin à une spirale de la déchéance et elle n'interdit pas, une fois que le cercle vertueux est amorcé, de proposer à ces personnes des formations débouchant sur une qualification.

De ce point de vue, madame le ministre, l'idée que nous avons lancée, et, que vous avez reprise, d'une réduction d'impôt proposée aux personnes qui créent des emplois de proximité est certainement judicieuse.

En matière de formation professionnelle, comment ne pas s'insurger contre le fait que les crédits soient en recul de plus de 10 p. 100, et pas seulement pour les dispositifs qui ne débouchent pas sur une qualification ? Le nombre de stages permettant aux jeunes d'acquérir une formation de niveau IV diminue de moitié. Les crédits du programme en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée et des femmes isolées diminuent de 580 millions de francs. La réforme des barèmes de rémunération conduit, certes, à une économie de 200 millions de francs, mais parce que la rémunération des stagiaires est alignée sur celle des plus défavorisés, c'est-à-dire les apprentis.

Il n'est pas acceptable que 100 000 jeunes quittent le système scolaire sans aucune qualification. Une réforme en profondeur de l'éducation nationale s'impose, qui permettrait à nos entreprises d'embaucher les personnes qualifiées dont elles ont besoin.

Une telle réforme, comme l'a très bien dit Jean-Paul Fuchs, devrait nous épargner des slogans démagogiques du type « 80 p. 100 d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat », formule qui conduit à la sélection par l'échec. Trop souvent, on se dirige vers l'enseignement technique parce qu'on est évincé de la voie classique. Il faudrait au contraire valoriser

cet enseignement. Ceux qui ont travaillé dans l'industrie - et j'en suis - savent bien, en effet, que les filières classiques conduisent soit au chômage, soit à un premier salaire assez bas, alors que les filières techniques et professionnelles débouchent presque toujours sur un emploi, généralement mieux rémunéré.

M. Germain Gengenwin. Très juste !

M. Jean-Pierre Delalande. Pourquoi encore supprimer l'allocation dont bénéficient les jeunes au retour du service national et les mères de famille de moins de vingt-cinq ans à la recherche d'un emploi ? Est-ce ainsi que nous parviendrons à créer autant d'emplois que nos voisins ? N'aurait-il pas été préférable, quitte à reprendre un peu le mécanisme, d'adjoindre à cette allocation un volet de formation et d'insertion ?

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Il y a le R.M.I. !

M. Jean-Pierre Delalande. Réduire le noyau dur du chômage, cela implique de s'attaquer à de nombreuses causes, dont certaines doivent être traitées en priorité. Sans doute peut-on réfléchir aux moyens de réduire le coût du travail non qualifié, sans attenter en quoi que ce soit, nous en sommes d'accord, aux droits sociaux fondamentaux des salariés, sans en prendre prétexte pour instituer un S.M.I.C.-jeunes et sans se dispenser pour autant de mettre en place des formations qualifiantes.

Il est certain, en effet, que le poids des charges sociales dans la rémunération de cette catégorie de salariés est excessif. Les entreprises sont ainsi conduites à privilégier les gains de productivité, ce qui se traduit par le licenciement des moins qualifiés, ceux-là mêmes qui ont le plus de mal à retrouver un emploi. La charge salariale est un facteur fixe dans les coûts de production et, de ce fait, les entreprises hésitent à embaucher sous forme de contrats à durée indéterminée.

Il faut aussi promouvoir des politiques de participation et d'intéressement aux fruits de la croissance, qui permettent aux entreprises de motiver leur personnel. Quand les gens se sentent bien dans leur peau au travail, ils en font bénéficier leur entreprise et l'aident ainsi à réaliser des gains de productivité.

Si je le résume en quelques chiffres, ce budget se traduit par une diminution du nombre des actions d'insertion fixé en loi de finances initiale - il passe de 221 000 à 160 000 - de celui des stages F.N.E. pour les femmes isolées - de 12 000 à 7 000 -, ainsi que de celui des stages de reclassement professionnel - de 47 000 à 33 000. Au total, le nombre des stagiaires sera réduit de 415 000 à 365 000. A cela, il convient d'ajouter la disparition du programme des ministères. Or, madame le ministre, le discours sur la qualité ne serait crédible que si les moyens consacrés aux stagiaires s'accroissaient, mais ce n'est pas le cas, exception faite de quelques milliers de stages dont le coût est majoré. Je me demande finalement si tous les brillants discours que vous développez sur la qualité ne cachent pas, en réalité, une grande misère quantitative. Vous n'avez pas de sous. Vous essayez de faire mieux avec ce que vous avez. Personne ne peut vous en vouloir et je reconnais que c'est difficile. Mais si vous n'êtes pas seule responsable, en revanche le Gouvernement, collectivement, l'est à coup sûr.

Au bout du compte, votre plan et votre budget sont un colmatage indispensable mais insuffisant pour faire baisser le taux de chômage en France et le ramener à celui qu'il est chez nos principaux partenaires. Il faut restaurer les conditions de la compétitivité économique et d'abord réindustrialiser la France. Nous ne tiendrons pas uniquement sur les entreprises de service, sur le tourisme, sur quatre ou cinq grandes industries. Nous devons redévelopper notre industrie et, c'est l'évidence, améliorer notre système éducatif, notre système de formation.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande. Plus de culture développera l'initiative. Bref, madame le ministre, c'est une autre politique qu'il faut.

Le plus grave c'est que le Gouvernement donne l'impression d'être impuissant et d'observer la dérive des chiffres en baissant les bras. Cela c'est tragique. On ne peut pas laisser nos concitoyens ne plus avoir d'espoir en l'avenir.

C'est parce qu'il faut une autre politique que le groupe du Rassemblement pour la République ne pourra malheureusement pas voter votre projet de budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. Pierre Forguès, rapporteur spécial. Malheureusement !

M. le président La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous discutons aujourd'hui d'un budget qui ne laisse personne indifférent. Trois millions de travailleurs privés d'emploi : nul ne peut ignorer, et surtout pas les parlementaires que nous sommes, qu'au-delà de ces chiffres c'est la misère matérielle et morale qui frappe des êtres humains.

Pas un jeune, pas une famille qui ne se sente directement concerné par la politique de l'emploi. Or, pour les chômeurs, les salariés, les retraités, votre politique est mauvaise. Les plus démunis voient la spéculation, les actions en Bourse, les grandes fortunes croître.

Les forces vives de ce pays n'admettent pas cet état de fait. D'importants mouvements sociaux, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ont lieu actuellement. La baisse du pouvoir d'achat, la dégradation des conditions de travail, comme les dénoncent depuis plusieurs années les infirmières, les atteintes aux libertés, à la dignité, sont les faits marquants de la politique gouvernementale.

La revalorisation des salaires et la reconnaissance des qualifications, le S.M.I.C. à 7 000 francs, des emplois stables, sont des exigences que reprennent des travailleurs de plus en plus nombreux. La faiblesse des rémunérations entraîne une situation absurde ; on ne trouve plus suffisamment de candidats pour devenir infirmière, assistante sociale ou instituteur ! Pourtant l'argent existe, les moyens déployés pour la spéculation foncière et financière et dans la frénésie des O.P.A. le démontrent.

Votre budget, madame le ministre, loin de répondre aux besoins de la population, qui pourraient être satisfaits grâce aux progrès considérables des sciences et des techniques, va encore aggraver la situation des chômeurs, des travailleurs, des jeunes et des femmes de notre pays. Les choix que vous faites en reconduisant des méthodes déjà utilisées, notamment les exonérations de charges sociales pour le patronat, la suppression ou la diminution des aides aux travailleurs privés d'emploi, sont dans le prolongement des budgets précédents : toujours plus d'argent pour la spéculation en Bourse, toujours moins pour les hommes et les femmes de ce pays.

Pour ce budget, 74 milliards de francs sont prévus pour l'année 1992, soit 2,2 p. 100 d'augmentation. Des moyens financiers importants sont mis en œuvre, mais une grande part est, directement ou indirectement, mise à la disposition du grand patronat sous forme d'exonérations de charges sociales, de contrats de travail aidés. Vous-même, madame le ministre, avez déclaré : « C'est du jamais vu ! ». En fait, le patronat va disposer d'une main-d'œuvre à bon marché à la charge du contribuable.

Après les T.U.C., les S.I.V.P., les P.I.L., les contrats emploi-solidarité, les contrats de retour à l'emploi, ce sont aujourd'hui les contrats locaux d'orientation et les contrats d'orientation. En dix ans, le nombre de créations d'emplois salariés n'atteint pas 500 000, le chômage touche un million de personnes de plus ; en un an, il a crû de 10,9 p. 100. Dans l'hypothèse la plus haute, les mesures Exo-jeunes et les emplois dits de proximité ne concerneront que 200 000 à 230 000 emplois, c'est-à-dire à peine 50 p. 100 de la progression du chômage en un mois. Près de 2 milliards de francs d'exonérations supplémentaires sont prévus, plus de 4 milliards de francs pour les contrats emploi-solidarité et les contrats d'orientation. Les propositions du nouveau plan pour l'emploi, dont une partie du financement est inscrite dans ce budget, prévoient des rémunérations de 30 p. 100 à 65 p. 100 du S.M.I.C. Comment vivre avec de tels revenus ?

Cette politique de l'emploi ne procède à aucune mesure de rupture avec les choix faits depuis des années. L'Etat apporte son concours et devance même les choix patronaux, comme le S.M.I.C. pour les jeunes.

Les mesures Exo-jeunes consistent à exonérer totalement les entreprises des charges sociales, y compris, pour la première fois, celles de l'assurance chômage ; 100 000 à 130 000 jeunes seront concernés. Que des jeunes soient embauchés ! Oui, et encore en plus grand nombre ! Mais

quelles garanties ont-ils ? Les jeunes sont exaspérés des petits boulots, des stages bidons, des salaires de misère ! Vous le savez bien et les explosions de violence de ces derniers mois en sont révélatrices ! Ce qu'ils veulent, c'est un travail, un emploi durable et une véritable formation ! Vous l'avez d'ailleurs reconnu dès votre entrée au Gouvernement. Mais vous reprenez les vieilles méthodes qui n'ont jamais permis d'enrayer le chômage. Les exonérations de charges coûteront 7 milliards de francs à l'Etat et vous savez bien que les entreprises ne recruteront pas parmi les 200 000 jeunes qui sortent chaque année du système éducatif sans diplôme ni qualification - chiffre extrait du rapport de Lucie Tanguy -...

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Ils sont 100 000 !

Mme Muguetta Jacquaint. ... mais parmi des jeunes ayant au moins le niveau du bac et qui seront ainsi déqualifiés et sous-payés.

Quant aux emplois de proximité, ce seront 100 000 à 150 000 emplois nouveaux à temps partiel sur deux ans.

Sans doute les femmes ou les jeunes, premiers concernés par cette mesure, préféreront-ils un petit travail au chômage. Mais est-ce une voie d'avenir que de passer quelques heures auprès de jeunes enfants ou de personnes âgées, sans aucune formation spécifique alors que tout le monde convient que celle-ci est absolument nécessaire ? Nous avons, en France, des professions reconnues pour assurer de telles tâches. Pourquoi ne pas permettre à ces femmes ou à ces jeunes d'entreprendre une véritable formation, débouchant sur un emploi stable et qualifié ?

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

Mme Muguetta Jacquaint. En fait, sous prétexte de répondre aux aspirations à travailler près de son domicile, vous voulez installer de façon durable la précarisation et la flexibilité.

Alors que de plus en plus de gens sont dans une situation difficile, vous supprimez l'allocation d'insertion qui était versée dans le cadre du régime solidarité de l'assurance chômage parce que ce serait une dépense passive, non créatrice d'emplois.

Cette disposition, totalement injuste, permettra à l'Etat « d'économiser » un milliard de francs.

Une somme de 36 milliards de francs est consacrée à la formation professionnelle. Ce montant, important, devrait permettre aux jeunes, aux travailleurs, aux chômeurs d'acquiescer une véritable formation, soit initiale, soit continue. L'A.F.P.A., organisme public, ne bénéficie pas de moyens suffisants pour répondre aux besoins et, malgré une augmentation de ses crédits d'intervention, les crédits affectés à la rémunération des stagiaires sont en diminution.

Au mois de juillet, l'Etat devait à L'A.F.P.A. plus de 1 milliard de francs. Le non-versement de cette somme, indispensable pour régler les actions de formation dans le cadre des A.I.F., les actions d'insertion pour les demandeurs d'emploi, a entraîné le licenciement de plusieurs formateurs.

En fonction de la place assignée à la France dans le cadre du marché unique européen, vous voulez banaliser et étendre des formations précaires en structurant la formation professionnelle à tous les niveaux afin qu'elle réponde encore plus aux besoins du patronat. Votre budget accentue encore le financement public des choix patronaux. En 1972, les entreprises participaient pour 47,2 p. 100 aux 5 milliards de francs consacrés au financement de la formation continue et de l'apprentissage. En 1989, elles assurent un financement de 41,6 p. 100 sur un montant passé à 80 milliards de francs. Dans le même temps la part des ménages est passée de 0,9 p. 100 à 1,3 p. 100 et celle des pouvoirs publics de 51,9 p. 100 à 54,2 p. 100 dont 5,5 p. 100 pour les régions.

Les contrats d'orientation remplacent les S.I.V.P., les contrats locaux d'orientation, les contrats emploi-solidarité, mais, en définitive, vous n'offrez aux jeunes ni un emploi ni une véritable formation qualifiante. L'adoption du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, qui sera discuté la semaine prochaine au Sénat, conduirait à mettre en cause le droit à la formation pour l'ensemble des travailleurs.

Cent vingt milliards de francs de fonds publics sont affectés à l'emploi. Les exemples démontrent qu'il y a un véritable gâchis ! Les trois quarts de cette somme sont en réa-

lité des aides sociales au retrait durable d'activité. Ces sommes, affectées au nom de la formation professionnelle, de l'action d'insertion et de la promotion de l'emploi, sont détournées de leur but.

Combien d'emplois les exonérations de charges patronales, estimées à 65 milliards de francs, ont-elles contribué à créer ?

Combien d'emplois en moins dus à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ? Les garanties pour lutter contre les licenciements, qui ont été supprimées par la droite, doivent être rétablies.

Quant au budget des droits des femmes, il est en diminution de 10 millions de francs, alors que toutes les femmes se rendent compte aujourd'hui, dans la vie quotidienne, sur les lieux de travail, ces inégalités flagrantes dont elles sont victimes. D'ailleurs, les mouvements sociaux actuels touchent principalement les secteurs où le personnel féminin est en nombre important, ce qui traduit les difficultés auxquelles elles sont confrontées : bas salaires - une femme sur deux gagne moins de 6 500 francs - , non reconnaissance de leurs qualifications, formations inadéquates, chômage - les femmes représentent 40,8 p. 100 de la population active et 50,4 p. 100 des chômeurs - , baisse du pouvoir d'achat, des prestations familiales.

Dernièrement je recevais l'Union des femmes françaises qui dénonçait la politique de santé mise en place, notamment en ce qui concerne les moyens contraceptifs. Je note d'ailleurs à ce propos que des mesures positives viennent d'être prises et je souhaite qu'elles se poursuivent. Je recevais aussi, il y a quelques semaines, une délégation des femmes de la police nationale qui me faisaient part des conditions de travail difficiles auxquelles elles sont confrontées dans l'exercice de leur profession. L'exemple le plus frappant est la non prise en compte de la maternité. Comment peut-on expliquer qu'une femme agent de police, à cinq mois de grossesse, soit affectée à un carrefour pour faire la circulation ?

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

Mme Muguetta Jacquaint. J'ai rencontré également les femmes de Renault-Billancourt qui subissent des pressions pour ne pas prendre l'intégralité du congé maternité auquel elles ont droit.

M. Jean-Claude Lefort. C'est scandaleux !

Mme Muguetta Jacquaint. En fait, on tente de les culpabiliser. Ce n'est pas renoncer à l'égalité professionnelle que de prendre en compte leur spécificité. Est-ce pour autant que les acquis doivent être remis en cause ? Elles ont d'ailleurs, par leur lutte, obligé la direction de Renault à reculer.

Sous prétexte d'égalité, on tente d'imposer le travail de nuit aux femmes. Mais ni l'homme ni la femme ne sont faits pour travailler la nuit. D'ailleurs les infirmières aujourd'hui contestent cette pratique. Or le travail de nuit tend à se généraliser. On assiste à un véritable chantage : c'est le travail de nuit ou la fermeture de l'entreprise ! C'est la seule proposition d'augmentation des salaires qui leur est faite !

Dans le même temps, on leur refuse l'accès à la formation professionnelle et aux responsabilités.

Les femmes ont une place de plus en plus importante dans la vie économique. Le budget du droit des femmes apparaît à peine alors que s'impose la réponse à leurs exigences de mieux concilier leur vie professionnelle, leur vie familiale, leur vie de femme tout court.

Vous pouvez opérer d'autres choix en faveur d'une politique débouchant sur une véritable formation et un emploi qualifié pour tous. Au printemps dernier, les députés communistes ont fait des propositions en ce sens : contrôler les 180 milliards de francs de fonds publics affectés à la formation pour éviter les détournements et exiger qu'ils soient utilisés pour la formation,...

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

Mme Muguetta Jacquaint. ... taxer la spéculation boursière - les mouvements de trésorerie des groupes se chiffrent à 200 milliards de francs - et les exportations de capitaux qui, en 1990, se sont chiffrées à 180 milliards de francs, ce qui rapporterait 50 milliards de francs ; tripler la contribution patronale à la formation ; prélever les 40 milliards de francs pour l'enseignement et la formation sur le budget du surarmement...

M. Thlarry Mandon, rapporteur pour avis. C'est la C.G.T. qui défile quand on ferme les usines d'armement ! Soyons sérieux !

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur Mandon, je me fais l'interprète de toutes les organisations syndicales et de l'ensemble des salariés !

M. le président. Veuillez conclure, madame Jacquaint, votre temps de parole est largement épuisé !

Mme Muguette Jacquaint. Je conclus, monsieur le président !

Les députés communistes proposent donc encore de créer un service public d'insertion dans l'emploi, qui aurait pour mission d'offrir, parallèlement à l'emploi, une formation en alternance ou dans l'entreprise ; de diminuer le temps de travail et de porter la formation à 10 p. 100 du temps de travail...

M. René Carpentier. Très bien !

Mme Muguette Jacquaint. ... enfin de produire et créer français.

Une croissance du P.I.B. de 1 p. 100 conditionne 12 milliards de francs de recettes pour le budget de l'Etat et 27 milliards de francs pour l'ensemble du pays. Contribuer au développement du pays, satisfaire les besoins de la population, suppose que les richesses créées soient utilisées pour les hommes et pour les femmes, mais non pour l'argent.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà une politique de gauche !

Mme Muguette Jacquaint. Le budget que vous nous proposez ne correspond en rien à ces choix et nous voterons contre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Germain Gengenwin, pour dix minutes. Je vous rappelle, mes chers collègues, à la modération dans l'utilisation de votre temps de parole.

M. Germain Gengenwin. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le premier constat alarmant duquel nous partons, c'est 2 772 000 demandeurs d'emploi, chiffre que nous craignons voir atteindre trois millions d'ici peu.

Pour vous être agréable, monsieur le président, je passerai sur la partie de mon intervention relative à l'analyse chiffrée du budget, certains collègues y ayant déjà procédé.

M. le président. Très bien !

M. Germain Gengenwin. Je me limiterai donc à constater un redéploiement interne considérable dans les bleus budgétaires. Face à la complexité de ces mouvements de crédits, l'analyse des chiffres n'a d'ailleurs plus beaucoup de sens. La discussion budgétaire est faussée. Car, madame le ministre, vous occultez des masses financières, bien entendu connues de vos services mais pas de la représentation nationale. On s'y retrouve donc difficilement. Dans ces conditions, comment apprécier avec objectivité votre politique ? Vous présentez un budget incompréhensible. De plus, l'évolution globale des crédits consacrés au ministère est particulièrement inquiétante. En 1990, votre département disposait d'un surplus de trésorerie de 17 milliards de francs, chiffre qui est passé à 9 milliards de francs en 1991 et qui ne sera plus que de 4,9 milliards de francs en 1992. Que va-t-il advenir en 1993, lorsqu'il n'y aura plus de réserve de trésorerie ?

En attendant, le problème numéro un des Français, le chômage, nous crée de gros soucis. Il en va aussi, madame le ministre, de la survie du Gouvernement.

Le Premier ministre, Mme Cresson, nous propose un plan spectaculaire pour les petites et moyennes entreprises. En réalité, ce plan est plutôt vicieux car il introduit un transfert de charges aux dépens des grandes entreprises, puisque le financement du dispositif sera assuré par une augmentation des plus-values financières. Ajoutez à cela la hausse inévitable des cotisations à l'Unedic : comment voulez-vous que les entreprises ne soient pas pénalisées et embauchent ?

Le Gouvernement n'étant pas du tout convaincu de l'efficacité de sa politique, un second plan de secours est improvisé. On ne saurait prétendre que tout cela soit très réfléchi ! Comme par enchantement, vous dégagez 7,5 milliards de francs de crédits supplémentaires, en espérant créer un choc psychologique dans l'opinion ! Après la rigueur, voici les

grands moyens, quitte à renier vos propres convictions. Alors que, en 1981, vous vous battiez sur le thème des nationalisations pour lutter contre le chômage, vous êtes aujourd'hui au pied du mur et vous bénissez les privatisations partielles ! N'est-ce pas, madame le ministre ?

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui !

M. Jean-Claude Lefort. On ne vous le fait pas dire !

M. Germain Gengenwin. Vous pouvez ainsi largement financer les mesures du plan Emploi. Que contient ce dernier ?

Il prévoit d'abord, l'« Exo-jeunes » qui institue un mécanisme d'exonération des charges sociales lié à l'embauche de jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans et n'ayant pas de qualification. Ce dispositif est financièrement intéressant pour les entreprises qui ont des besoins en personnels non qualifiés. Toutefois, comme vient de le dire notre collègue M. Delalande, je ne suis pas certain qu'il aura les effets escomptés. En effet, les entreprises n'embauchent pas quand elles n'ont pas de travail.

En réalité, vous proposez une solution à court terme pour caser une catégorie de chômeurs particulièrement gênante. Pour être efficace, il aurait fallu s'interroger sur l'origine du mal et se demander pourquoi le chômage des jeunes est plus élevé en France que dans les autres pays. Je n'insiste pas puisque Jean-Paul Fuchs a excellemment développé le sujet dans son rapport.

Ainsi que le rappelle à juste titre l'association nationale des élus régionaux : « La comparaison avec l'Allemagne montre qu'il ne s'agit pas d'une fatalité et que le chômage des jeunes est surtout dû à une inadaptation structurelle par rapport aux besoins des entreprises. » En fait c'est notre système de formation qui est en cause. Il ne répond pas aux besoins de notre économie. J'y reviendrai en formulant des propositions concrètes.

La seconde mesure du plan Emploi est constituée par des incitations fiscales au développement de l'emploi de salariés à domicile. Comme vous l'avez si bien indiqué, madame le ministre, cette disposition aura au moins l'avantage de blanchir une partie du travail au noir. Pour l'instant elle profitera surtout aux ménages qui ont des revenus mensuels d'au moins 15 000 francs. Pour les ménages non imposables, vous avez annoncé d'autres mesures. Peut-être pourriez-vous préciser lesquelles dans votre intervention.

En réalité, la crise est plus grave car elle révèle des lacunes plus profondes. Alors que l'on assiste à l'envolée du chômage, à l'augmentation spectaculaire des licenciements économiques, des entreprises recherchent désespérément du personnel, mais pas n'importe lequel : elles ont besoin de personnel qualifié. La situation est donc en partie imputable aux dysfonctionnements de notre système de formation professionnelle, qu'elle soit initiale ou continue.

En effet il faudra bien un jour, dans ce pays, que la notion de formation continue entre dans les mœurs. Certes, 80 milliards de francs sont consacrés par l'Etat, par les régions et par les entreprises à la formation continue à la fois des salariés et des demandeurs d'emploi. Cependant les efforts sont trop dispersés et, quelles que soient les enveloppes budgétaires, votre politique ne gagnera pas en efficacité tant que les crédits ne seront pas mieux gérés.

Pour cela, je vous propose une solution évidente : la décentralisation. En effet l'échelon régional me semble être le meilleur en matière de formation professionnelle. Or, actuellement, la multiplicité des filières et des partenaires chargés d'organiser, de gérer et de financer la formation, rend très aléatoire une véritable cohérence et la complémentarité entre toutes les actions de formation.

La seconde lacune de votre système réside dans la concurrence négative qui s'est développée entre les différents dispositifs de formation que vous encouragez. Pour les formations en alternance, il existe désormais quatre ou cinq types de contrat différents, avec des conditions juridiques et financières très disparates.

Ainsi les financements horaires sont de 24 francs pour l'apprentissage, 60 francs pour le contrat de qualification et 75 francs pour le C.F.I. Les mêmes variations se retrouvent au niveau des rémunérations. Ainsi un jeune de dix-neuf ans, s'il entre en apprentissage - formule que nous voulons promouvoir - perçoit un salaire égal à 25 p. 100 du S.M.I.C. au premier semestre, pourcentage qui progresse au fil des

semestres, alors que, s'il s'agit d'un contrat de qualification, il commence avec une rémunération égale à 65 p. 100 du S.M.I.C.

Madame le ministre, il est urgent de distinguer ce qui est réellement formation professionnelle de ce qui relève du traitement social du chômage. La gestion et le financement doivent être spécifiques. Mettez fin à ce système qui alimente d'abord le fichier de l'A.N.P.E.

Je n'ai rien contre le contrat de qualification qui est utile et nécessaire, car il permet aux entreprises embauchant un jeune à la recherche d'un premier emploi de bénéficier d'une réduction des charges sociales. Mais alors pourquoi limiter son bénéfice à ceux qui figurent sur le fichier de l'A.N.P.E. ? Beaucoup d'exemples pourraient être cités. La formation professionnelle devrait être faite par les entreprises, mais il est tellement plus facile de l'obtenir quand on est demandeur d'emploi, c'est-à-dire inscrit à l'A.N.P.E.

Président dans ma région la commission de rémunération, je pourrais vous citer des exemples bien précis.

Vous êtes sans aucun doute bien consciente, madame le ministre, de tous ces problèmes, mais le système est devenu lourd et complexe. Il y a quelquefois une illusion de changement quand, au sein de cette véritable jungle, vous inventez des formules nouvelles. Tel a encore été le cas dernièrement avec les accords du 3 septembre. En fait, le contenu demeure, seul l'habillage change : feu les S.I.V.P. deviennent les contrats d'orientation ; les C.E.S., sans faire de jeu de mots, se transforment en C.L.O., les contrats locaux d'orientation - et j'en passe.

Pour corriger les dysfonctionnements de ce système, je vous propose de favoriser la gestion régionale des formations destinées aux jeunes cherchant un emploi. Je n'ai pas le temps de développer et je le regrette, mais je tiens à indiquer qu'il faudrait progressivement permettre aux régions de gérer la formation professionnelle. Grâce au schéma régional de formation, grâce aux contrats d'objectifs, elles sont, en effet, les mieux aptes à développer la formation en alternance, à condition que soit réalisée une harmonisation juridique avec les partenaires sociaux. Cette action s'intégrant dans les contrats de plan, les dispositions nécessaires pourraient être négociées d'une façon différente avec chaque région.

Telle est ma proposition, madame le ministre, pour appuyer le rôle positif des régions dans le développement des formations de qualité. Elle est d'autant plus justifiée que le transfert du dossier de l'apprentissage aux régions est une réussite.

Quand on parle de décentralisation, il faut également penser aux moyens. Or aucune indexation n'est prévue pour ce qui concerne l'apprentissage. Peut-être allez-vous nous éclairer ?

Ainsi la ligne de crédits relative à la rénovation de l'apprentissage qui existait l'année dernière a été supprimée. Nous présenterons un amendement tendant à la rétablir.

Il serait également souhaitable que les crédits de 100 millions de francs pour la rénovation de l'apprentissage puissent être répartis par les régions en fonction des plans d'investissement qu'elles ont élaborés.

D'autres questions mériteraient d'être posées, telle celle de la répartition des 110 millions affectés au programme de formation des ministères, ou celle de la revalorisation des primes des agents des D.R.F.P. qui souhaitent obtenir une augmentation de 15 p. 100. Mais je n'en ai plus le temps.

Madame le ministre, une seule question pour conclure : que penser d'un gouvernement qui ne semble plus avoir les moyens de sa politique et qui improvise des mesures au coup par coup ? On ne saurait dire que cela soit très cohérent !

Je n'ose reprendre les termes utilisés par l'un des rapporteurs, mais, vous l'aurez compris, le groupe de l'U.D.C. ne peut pas approuver votre projet de budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union pour le centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

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

M. Michel Coffineau. Madame le ministre, le projet de budget que vous nous présentez s'inscrit dans un contexte marqué par une double difficulté : une situation économique difficile, mondialement tendue et des crédits forcément limités à cause de cette situation. Pourtant, comme vous l'avez annoncé, le Gouvernement a consenti un effort excep-

tionnel pour créer des emplois, pour améliorer les moyens de la formation professionnelle et pour aider au changement du travail.

Les crédits inscrits dans le bleu budgétaire, ainsi que les moyens supplémentaires annoncés par le ministère du budget et les décisions récentes du conseil des ministres méritent cependant que l'on salue l'effort financier accompli. C'est ce que font les socialistes. Surtout, le détail des mesures et les explications que vous avez bien voulu nous donner en commission, madame le ministre, montrent votre volonté d'utiliser ces crédits avec la plus grande efficacité, d'optimiser les actions et de rechercher la qualité. Votre grande connaissance du terrain vous permet d'ailleurs, nous l'avons constaté, de saisir la réalité profonde et de privilégier, ici et là, la bonne solution à court comme à moyen terme.

J'examinerai successivement les actions liées à la lutte pour l'emploi, à l'amélioration de la formation professionnelle et au changement du travail.

La lutte pour l'emploi est d'autant plus indispensable que la pente naturelle annoncée pour la courte période conduit plutôt vers une nouvelle détérioration de la situation. Chacun sait bien qu'il n'est pas de solution durable et massive sans reprise économique. Il semble cependant que celle-ci devrait être au rendez-vous à moyen terme. En attendant, il convient de mettre en place une multitude d'actions. C'est ce que vous proposez.

Une meilleure connaissance des emplois est indispensable. Vous lancez l'A.N.P.E. dans cette bataille en accentuant la dimension de l'une de ses missions principales qui consiste à être au service des entreprises, à les aider à formuler la nature exacte des emplois utiles à leur activité et à trouver le candidat qui convient.

L'A.N.P.E. a besoin d'être appréciée et confortée. Elle doit faire face, avec des moyens qui n'ont pas toujours été suffisants, à l'accueil d'un nombre grandissant de chômeurs.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Michel Coffineau. Désormais, il faut qu'elle soit davantage orientée vers la recherche des offres d'emplois et qu'elle soit reconnue par les chefs d'entreprise...

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Excellent !

M. Michel Coffineau. ... lesquels ont eu souvent trop tendance, dans un passé récent, à l'ignorer ou à la critiquer. Pour cela, madame le ministre, il convient de ne pas lésiner sur les moyens.

La mesure d'exonération des charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification est aujourd'hui indispensable. Nous connaissons bien les intéressés dans nos villes : souvent sortis prématurément du milieu scolaire, ils n'ont pas d'idée précise d'orientation ou ne savent pas réellement la formuler. Une activité en entreprise peut déclencher chez eux le processus d'orientation et d'envie de formation.

Afin que cette formule soit un succès il faut réunir deux conditions : d'une part, une vérification stricte à l'embauche pour éviter les abus que nous avons connus avec les S.I.V.P., c'est-à-dire l'emploi au rabais de salariés qualifiés ; d'autre part, l'engagement des chefs d'entreprises de faciliter l'orientation du jeune vers un métier précis avec la formation nécessaire.

Vous mettez en place des dispositions incitatives au développement des emplois, liées à l'aide à la personne, sous la forme de réductions d'impôts pour les employeurs. Cela aussi m'apparaît une bonne décision, qui devrait permettre à la fois de commencer à lutter contre le travail clandestin, avec des retombées positives sur les cotisations de la sécurité sociale, et d'ouvrir la perspective de nombreuses créations d'emplois. Je me réjouis de la décision prise hier en conseil des ministres de faire bénéficier de cette disposition les associations qui organisent cette aide à la personne.

Je voudrais, à ce sujet, élargir un peu le propos et souhaiter que l'on puisse valoriser ces emplois d'aide à la personne. L'évolution de notre société nécessite en effet de plus en plus la satisfaction de besoins sociaux, particulièrement ceux liés à l'aide à la personne. Il ne faudrait pas, pour autant, que l'on assimile cette aide à de « petits boulots ». Ne renouvelons pas l'erreur qui a été commune au cours de ces dernières décennies, où la mentalité ambiante a conduit à dévaloriser le travail manuel au profit du travail de bureau. Nos voisins allemands n'ont pas commis cette erreur et cela leur a plutôt réussi.

Intervenir dans une famille, auprès des enfants, des personnes âgées, des malades, demande une qualification qu'il faut reconnaître, une formation qu'il faut développer.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. C'est un vrai métier !

M. Michel Coffineau. Je terminerai sur ce sujet en parlant des chômeurs et du licenciement.

Quant aux chômeurs, d'abord, des voix s'élèvent régulièrement pour les critiquer en bloc, comme s'ils étaient tous responsables de leur situation. Vous proposez de mettre en place un contrôle plus rigoureux. C'est une bonne chose, car cela permettra de bien identifier l'immense majorité de ceux qui sont réellement à la recherche d'un emploi. Angoissés face à leur avenir et ne se satisfaisant pas du statut de chômeur, ils aspirent, eux, à trouver ou à retrouver la dignité du travail. En isolant les tricheurs, peu nombreux, on reconnaîtra mieux les autres.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Michel Coffineau. En ce qui concerne le licenciement, je crains que l'on n'assiste à un dérapage à cause de la plus totale liberté donnée aujourd'hui pour licencier. De nombreuses entreprises ont en effet tendance à ajuster, de façon mécanique, leur niveau d'emploi à leur activité du moment. Je ne suis pas certain que cela soit bénéfique à leur compétitivité, à leur capacité à faire face aux fluctuations, sans compter les dégâts humains que provoque le développement de cette précarité de l'emploi.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Excellent !

M. Michel Coffineau. La gestion prévisionnelle de l'emploi peut permettre de mieux gérer ces à-coups. Je suis d'ailleurs un peu déçu, madame le ministre, que la ligne budgétaire permettant d'aider les P.M.E. et les P.M.I. en la matière reste stationnaire. Il y a pourtant beaucoup de travail à faire dans ce domaine.

A propos des licenciements, il faut aussi parler des plans sociaux, car, ainsi que l'a souligné Thierry Mandon, certaines des méthodes employées sont très critiquables : licenciements systématiques des plus âgés, grosse prime d'incitation à la démission et bien d'autres procédures tournent le dos à la recherche d'une solution adaptée à chacun des salariés. Je souhaiterais que l'inspection du travail se donne les moyens d'être plus attentive à l'établissement des plans sociaux et aux conseils qu'elle peut donner aux entreprises.

S'agissant de la formation professionnelle, vous proposez, madame le ministre, une meilleure organisation et une amélioration qualitative. Ainsi le crédit formation individualisé sera enrichi et diversifié, notamment par l'allongement de la durée des formations et par une meilleure qualité de ces formations.

Vous doublez le nombre des bilans de compétence et vous préconisez des actions de remise à niveau et de resocialisation. Vous décidez également une formation de plus haut niveau pour le secteur industriel et le B.T.P. en relevant substantiellement le barème horaire, sans oublier le maintien des actions menées en faveur des chômeurs de longue durée.

Pour améliorer l'accès à l'emploi des populations les plus vulnérables vous proposez la mise en place de 160 000 actions d'insertion et de formation et, pour les jeunes sans qualification, 60 000 contrats locaux d'orientation seront mis en place.

Vous préconisez le regroupement des structures d'accueil à travers des « carrefours jeunes » et vous voulez accroître le nombre de missions locales. Je souhaite m'arrêter un instant sur ce sujet, car je constate que bien des jeunes ont des difficultés à s'insérer dans tous ces dispositifs ou partent sur des fausses pistes parce que les structures susceptibles de les aider dans leur première démarche, pour le premier aiguillage ne sont pas en nombre suffisant. Là encore je suis un peu déçu de voir que la ligne budgétaire correspondante est seulement maintenue.

Beaucoup d'efforts restent à accomplir en faveur de ces structures d'accueil, lesquelles pourraient d'ailleurs utiliser beaucoup plus les élus locaux et les services des mairies.

Comme de nombreux collègues, j'ai été alerté par la forte diminution des crédits du programme de formation des ministères. Mais je crois savoir que des dispositions ont été

prises, ou vont l'être, pour que toutes les formations correspondant à de vrais besoins soient maintenues. Nous attendons tous des assurances à ce sujet.

Je voudrais attirer votre attention sur la situation souvent difficile des organismes de formation qui perçoivent les deniers de l'Etat avec un retard considérable, ce qui les oblige à payer des agios aux banques. Ces sommes seraient mieux utilisées pour la formation elle-même. Améliorer cette situation est éminemment souhaitable, même si pendant ce temps, je le reconnais, il faut faire montre d'une plus grande sévérité dans l'octroi de l'agrément aux centres de formation et de plus d'exigence sur la qualité de l'enseignement dispensé.

Madame le ministre, vous nous avez informés de l'action de votre ministère dans trois directions : le respect par les entreprises des règles de base du droit du travail et des conventions collectives, notamment en matière d'hygiène, de sécurité et de durée maximale du travail ; le développement de la négociation collective ; l'aménagement de l'organisation du travail accordant plus de responsabilités et plus d'autonomie aux salariés, dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Il est indispensable d'accroître l'efficacité de l'inspection du travail. Contrôler est sa fonction. Il faut aussi qu'elle sanctionne, faute de quoi l'Etat ne serait plus le garant du droit et donc, de la démocratie. Mais, il lui faut également conseiller. Les contrôleurs et les inspecteurs du travail trouveront là un champ d'activité immense.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Oh oui !

M. Michel Coffineau. Ils déplorent souvent le manque de moyens. Certes, les crédits de fonctionnement sont en forte augmentation, mais l'insuffisance de personnel reste souvent criante. C'est le cas particulièrement en Ile-de-France où les créations de postes n'ont pas suivi les nécessités de l'évolution de l'emploi et où, de surcroît, de nombreux postes ne sont pas pourvus. Peut-être un redéploiement serait-il nécessaire au niveau national.

Les syndicats ont également un rôle essentiel à jouer dans toutes ces actions...

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Il y a beaucoup à dire sur ce chapitre !

M. Michel Coffineau. ... et ils le joueront d'autant mieux que les représentants syndicaux recevront une bonne formation. Peut-être, madame le ministre, faudrait-il hisser les crédits alloués aux actions de formation pour les syndicats au niveau du rôle qu'on attend d'eux.

Enfin, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, les socialistes n'oublient pas qu'il faut aussi faire respecter les droits des femmes et l'égalité professionnelle et faciliter l'insertion des jeunes filles, domaines où, nous le savons tous, il reste encore beaucoup à faire.

Madame le ministre, vous parlez de « changement » du travail. Pourquoi ne pas garder l'expression que la plupart d'entre nous emploient, à savoir l'amélioration des conditions de travail ? Certes, l'amélioration des conditions de travail fait partie du changement, et je reconnais que nous sommes entrés dans une période où il convient de faire du changement du travail le cœur de la politique sociale.

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Michel Coffineau. Il y a à cela deux grandes raisons.

La première est idéologique. Il faut le dire très clairement, la plupart des grandes forces politiques ont abandonné l'idée que l'entreprise soit le lieu privilégié de la lutte des classes qui doit aboutir au passage à une société radicalement différente où l'entreprise, justement, n'existerait plus sous sa forme actuelle. Mais l'acceptation quasi générale de l'économie de marché et des formes juridiques actuelles des entreprises ne doit pas pour autant nous faire admettre une logique d'exploitation des travailleurs, de mépris des hommes et des femmes ou de maintien dans des situations précaires et sous-qualifiées.

La deuxième grande raison tient à l'évolution technologique et à la transformation, qui est en cours, de l'organisation de travail. Le taylorisme disparaît des secteurs les plus anciens, même si, hélas ! il apparaît là où il existait peu, je pense à l'artisanat, aux services ou à la logistique. La concurrence accrue sur les marchés a engendré des exigences de qualité et nécessité une production en flux tendus. N'ou-

blions pas non plus que les nouvelles générations de salariés ont des manières de vivre et de consommer différentes de celles de leurs aînés et un niveau de formation générale globalement plus élevé. Tout cela amène un certain nombre d'entreprises à envisager une organisation du travail très différente qui, faisant plus appel à la qualification, à la responsabilité de chacun, à son intelligence, recomposerait les tâches, modifierait radicalement les relations hiérarchiques, sociales et humaines.

Le temps me manque pour développer ces thèmes, mais je souhaite, madame le ministre, que vous consacriez une grande part de votre énergie à inciter, par les moyens appropriés, les entreprises à agir en ce sens. Tout le monde y gagnera : les salariés pour qui le temps passé au travail cessera d'être une contrainte désagréable, et l'entreprise, qui progressera en efficacité et en compétitivité, verra ses profits augmenter. Sans compter les retombées sur l'emploi et sur l'économie à laquelle ces méthodes pourraient redonner un souffle. Les expériences en cours montrent que ces méthodes nouvelles sont bien plus efficaces que la classique et passive réduction du coût du travail.

Madame le ministre, voilà un grand chantier à ouvrir. Lors que je vois ce qui se passe dans certaines grandes entreprises publiques, je pense à Renault - à ce propos je vous félicite de l'action que vous avez menée tout récemment pour tenter de régler le conflit - j'ai envie de vous demander d'intervenir auprès des P.-D.G. de toutes les entreprises publiques pour les inciter dès aujourd'hui à mettre « le changement du travail au cœur de la politique sociale » de l'entreprise qu'ils dirigent. Que les entreprises publiques soient les premières à le faire !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Michel Coffineau. Il faudra du temps. Pourquoi ne pas commencer dès maintenant ?

Madame le ministre, le groupe socialiste soutient votre action parce qu'elle répond aux exigences du moment et il votera donc les crédits de votre ministère. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Arthur Dehaine. Dommage qu'il soit minoritaire !

M. Jean Ueberschlag. S'il y a vote !

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

M. Jean-Pierre Philibert. Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis 1988, mais on pourrait dire depuis dix ans, l'emploi figure au premier plan des priorités du Gouvernement. On pouvait donc penser, on pouvait donc espérer, que le budget que vous nous présentez aujourd'hui manifesterait de façon concrète cette priorité.

Hélas ! comme le titrait l'ensemble de la presse du 19 septembre dernier, au lendemain de la présentation de la loi de finances, c'est un budget morose, un budget serré ou, pour reprendre l'expression du quotidien *Les Echos*, vous gérez, madame le ministre, un ministère quelque peu sacrifié.

Les partenaires sociaux ne s'y sont d'ailleurs pas trompés qui parlent les uns d'un budget de régression sociale, les autres d'un « projet dans la ligne droite de la rigueur sans croissance », alors que les perspectives industrielles sont de plus en plus sombres, la situation de l'emploi chaque jour plus inacceptable et les tensions sociales de plus en plus nombreuses. D'ailleurs, nos rapporteurs, tout à l'heure, en des termes plus enrobés et avec un regard plus clément à votre égard, n'étaient pas loin de reprendre un certain nombre de ces critiques.

Vous comprendrez donc, madame le ministre, dans ces conditions, qu'au-delà du strict examen de vos crédits, nous nous penchions sur l'ensemble de la politique que vous entendez conduire et, bien entendu, plus particulièrement sur l'emploi et la situation sociale.

Votre budget est donc un budget de rigueur, un budget morose. Le moins qu'on puisse dire effectivement en examinant les chiffres est que vous n'avez pas été gâtée.

En effet, les crédits ouverts pour 1992 au titre du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèvent à 69,1 milliards de francs, soit une augmentation de 2,17 p. 100 par rapport à 1991. Mais, comme l'expliquait excellemment notre collègue M. Forgues, la masse de crédits disponible, si l'on y rajoute les reports disponibles qui, en un

an, diminuent de moitié, passant de 9 à 4,9 milliards, sera de l'ordre de 74 milliards comme l'an passé, ce qui traduit donc une diminution en francs constants.

De surcroît, on n'en a pas encore parlé, la trésorerie du ministère est asséchée alors qu'elle s'élevait à quelque 17 milliards il y a deux ans.

M. Jean-Pierre Delalande. Eh oui !

M. Jean-Pierre Philibert. Il va donc y avoir des choix difficiles à faire et des économies douloureuses.

Comme les années précédentes, les dépenses actives, c'est-à-dire engagées au titre du soutien à l'emploi, progressent au détriment des dépenses passives, portant sur la seule indemnisation du chômage.

Elles atteignent cette année 67,9 p. 100 contre 32,1 p. 100 malgré la forte augmentation du nombre de chômeurs. Au-delà des chiffres, c'est une démarche, intéressante qui mérite d'être poursuivie. J'y reviendrai tout à l'heure.

Pour les dotations des services de l'emploi, il s'agit d'une mise à niveau des moyens de fonctionnement des services programmés sur plusieurs exercices. Ainsi, la dotation de l'A.N.P.E. augmente de 288,4 millions de francs soit plus 7,5 p. 100 ; 355 emplois seront créés, afin de créer de nouveaux cercles de recherche d'emploi et de poursuivre la modernisation du système informatique. J'en profite, au passage, pour poser publiquement la question du devenir de l'A.N.P.E., dont la carence collective est bien connue. Ce n'est pas mettre en cause la qualité des fonctionnaires qui travaillent à l'A.N.P.E. que de poser cette question.

J'avoue avoir été stupéfait qu'il ait fallu donner des directives à l'A.N.P.E. pour leur demander de prendre contact avec les milieux économiques, les entreprises, pour accélérer la recherche d'offres d'emplois. Il y a là un vrai chantier à ouvrir. Je souhaite que d'autres débats nous donnent l'occasion d'y revenir.

Venons-en à l'amélioration des dispositifs existants. Les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises sont en augmentation de 10 p. 100 pour un montant total de 1,2 milliard de francs. Cette mesure est à rapprocher de l'assouplissement du régime fiscal de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

L'aide aux travailleurs handicapés ; en augmentation de 17 p. 100 ; se monte pour 1992 à 176,8 millions de francs. Je note l'effort fait en faveur de l'insertion des handicapés - 4 900 places nouvelles - même si l'on reste très loin du compte en la matière.

Je m'attarderai davantage sur les réductions de crédits. D'abord, la « redéfinition du champ des bénéficiaires de l'allocation d'insertion », inscrit à l'article 85 du projet de loi de finances, a pour effet de supprimer 1,9 milliard de francs, en excluant les jeunes de seize à vingt-cinq ans et les femmes seules, chefs de famille. Cette dépense est interprétée comme une « dépense passive ». Le Gouvernement propose d'orienter les jeunes vers des contrats emploi-solidarité, dont, paradoxalement, il diminue le nombre et les femmes seules, si j'ai bien compris, vers le R.M.I. !

La diminution alarmante des C.E.S. - ils passeront de 400 000 pour 1991 à 158 000 en 1992 auxquels on peut ajouter 60 000 contrats d'orientation pour les seize-dix-huit ans - me paraît contestable. Vous avez beau jeu de justifier cette baisse par la crainte de voir la formule des C.E.S. dériver. Mais ces contrats ont rendu d'immenses services. Ils ont contribué à insérer dans la vie active de nombreux jeunes. Aussi, on ne peut que s'interroger sur l'opportunité d'en diminuer le nombre en pleine aggravation du chômage et de supprimer, purement et simplement, comme le disait tout à l'heure notre collègue Jean-Pierre Delalande, l'allocation d'insertion.

Comme le rappelait M. Fuchs tout à l'heure, 1991 est une année symbolique pour la formation professionnelle puisque nous fêtons les vingt ans de la loi de 1971.

Le capital de l'entreprise, c'est aussi sa matière grise dont la pérennité est assurée par la formation : formation emploi, formation qualification et, j'allais dire, pour reprendre une expression employée par Mme Cumunel, « formation-obsession ».

Le temps n'est plus où retourner à l'école était plus ou moins bien senti par les adultes. L'acquisition en temps réel des connaissances nouvelles à tout moment de la vie professionnelle devient le facteur essentiel de la productivité de l'entreprise et de la garantie d'un emploi. Le diplôme qui

constitue, certes, un bon passeport pour l'emploi, n'est nullement un visa permanent et la sanction des études initiales ne conditionne plus l'emploi définitif.

Nous regrettons donc de constater qu'avec 25,335 milliards de crédits ouverts pour 1992, au lieu de 28,855 milliards en 1991, le budget de la formation professionnelle diminue de 13 p. 100. Cette diminution nous paraît peu conforme avec les intentions affichées.

L'effort de formation professionnelle est insuffisant et la qualité de l'offre de formation est à améliorer. La loi Laignel du 4 juillet 1990 sur le crédit formation demeure encore largement inappliquée. Nous attendons toujours les décrets en Conseil d'Etat, plus d'un an après.

Le lien entre la formation, l'emploi et la qualification doit être renforcé. La formation professionnelle devrait remédier à l'inadéquation entre offres et demandes d'emplois.

Un mot enfin sur l'apprentissage, priorité aussi annoncée par le Premier ministre. M. Fuchs le disait tout à l'heure : 230 000 jeunes apprentis en France contre près de 2 millions, 1,7 million exactement, en République fédérale d'Allemagne. Le fossé est énorme et se retrouve à l'analyse du taux de chômage en pourcentage pour les moins de vingt-cinq ans : 18,6 p. 100 de cette classe d'âge est en France en situation de chômage contre 4,5 p. 100 seulement, en Allemagne.

Nous aurons l'occasion d'y revenir, j'imagine, à l'occasion d'autres débats.

Mais vous savez qu'au-delà même un effort budgétaire, il vous faudra, madame le ministre, surmonter les désaccords idéologiques entre le ministère de l'éducation nationale et les responsables de l'apprentissage. Nous avons pris acte de votre volontarisme, nous espérons qu'il n'est pas uniquement de façade et qu'une véritable politique de l'apprentissage sera mise en œuvre.

Voilà brossé à grands traits, mes chers collègues, ce que l'on peut dire du projet de budget pour 1992. Comme je le disais au début de mon intervention, madame le ministre, je voudrais évoquer ici, avec vous, les problèmes de l'emploi et de la situation sociale.

Une croissance molle et l'incertitude sur la capacité de l'économie mondiale à faire face au bouleversement économique actuel, telles sont les deux données fondamentales des mois et des années à venir. Les conséquences de cette situation sont devenues tout à fait visibles en France : les créations d'entreprise, de janvier à juillet, sont en recul de 13 p. 100 par rapport à l'année dernière ; les effectifs salariés ont diminué, pour la première fois depuis 1986, de 0,2 p. 100 au cours du deuxième trimestre, avec un fléchissement plus prononcé encore dans l'industrie - de 0,8 p. 100 ; les disparitions d'entreprise se sont élevées à 4 489 en juin contre 3 848 en moyenne mensuelle en 1990 ; le nombre de demandeurs d'emploi approche les 2 800 000, soit 9,5 p. 100 de la population active contre 8,9 p. 100 il y a un an, soit une hausse annuelle supérieure à 10 p. 100. Seule l'Italie, parmi les grands pays industrialisés, devance la France.

Cette brusque augmentation du chômage est le résultat de causes non seulement conjoncturelles - faire face au repli de l'activité économique en attendant la reprise - mais aussi structurelles - réaliser des gains de productivité. La conjugaison des deux effets se fera sentir négativement sur la situation de l'emploi, tant que la reprise économique et une politique en faveur de l'investissement ne seront pas réalisées.

Les conséquences financières de cette aggravation pèsent sur l'ensemble des équilibres du système de protection sociale. La dégradation du solde de l'emploi ajoutée à la faible variation de la masse salariale entraînent une diminution de l'assiette des cotisations sociales. Ainsi, l'U.N.E.D.I.C. prévoit-elle un déficit de 16 milliards de francs en 1992.

M. Léonce Deprez. C'est un engrenage !

M. Jean-Pierre Delalande. Fatal.

M. Jean-Pierre Philibert. Pourtant, l'effort financier pour lutter contre le chômage n'a jamais été aussi élevé : 215 milliards de francs consacrés à la formation, à la réinsertion professionnelle et à l'indemnisation du chômage. On peut se demander, à juste titre, si cet argent est correctement employé, et si les structures administratives, j'y reviens, - A.N.P.E., Assedic - sont appropriées.

Mais le débat lancé par le ministre du budget sur les « vrais-faux chômeurs », ainsi que sur la validité des statistiques du chômage, apparaît comme une tentative désespérée...

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est un peu excessif !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Les chants désespérés sont souvent les plus beaux !

M. Jean-Pierre Philibert. ... de masquer la réalité des chiffres. Car, pour reprendre une expression de chez moi, « casser le thermomètre n'a jamais fait tomber la fièvre ». Il s'agit plus, en la circonstance, de créer une agitation médiatique, assez inopportune, que de chercher des solutions véritables.

Ce sentiment de politique « poudre aux yeux » est renforcé par l'annonce de la réduction pour la deuxième année consécutive de votre budget. Nous en avons parlé longuement.

Vous avez beau annoncer des mesures pour l'emploi, vous n'avez pas les moyens de votre politique. Le plan P.M.E.-P.M.I. dévoilé par Mme le Premier ministre est de la même veine : financer les P.M.E.-P.M.I. en taxant les grandes entreprises, en instituant une espèce de « dotation de solidarité entre les entreprises », revient à déshabiller Pierre pour habiller Paul, et on n'en voit pas l'effet stimulant sur l'emploi.

Il en est de même pour le plan emploi que vous avez présenté le 16 octobre. Ce plan est articulé autour de deux axes : l'Exo-jeunes et les services aux personnes.

Par exemple, pour l'Exo-jeunes, tout en observant que ces mesures vont dans le sens d'une réduction des charges salariales pesant sur les entreprises - c'est une bonne chose - et reconnaissent implicitement que le problème de l'allègement du coût du travail est le point central d'une lutte efficace contre le chômage, on remarque que le seuil des établissements de moins de 500 salariés exclut du champ d'application de l'exonération toutes les grandes entreprises, que pour les travailleurs indépendants souhaitant embaucher leur premier salarié, le dispositif d'exonération à l'embauche du premier salarié reste plus favorable que l'Exo-jeunes - celle-ci sera donc sans effet - qu'en rendant plus avantageuse l'embauche des jeunes sans qualification ni diplôme, cette mesure risque d'engendrer, on le mesurera à terme, des effets pervers sur le recrutement des jeunes diplômés, ne serait-ce qu'au niveau du C.A.P. et du B.E.P., ou aux niveaux IV et V.

Pour les services aux personnes, il s'agit d'instituer une réduction d'impôt de 50 p. 100 des dépenses engagées, dans la limite de 25 000 francs, pour l'emploi d'un salarié à domicile à partir du 1^{er} janvier 1992.

Le dispositif n'appelle pas de grande critique. On peut toutefois regretter les plafonds proposés, qui auront pour effet de ne développer que des emplois à temps très partiel.

Par ailleurs, la mesure proposée par le Gouvernement reprend, sur des bases fiscales différentes, le constat et les innovations de la proposition de loi déposée par le groupe U.D.F. tendant à développer les emplois de proximité.

M. Jean-Claude Lefort. Si c'est vous qui le dites !

M. Jean-Pierre Philibert. En fait, la critique fondamentale porte sur la courte période retenue - octobre 1991 - mai 1992 - avec, au-delà, l'espoir que, la croissance étant revenue, l'emploi repartira.

Or, si l'on escompte toujours pour 1992 une certaine reprise aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, il est clair, ainsi que M. Mandon l'a parfaitement illustrée tout à l'heure, que celle-ci restera freinée par l'exoès d'endettement tant des entreprises que des consommateurs, et je crains qu'elle ne soit, pour reprendre une expression de conjoncturiste, « molle et sinusoidale ».

M. Bérégovoy a prudemment tablé sur une croissance de 2,2 p. 100. Avez-vous examiné les conséquences pour l'emploi de cette faible croissance ?

Un expert de la Caisse des dépôts rappelle que le taux de croissance qui stabilise l'emploi est, en régime régulier, de l'ordre de 1,5 à 2 p. 100, celui qui stabilise le chômage de 2,5 à 3 p. 100. Il faut plus de 3 p. 100 de croissance pour commencer à réduire le chômage. Et, malheureusement, à croissance égale, la France crée moins d'emplois que les autres grandes nations développées.

Or le Gouvernement n'a pas de marge de manœuvre de politique budgétaire : le déficit extérieur ne se résorbe pas et l'endettement public s'accroît.

Les mesures fiscales décidées en faveur des petites et moyennes entreprises vont dans le bon sens mais elles sont insuffisantes au regard du retard d'investissement pris par rapport à l'Allemagne notamment. La réapparition de la dégradation de la situation financière des entreprises appelle des mesures d'une autre ampleur.

Il faut donc, de toute urgence, mettre en œuvre une autre politique que de nombreux Français souhaitent et que le président de la C.G.C., Paul Marchelli, qui a l'art de la formule, synthétisait, le 24 octobre, dans un éditorial intitulé : « Appel à la responsabilité ».

Traçons-en les grandes lignes.

Premièrement, la réduction des dépenses publiques.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. Jean-Pierre Philibert. Le niveau des taux d'intérêt, qui alourdit considérablement l'endettement des entreprises, est tributaire de la politique monétaire allemande et de l'évolution de la parité franc-Mark. Et, comme on le sait, il ne faut sans doute pas s'attendre à un assouplissement outre-Rhin avant le printemps.

Or la réduction des dépenses publiques est l'un des plus sûrs moyens de faire baisser les taux d'intérêt. A cet égard, une fâcheuse dérive est, hélas ! observée depuis quelque temps.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Comment soutenir l'emploi tout en diminuant les dépenses publiques ? Il faudra nous l'expliquer !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Il y a une contradiction ! Quel manque de cohérence !

M. Jean-Pierre Philibert. Les dépenses des administrations publiques sont passées de 46 p. 100 du P.I.B. en 1979 à 53,6 p. 100 du P.I.B. en 1985, avant de redescendre à 50,7 p. 100 en 1989, sous l'effet d'une croissance des dépenses de l'Etat et des prestations sociales plus faible que celle de la production. Mais, depuis 1990, on assiste à une forte poussée des dépenses publiques qui ont atteint 51,5 p. 100 du P.I.B. en 1990. Le déficit des administrations publiques, qui s'était notablement réduit en 1985, a vivement progressé pour s'établir à 1,7 p. 100 du P.I.B. en 1990.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Et où supprimeriez-vous des emplois ?

M. Jean-Pierre Philibert. Deuxième voie à explorer : l'allègement des charges des entreprises et une redistribution entre salaire direct et salaire indirect.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. C'est fait !

M. Jean-Pierre Philibert. Il faut répéter que, depuis 1990, le taux d'épargne, le taux d'autofinancement et les fonds propres des entreprises baissent tandis que la charge de leur dette augmente. Cette situation qui handicape nos entreprises, notamment par rapport à leurs concurrentes allemandes, appelle des révisions fiscales.

Il faudrait enfin une révision des prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux des entreprises françaises, qui représentent 17 p. 100 du P.I.B. en France au lieu de 10 p. 100 en Allemagne...

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Ils paient davantage d'impôts !

M. Jean-Pierre Philibert. ... soit un différentiel de 400 milliards de francs, révision qui devrait, pour les salariés, s'opérer au profit du salaire direct.

Enfin, troisième voie à explorer, la reprise de l'emploi passe obligatoirement par une réforme du système éducatif et un redéploiement de certaines formations professionnelles au profit de l'alternance.

Le chômage nous saisit à la gorge, a dit le Président de la République.

M. Jean-Claude Lefort. Vous êtes dans le rouge !

M. Jean-Pierre Philibert. Il a raison mais, sans mettre en doute l'énergie que vous allez consacrer à la mise en œuvre de ce plan Emploi, madame le ministre, je pense que vous ne

gagnerez pas ce combat car l'on ne vous en donnera pas les moyens. Je ne fais pas allusion, vous l'aurez compris, à l'opposition nationale !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Si, si vous ne votez pas !

M. Jean-Pierre Philibert. Les vrais responsables sont ailleurs. Il y a des solidarités gouvernementales difficiles à assumer. Il y a aussi des charges lourdes à porter.

Le casse-tête du chômage demeurera entier tant que notre économie restera entravée par le poids excessif des prélèvements en tout genre. Tous les budgets que nous avons examinés ici procèdent de la même analyse : un manque de souffle, une incapacité à opérer les choix d'avenir.

Votre gouvernement se résout mal à admettre que l'allègement, voire l'effacement des charges sociales créerait des emplois.

Vous continuez de nous expliquer que le coût du travail est si avantageusement composable aux autres pays industrialisés que la notion même de S.M.I.C. jeunes n'a pas de raison d'être débattue.

Alors, pas de baisse d'impôts, mais des transferts, pas de diminution des dépenses ni de remise en cause de certaines fonctions de l'Etat, pas d'aide sectorielle massive ni de privatisation réelle. La France, comme je disais il y a encore quelques jours, Michel Albert, fait toujours bande à part.

Nous ne voulons plus de demi-mesure, madame le ministre, et parce qu'une autre politique est possible...

M. René Carpentier. Une politique de gauche !

M. Jean-Pierre Philibert. ... parce qu'elle est impatiemment attendue par les Français...

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

M. Jean-Pierre Philibert. ... nous ne cautionnerons pas ce budget. Le groupe U.D.F., si tant est que nous ayons à voter, votera contre ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

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

M. Jean Royer. Madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, en cinq minutes, je voudrais faire quatre propositions constructives. Les deux premières ont trait aux stages pour former les chômeurs et assurer leur retour à l'emploi, les deux autres au système de l'apprentissage.

Si votre budget n'est pas assez riche de moyens, il est riche de bonnes idées et de bonnes intentions...

M. Léonce Deprez. C'est vrai !

M. Jean Royer. ... qui, l'expérience le montre, peuvent donner de bons résultats.

Le premier point concerne les contrats emploi-solidarité. L'objection fondamentale à leur égard est que ce sont des stages parking, qui ne mènent pratiquement à rien.

M. Léonce Deprez. Ce n'est pas vrai !

M. Jean Royer. Comme beaucoup d'autres, j'ai organisé des réunions avec les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée. Telle est incontestablement la réaction générale !

Pour répondre à cette objection, nous avons eu l'idée, ensemble, d'adapter la durée et la qualité des stages aux besoins réels de ceux qui en sont l'objet et aux besoins en emplois, en profil, en niveaux et en filières des entreprises.

Pour ce faire, vous avez deux moyens.

Permettez aux préfets de garder quelques quotas pour mieux assouplir la durée des stages et l'enseignement. Certains ont besoin de dix-huit mois pour parvenir à une certaine forme d'adaptation ; d'autres pourront y parvenir en douze mois et d'autres encore, compte tenu de leur instruction de base, pourront aller beaucoup plus vite et auront besoin de six mois. Adoptez donc une politique de souplesse et d'adaptation !

Par ailleurs, les collectivités locales qui s'associent à la formation des jeunes sous contrat devraient bénéficier sur leurs primes d'une suppression de charges sociales. Les villes qui coopèrent devraient y être encouragées afin que les jeunes aient la plus grande confiance possible dans leurs stages.

La deuxième novation concerne les contrats de retour à l'emploi.

Une subvention de l'Etat de 14 000 francs au moment du retour à l'entreprise, c'est tout à fait insuffisant. Nous avons fait l'expérience à Tours avec 54 000 francs d'apport, mais nous nous heurtons à de nombreuses difficultés.

Premièrement, il n'y a pas d'acompte. On est obligé de se battre pour obtenir un acompte de 40 p. 100 à titre tout à fait exceptionnel. Or les entreprises n'acceptent pas que la somme leur soit donnée simplement à la fin de la période de réemploi inscrite dans le contrat. Il faut donc procéder par acomptes au fur et à mesure que la formation continue et que la production du salarié commence.

Deuxièmement, il faut des contrats bien plus simples et plus courts. Ils sont à revoir fondamentalement ! Confiez donc à vos directeurs du travail et aux directeurs de l'A.N.P.E. le soin de les rédiger plus clairement !

M. Thierry Mandon, rapporteur pour avis. C'est en effet très important !

M. Jean Royer. Troisièmement, les 54 000 francs de retour à l'emploi doivent être nettement affectés à payer une partie du salaire qui va au chômeur. A Tours, 30 p. 100 du salaire, pendant deux ans, au niveau du S.M.I.C., sont pris en charge par la subvention exceptionnelle, sans compter la suppression complète des charges sociales.

Si vous voulez vraiment réintégrer dans l'entreprise les chômeurs de longue durée - ils sont encore 800 000 - c'est par de tels moyens que vous y parviendrez !

Il y a un autre moyen, révolutionnaire ! C'est bien beau de dire qu'il faut investir pour produire davantage, mais dans quoi ? Simplement dans des locaux, des machines, pour une évolution technologique, et notamment la recherche qui la sous-tend ? Non ! Il faut investir pour les hommes. A chaque chômeur de longue durée réemployé par une entreprise doit correspondre une diminution systématique de l'impôt sur les bénéfices réinvestis dans l'entreprise, comme on le fait pour la machine, le matériel ou les locaux.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Ce n'est pas mal !

M. Jean Royer. Ainsi, vous irez de l'avant et vous arriverez à intéresser vraiment l'économie à la reprise du travail des hommes.

Parlons de l'apprentissage : 230 000 apprentis en France, plus d'un million en Allemagne. Ma ville est jumelée à une ville allemande et je me suis fait donner dans le détail l'organisation de la formation duale en Allemagne. Elle est importante et elle est bien faite.

Que pouvons-nous faire pour accroître rapidement le nombre des apprentis en France ?

Il convient d'abord de centrer notre politique sur les centres de formation des apprentis. Dans mon département, il y en a un pour la ville principale, avec 1 000 apprentis, et un autre pour le département, avec environ 1 200 apprentis, soutenus, bien entendu, par les pouvoirs publics et par les collectivités. Je propose deux mesures.

Première mesure : inclure les jeunes qui, à seize ans, année, sont sortis en état d'échec scolaire du cursus normal du premier cycle du second degré et ne peuvent pas trouver de travail dans certaines filières des centres de formation d'apprentis, comme s'ils commençaient leur apprentissage, et leur donner une sorte de contrat adapté à leurs capacités pour qu'ils puissent parvenir à exercer un métier.

Je prends un exemple concret. Dans notre pays, on trouve maintenant très peu de personnel pour l'hôtellerie ou la restauration et pas du tout pour la maçonnerie. Or les collectivités encouragent le tourisme, qui double les activités industrielles en attendant que celles-ci prolifèrent davantage. Je propose donc que l'hôtellerie, la restauration et la maçonnerie fassent l'objet de ces contrats exceptionnels d'apprentissage à la sortie du cursus scolaire.

La seconde mesure, plus révolutionnaire (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste*), permettrait de retirer des collèges tous les jeunes démotivés. Je sais de quoi je parle, étant un ancien instituteur et fier de l'avoir été !

Dans le cadre des conseils de parents d'élèves et après un bon approfondissement par les enseignants de la situation de chacun, on peut s'apercevoir que tel jeune de quinze ans est démotivé et qu'au fond il ne fera plus aucun progrès dans l'acquisition des connaissances de base.

M. Jean-Claude Lefort. Pourquoi pas de douze ans pendant que vous y êtes ?

M. Jean Royer. Attendez ! Laissez-moi aller jusqu'à la fin de la formule ! Elle est constructive. Vous allez finir par être convaincu ! (*Sourires.*)

M. le président. Laissez parler M. Royer, qui a déjà empiété largement sur son temps de parole !

M. Jean Royer. Bien sûr, nous nous heurterons aux autorités de l'Education nationale et aux syndicats d'enseignants qui nous accuseront de vouloir faire cesser la scolarité à quinze ans ! Mais tel n'est pas du tout le cas ! La dernière année, de quinze à seize ans, se passe au C.F.A. où les instituteurs viennent enseigner périodiquement, mais pas selon le programme établi dans l'établissement où le jeune se démotive. Les connaissances y sont en effet trop abstraites, trop nombreuses sans être centrées.

Nous reprendrions donc dans les C.F.A. l'enseignement des classes pratiques qui a été malheureusement supprimé, on ne sait pas trop pourquoi, la connaissance de la langue, sa pratique écrite et orale, le calcul, le sens opératoire, le minimum de connaissances dans la pratique technique pour le métier qui est envisagé. Il y a trente ou quarante ans, les chambres des métiers passaient contrat avec le corps enseignant pour que, tous les jeudis, les apprentis reçoivent à l'école le complément d'instruction nécessaire.

M. Jean-Claude Lefort. C'était bien autrefois !

M. Jean Royer. Nous équilibrerions ainsi l'action des maîtres et celle des centres de formation d'apprentis.

Faites des expériences. Que ce soit signé par les villes, les départements, l'Etat - ministère de l'Education nationale, ministère du travail - et les régions, et vous pourrez ainsi relancer l'apprentissage !

Un pays nous donne le bon exemple : l'Autriche. La dernière année du cursus scolaire est une année de stage, contrôlée à la fois par le maître d'apprentissage et par les enseignants. Cela marche fort bien. Pourquoi ne pas faire de même en France ?

Votre budget, madame le ministre, est évidemment insuffisant. Mais, quels que soient ceux qui auront l'honneur de diriger le pays, le budget du travail sera toujours insuffisant pour faire face aux besoins d'une société qui doit réintégrer ses chômeurs. Pour cela, il faut une véritable révolution dans les idées.

Où prendre les fonds pour organiser la formation et aider les entreprises pendant deux ou trois ans à « resalarier » les chômeurs ? Tout simplement dans les Assedic et au sein de l'U.N.E.D.I.C. et pas forcément, comme toujours, au sein du budget de l'Etat.

M. le président. Monsieur Royer, vous étiez inscrit pour cinq minutes, vous en êtes à douze... !

M. Jean Royer. Je conclus, monsieur le président.

L'argent provenant des cotisations des ouvriers et des cadres et rassemblé dans les caisses des Assedic et de l'U.N.E.D.I.C. ne doit pas servir à apporter aux chômeurs une assistance pour finalement ne rien faire apparemment, et pour travailler en partie au noir pour un certain nombre d'entre eux. Il doit servir massivement à des dépenses actives. Tel est le fondement d'une réforme nationale que tout le monde devrait engager, et pas simplement les uns sans les autres ou les uns contre les autres.

Je vous enverrai, madame le ministre, ma proposition de loi sur la lutte contre le chômage ainsi cadrée et je la diffuserai à tous nos collègues. Nous pourrions alors organiser, si vous le permettiez, un débat de fond pendant une ou deux semaines dans cette enceinte sur la manière de reprendre toutes les solutions du traitement économique et social du chômage.

Je vous remercie de m'avoir si longuement écouté ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le rattachement du secrétariat d'Etat aux droits des femmes au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle résulte d'un constat simple : aujourd'hui, la priorité pour les femmes, c'est l'emploi et la formation.

Ce constat a été confirmé quelques semaines après ma prise de fonctions au Gouvernement, par les chiffres présentés dans une brochure de l'I.N.S.E.E. que je vous recommande de lire et qui porte sur l'évolution de la place des femmes sur le marché du travail au cours de ces dix dernières années. Selon ces chiffres, la part des femmes dans la population active a atteint 46 p. 100 et le taux d'activité des femmes de vingt-cinq à cinquante-cinq ans est de 72 p. 100, soit les taux les plus élevés de la Communauté européenne.

Cette situation résulte du fait que les femmes ne s'arrêtent plus de travailler au deuxième enfant, qu'elles cessent de moins en moins d'exercer leur métier au troisième enfant et qu'elles envisagent leur vie professionnelle comme une carrière continue et non plus, telles les femmes des générations précédentes, comme un parcours haché. De ce fait, l'emploi féminin a augmenté de 4,7 p. 100 de 1982 à 1989, soit 0,8 p. 100 de croissance annuelle, ce qui est considérable.

Parallèlement - et ceci explique cela -, le niveau global de la formation des filles a considérablement progressé, si l'on en juge par les résultats scolaires et universitaires. Aujourd'hui, il y a plus de bachelières que de bacheliers et plus d'étudiantes que d'étudiants.

Cette formidable poussée des femmes sur le marché du travail ne doit pas nous masquer l'autre face de cette réalité : le taux de chômage des femmes - 12,8 p. 100 - est dans toutes les régions supérieur à celui des hommes ; les femmes sont sur représentées dans les emplois précaires ; elles restent le plus longtemps au chômage ; elles sont également sur-représentées dans les professions sous payées.

Pour accéder à l'emploi qu'elles recherchent, les filles d'aujourd'hui doivent encore surmonter un double handicap.

Le premier de ces handicaps - et c'est celui qui est fondamental -, c'est l'inégalité devant le partage des tâches familiales. Je ne sais pas, monsieur Testu, si les hommes ont découvert ce qu'est un bébé, mais, selon les chiffres de l'I.N.S.E.E., ils ne le découvrent que quelques minutes par jour. (« Oh ! » sur divers bancs.) Par conséquent, il reste beaucoup à faire pour aboutir à une véritable égalité devant le partage des tâches familiales.

Le second handicap, c'est l'orientation trop fréquente des filles vers des filières professionnelles sans débouchés, et je pense en particulier aux filières du textile, de l'habillement, de la coiffure et du secrétariat.

Pour toutes ces raisons, je me suis fixé plusieurs priorités.

Premièrement, nous devons inscrire dans le dispositif de droit commun d'accès à l'emploi établi par Mme Aubry des actions spécifiques de formation ou de requalification des femmes.

Deuxièmement, il est nécessaire de diversifier les formations offertes aux filles, en partant des besoins des entreprises. Et là, je rejoins M. Royer, qui évoquait justement les besoins dans les métiers du bâtiment ou de la restauration-hôtellerie. Pourquoi en effet n'orientons-nous pas les filles vers les métiers du bâtiment ou de l'industrie ? Pourquoi les orientons-nous systématiquement vers les métiers de la couture, de la coiffure ou du secrétariat, alors qu'il y a des gisements d'emplois considérables et que la France souffre d'un déficit en techniciens et en ingénieurs ? Cela la place en mauvaise position dans la compétition européenne ; il lui faudra absolument rattraper son retard d'ici à 1993. L'orientation traditionnelle des filles est à la fois anti-économique et anti-sociale.

Troisièmement, il convient de prendre en charge les handicaps financiers qu'ont à résoudre les femmes qui veulent avoir accès à des formations ou à des requalifications. Je pense aux frais de garde des enfants ou des personnes à charge - souvent des parents âgés - aux frais de transport et aux frais d'hébergement. Mme Aubry et moi-même avons prévu à cet effet une enveloppe qui permet de financer ces besoins pour qu'ils ne soient pas un handicap pour les femmes ayant accès à ce type de formation.

Quatrièmement, enfin, il faut profiter du dispositif commun pour repenser les actions d'égalité professionnelle à proposer aux entreprises.

Toutes ces priorités impliquaient que les déléguées régionales et départementales aux droits des femmes fassent partie intégrante du service public de l'emploi - c'est chose faite depuis juillet dernier - et, bien sûr, que le secrétariat d'Etat aux droits des femmes soit rattaché au ministère du travail.

Mon action ne saurait, bien sûr, à se limiter à ces objectifs.

Les droits acquis par les femmes dans les années soixante-dix peuvent toujours être remis en cause, surtout en période de rigueur budgétaire et de difficultés économiques. Le fait que l'on en soit encore aujourd'hui à parler du remboursement par la sécurité sociale du droit à la contraception et à se demander si l'état dans lequel on a laissé végéter le personnel des centres d'interruption volontaire de grossesse dans les hôpitaux publics va permettre de continuer à appliquer correctement la loi Veil me paraît significatif d'une société qui a inscrit les droits des femmes dans les textes...

Mme Muguette Jacquaint. Mais pas dans les actes !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. ... mais qui les remet en cause quotidiennement dans la réalité !

Mme Muguette Jacquaint. Tout à fait !

M. Léonce Deprez. *Mea culpa !*

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Il faut dire que, outre le contexte économique, le climat idéologique actuel est particulièrement désagréable.

Entre les décisions prises par des pays comme les Etats-Unis, qui remettent en cause certains droits des femmes, les discours du Pape et la mobilisation des évêques contre les droits des femmes. (*Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre*)...

M. Jean Ueberschlag. Madame le secrétaire d'Etat, revenez au sujet !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. ... les commandos anti-I.V.G. financés par les Etats-Unis...

M. Jean-Pierre Philibert. Vous ne pouvez pas dire cela !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Ce n'est pas moi qui le dis !

Mme Muguette Jacquaint. C'est la réalité, que cela plaise ou non à la droite !

M. le président. Mes chers collègues, pourquoi vous énervez-vous autant lorsqu'on parle du Pape ?

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Calmez-vous, cher frère ! (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Ueberschlag. A ce moment-là, il faut aussi parler des foulards ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Calmez-vous, cela ne mérite pas un tel déchaînement de passions !

M. Jean-Pierre Philibert. Alors, ne nous provoquez pas, madame le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Qui provoque ?

M. le président. Revenez à l'Etat laïc, monsieur Ueberschlag ! Nous sommes à Paris, non à Rome !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Absolument, nous sommes dans un Etat laïc !

M. Léonce Deprez. En tout cas, notre Pape est à Rome, alors que le vôtre est à l'Elysée !

M. le président. Je n'ai pas le sentiment de me trouver dans une saie du Vatican, monsieur Deprez !

Veillez poursuivre, madame le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Nous devons tenir compte de l'ensemble du contexte idéologique de notre société, que ce soit en France ou ailleurs !

M. François Loncle. Tout à fait !

M. Jean Ueberschlag. Ces propos sont indignes d'un ministre de la République !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Les décisions prises dans certains pays comme les Etats-Unis ou les pays de l'Est, disais-je, les discours prononcés par le pape ou les évêques, les commandos anti-I.V.G. financés par les Etats-Unis qui sévissent devant les hôpitaux, les propositions faites par l'extrême-droite à propos des femmes - et d'ailleurs aussi par une partie de la droite. (*Vives protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre*) - m'obligent

à constater que si, dans certains cas, les idéologies disparaissent, celle qui s'oppose à la liberté de la femme n'est pas morte ! (*La plupart des députés des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre se lèvent et quittent l'hémicycle.*)

Plusieurs députés du groupe socialiste. Ils partent ! Cela les gêne !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Le R.P.R. a faim !

M. le président. Le premier prétexte était le bon ! A cette heure-ci, le déjeuner vous appelle, mes chers collègues !

M. Jean-Pierre Philibert. Il faut éviter de tenir des propos provocateurs !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. C'est une constatation de la réalité, monsieur le député ! Et lorsqu'on fait de la politique, on est obligé de tenir compte de toutes les réalités, même de celles qui vous gênent !

M. Jean-Pierre Philibert. Cela ne me gêne pas ! Je dis seulement que c'est de la provocation !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Bien que moins visibles, mais tout aussi dangereuses, les restrictions budgétaires qui touchent les C.I.V.G. et les centres d'information et de planification aboutissent, vingt ans après le vote de la loi Neuwirth, à ce que l'accès à l'information sur la contraception soit encore pour les jeunes un parcours du combattant.

Le Gouvernement a donc décidé de lancer une campagne nationale sur la contraception afin de faciliter l'accès à l'information, en particulier pour les très jeunes. Une de mes priorités est donc de veiller au respect des droits acquis des femmes.

Une autre de mes priorités concerne les violences faites aux femmes. Et c'est un sujet qui a largement retenu l'attention de Mme André, qui m'a précédée au poste que j'occupe actuellement.

Nous devons prolonger l'action engagée sur les violences conjugales mais répondre également à d'autres demandes exprimées par les syndicats et les associations, qui concernent notamment le harcèlement sexuel. L'amendement voté par l'Assemblée visant à reformer le code pénal sur ce dernier point sera complété par une modification du code du travail de manière à préciser les responsabilités de l'entreprise quant à la qualité des conditions de travail dans l'entreprise.

En conclusion, que dire de mon budget ?

M. le rapporteur pour avis a bien voulu constater que, alors que nous sommes en période de restrictions budgétaires et que la lettre de cadrage a été très restrictive, le budget du secrétariat d'Etat aux droits des femmes restait constant par rapport à 1991. Il faut dire que si tel n'avait pas été le cas, il ne serait pas resté grand-chose ! (*Sourires.*)

Ce budget ne me permet pas de faire progresser, par exemple, la situation des personnels vacataires comme il en avait été décidé en 1991. Certains députés s'étonnent parfois que leur département n'ait pas de déléguée départementale aux droits des femmes, mais comme je ne suis en mesure que de proposer des vacations à 4 500 francs pour 120 heures de travail par mois, vous comprendrez que les candidates ne soient pas légion !

Si le ministère des droits de la femme n'avait pas été supprimé en 1986, si le réseau des déléguées n'avait pas été démantelé complètement entre 1986 et 1988,...

M. Michel Berson, rapporteur spécial. Cela devait être rap- pelé !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. ... il est certain que je n'aurais pas tant de mal - et Mme André n'en aurait pas eu avant moi - à faire vivre cette administration, à faire en sorte qu'elle existe dans les régions et les départements.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous vous êtes demandé : « Faut-il encore aujourd'hui un secrétariat d'Etat aux droits des femmes ? » Je me le suis moi aussi demandé. Je me le demande même tous les jours, car interpellé régulièrement chaque ministère pour qu'il prenne en compte les droits et les problèmes des femmes, sans avoir de pouvoir de décision, est un rôle ingrat, qui est d'ailleurs mal compris de mes collègues.

En outre, la classe politique française est la plus misogyne d'Europe, si l'on en juge par le nombre de femmes élues au Parlement ! Ce n'est pas vous qui me démentirez !

M. François Grussenmeyer. Il ne faut pas exagérer !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Ce n'est pas la classe politique qui est responsable, ce sont les électeurs !

Mme Muguette Jacquaint. Nous vous aiderons à changer cela, madame le secrétaire d'Etat !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. La réponse à cette question réside peut-être dans la réponse à cette autre question : que se passerait-il s'il n'y avait pas de secrétariat d'Etat aux droits des femmes ?

Eh bien, nous pouvons penser que la contraception continuerait tranquillement à être remboursée, comme le faisait remarquer tout à l'heure Mme Jacquaint, que la politique volontariste de formation et d'accès à l'emploi des femmes n'existerait pas, que le silence qui entoure la réalité des violences faites aux femmes ne serait pas dénoncée, bref que la question sociale posée par les femmes n'aurait pas de réalité politique !

Les femmes ont en majorité voté pour la gauche depuis 1981. Vous êtes donc, au moins sur ces bancs, élus par elles. Je ne pense pas qu'elles soient prêtes à accepter aujourd'hui qu'il n'y ait plus de secrétariat d'Etat aux droits des femmes.

En conclusion, je dirai que mon budget, qui est de l'ordre de 150 millions de francs, sans être aussi satisfaisant qu'on pourrait l'espérer, échappe relativement à la rigueur des temps. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

2

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992 n° 2240 (rapport n° 2255 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Travail, emploi et formation professionnelle et article 89 :

- Annexe n° 36 (Travail et emploi). - M. Pierre Forgues, rapporteur spécial ; avis n° 2256, tome XV, de M. Thierry Mandon, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; avis n° 2256, tome XVII (Droits des femmes), de M. Jean-Michel Testu, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

- Annexe n° 37 (Formation professionnelle). - M. Michel Berson, rapporteur spécial ; avis n° 2256, tome XVI, de M. Jean-Paul Fuchs, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La séance est levée.

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

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

CLAUDE MERCIER

www.luratech.com



LuraTech

www.luratech.com