JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

(1re SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1re séance du mardi 28 septembre 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Ouverture de la troisième session extraordinaire de 1992-1993** (p. 3309).

2. **Décès d'un député** (p. 3309).

3. **Remplacement d'un député décédé** (p. 3309).

4. **Proclamation de députés** (p. 3309).

5. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales** (p. 3310).

6. **Nomination de députés en mission temporaire** (p. 3310).

7. **Décisions du Conseil constitutionnel** (p. 3310).

8. **Nominations à la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes** (p. 3310).

9. **Nomination à un organisme extraparlementaire** (p. 3310).

10. **Adoption de résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires** (p. 3311).

11. **Renvois pour avis** (p. 3311).

12. **Fixation de l'ordre du jour** (p. 3311).

Ordre du jour complémentaire (p. 3311)

13. **Communication de M. le président** (p. 3311).

14. **Travail, emploi et formation professionnelle.** – Discussion d'un projet de loi (p. 3312).

M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Rappel au règlement (p. 3316)

MM. Louis Pierna, le président.

Reprise de la discussion (p. 3317)

M. Hervé Novelli, rapporteur pour avis de la commission de la production.

Mme Nicole Catala, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Albert Morel, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Michel Péricard, président de la commission des affaires culturelles.

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

15. **Ordre du jour** (p. 3324).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

OUVERTURE DE LA TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre communication du décret de M. le Président de la République, en date du 13 septembre 1993, portant convocation du Parlement.

Je donne lecture de ce décret :

DÉCRET DU 13 SEPTEMBRE 1993
PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT
EN SESSION EXTRAORDINAIRE

« Le Président de la République,

« Sur le rapport du Premier ministre ;

« Vu les articles 29 et 30 de la Constitution,

« Décrète :

« Art. 1er. – Le Parlement est convoqué en session extraordinaire à compter du mardi 28 septembre 1993.

« Art. 2. – L'ordre du jour de la session extraordinaire comprendra :

« 1° L'examen des projets de loi suivants :

« Projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ;

« Projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

« Projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

« 2° Une déclaration du Gouvernement au Sénat, suivie d'un débat, sur les transports intérieurs.

« Art. 3. – Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Fait Paris, le 13 septembre 1993.

« FRANÇOIS MITTERRAND

« Par le Président de la République :

« Le Premier ministre,

« EDOUARD BALLADUR »

En application des articles 29 et 30 de la Constitution, je déclare ouverte la troisième session extraordinaire de 1992-1993.

2

DÉCÈS D'UN DÉPUTÉ

M. le président. Nous avons appris avec tristesse le décès de notre collègue Gérard Castagnéra, député de la troisième circonscription de Gironde.

Je prononcerai son éloge funèbre le mardi 5 octobre à seize heures.

En hommage à notre collègue décédé, j'invite l'Assemblée à observer une minute de silence. *(Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent et observent une minute de silence.)*

3

REMPLACEMENT D'UN DÉPUTÉ DÉCÉDÉ

M. le président. J'ai reçu, en application des articles L.O. 176-1 et L.O. 179 du code électoral, une communication de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 3 septembre 1993 m'informant du remplacement de M. Gérard Castagnéra par M. Jean-Claude Barran.

4

PROCLAMATION DE DÉPUTÉS

M. le président. J'ai reçu, en application de l'article L.O. 179 du code électoral, une communication de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, m'informant qu'ont été élus, le 19 septembre 1993 :

– député de la troisième circonscription des Landes, M. Henri Emmanuelli. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste)* ;

– député de la huitième circonscription de la Loire-Atlantique, M. Etienne Garnier. *(Applaudissements prolongés sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

5

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

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

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

6

NOMINATION DE DÉPUTÉS EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de charger M. Jacques Lafleur, député de Nouvelle Calédonie, d'une mission temporaire dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, auprès de lui.

Cette décision a fait l'objet d'un décret publié au *Journal officiel* du 21 juillet 1993.

J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de charger M. Christian Bataille, député du Nord, d'une mission temporaire dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, auprès de M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

Cette décision a fait l'objet d'un décret publié au *Journal officiel* du 17 août 1993.

J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de charger M. Willy Diméglio, député de l'Hérault, d'une mission temporaire dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, auprès de M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

Cette décision a fait l'objet d'un décret publié au *Journal officiel* du 8 septembre 1993.

7

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'informe l'Assemblée que le Conseil constitutionnel a publié :

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 23 juillet 1993, sa décision déclarant partiellement conforme à la Constitution la loi réformant le droit de la nationalité.

Ce texte lui avait été déféré, d'une part, par soixante sénateurs et, d'autre part, par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 30 juillet 1993, sa décision déclarant contraire à la Constitution la loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Ce texte lui avait été déféré par soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 5 août 1993, sa décision déclarant partiellement conforme à la Constitution la loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Ce texte lui avait été déféré, d'une part, par soixante sénateurs et, d'autre part, par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 7 août 1993, sa décision déclarant partiellement conforme à la Constitution la loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.

Ce texte lui avait été déféré par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 15 août 1993, sa décision déclarant partiellement conforme à la Constitution la loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale.

Ce texte lui avait été déféré par soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 18 août 1993, sa décision déclarant partiellement conforme à la Constitution la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

Ce texte lui avait été déféré, d'une part, par soixante sénateurs, et, d'autre part, par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

8

NOMINATIONS A LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 25 du règlement, la nomination de MM. François d'Aubert et José Rossi comme membres de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes a été publiée au *Journal officiel* du 30 juillet 1993.

9

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe l'Assemblée que la nomination d'un de ses représentants au sein de la Commission consultative appelée à émettre un avis sur la modification de la valeur du point de pension a été publiée au *Journal officiel* du 15 septembre 1993.

10

ADOPTION DE RÉSOLUTIONS PORTANT SUR DES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'informe l'Assemblée, qu'en application de l'article 151-1, alinéa 10, du règlement :

– la résolution sur la proposition de directive du conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie (n° E-5), adoptée par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 399), a été considérée comme définitive le 14 juillet 1993.

– la résolution relative à la proposition de décision du Conseil concernant la discipline budgétaire, la proposition de règlement (CEE/EURATOM) du Conseil instituant un fonds de garantie, la proposition de règlement (CECA, CEE, EURATOM) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes et à la proposition de règlement (CEE, EURATOM) du Conseil modifiant le règlement (CEE, EURATOM) n° 1552/89 portant application de la décision n° 88/376/CEE, EURATOM, relative au système des ressources propres des Communautés (n° E-60), adoptée par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 455), a été considérée comme définitive le 21 juillet 1993.

11

RENVOIS POUR AVIS

M. le président. J'informe l'Assemblée, d'une part, que la commission de la production et des échanges a décidé de se saisir pour avis du projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ; d'autre part, que la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a décidé de se saisir pour avis des articles 23, 31 à 35, 48 et 52 du même texte (n° 505).

12

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra pendant la session extraordinaire et au début de la session ordinaire jusqu'au lundi 11 octobre inclus a été ainsi fixé en conférence des présidents :

Ce matin, cet après-midi à seize heures et ce soir à vingt et une heures trente, mercredi 29 septembre, jeudi 30 septembre, vendredi 1er octobre, et samedi 2 octobre, premier jour de la session ordinaire, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet de loi quinquennale relatif à l'emploi.

Lundi 4 octobre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente, mardi 5 octobre, à neuf heures trente, seize heures, après la communication hebdomadaire du Gouvernement, et vingt et une heures trente, mercredi 6 octobre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Suite du projet de loi quinquennale relatif à l'emploi.

Jeudi 7 octobre, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat :

Puis, à dix-sept heures et vingt et une heures trente, vendredi 8 octobre, à quinze heures et vingt et une heures trente, et lundi 11 octobre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite du projet de loi quinquennale relatif à l'emploi.

La conférence des présidents a décidé que les explications de vote et le vote sur l'ensemble de ce texte seraient reportés au mardi après-midi suivant la fin de la discussion des articles.

Ordre du jour complémentaire

M. le président. Par ailleurs, la conférence des présidents propose d'inscrire à l'ordre du jour complémentaire, le vendredi 8 octobre, à neuf heures trente, la proposition de résolution de M. de Lipkowski sur la proposition de règlement relative aux instruments communautaires de défense commerciale.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

13

COMMUNICATION DE M. LE PRÉSIDENT

M. le président. Avant que nous n'entreprenions l'examen du projet de loi relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, je voudrais, mes chers collègues, vous faire une très brève communication sur quelques points qui concernent directement la vie de notre assemblée.

Je souhaite rappeler tout d'abord que le Bureau avait bien voulu accepter, en juin dernier, que des chefs d'Etat et de gouvernement étrangers puissent être désormais accueillis, à l'Assemblée nationale, dans cet hémicycle.

Il s'agissait ainsi de faire entrer dans notre fonctionnement habituel une pratique largement répandue hors de nos frontières et de permettre à la représentation nationale, dans son ensemble, de recevoir des personnalités étrangères. Ces réceptions devraient contribuer au rayonnement et au prestige de notre assemblée et l'associer à la vie internationale.

J'indique que j'ai proposé au Bureau, qui l'a accepté, de mettre en œuvre cette décision dès la prochaine session ordinaire en recevant le Roi d'Espagne, Sa Majesté Juan Carlos et son épouse, la Reine Sophie.

Je confirme que nous les accueillerons ici-même le jeudi 7 octobre prochain, dans le cadre d'une séance spéciale prévue à quinze heures quinze.

Cette initiative a reçu l'approbation du Président de la République et du Premier ministre et s'inscrit donc parfaitement dans la politique extérieure de notre pays.

Je porte par ailleurs à la connaissance de l'Assemblée que, conformément à une autre décision du Bureau, nos débats seront, à titre expérimental, intégralement diffusés, en direct ou en différé, à compter du 2 octobre prochain, sur une chaîne câblée de la région parisienne. Cette expérience s'étendra sur l'ensemble de la prochaine session ordinaire. Ainsi, une partie des Français pourra suivre l'ensemble de nos délibérations, avant une éventuelle extension.

Enfin, je confirme que la présente session sera marquée par une innovation qui touche directement à notre activité législative. Il s'agit de la mise en œuvre systématique du vote personnel.

J'en ai déjà fait part à l'ensemble d'entre vous. Mais il me paraît nécessaire d'y revenir en peu de mots afin que l'information de l'Assemblée soit totalement assurée.

Le principe du vote personnel, que dis-je, l'obligation du vote personnel des membres du Parlement figure à l'article 27 de notre Constitution. Il est repris dans notre règlement et l'instruction générale du Bureau qui en ont aménagé, de façon rigoureuse, à la fois les conditions de mise en œuvre et les sanctions.

La décision d'appliquer désormais les dispositions constitutionnelles et réglementaires en ce domaine a reçu l'assentiment du Bureau de notre assemblée et les modalités pratiques en ont été examinées par la conférence des présidents.

Elle procède du souci de renforcer la crédibilité de notre assemblée et de lui donner toute la place qu'elle doit occuper dans nos institutions. Des dispositions qui intéressent sa fonction de contrôle ont déjà été prises au cours de la précédente session.

Le vote personnel marque une nouvelle étape. Il s'agit de revenir sur une pratique ancienne, voire séculaire, mais qui n'a d'équivalent réel dans aucun autre Parlement. C'est contre cette pratique, mal comprise de l'opinion, qui affaiblit la légitimité de la loi et pousse à l'allongement inconsidéré et inutile de la séance publique – car, vous le savez mes chers collègues, la patience des absents est inépuisable – *(Sourires)*...

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

M. le président. ... que les fondateurs de la Ve République avaient voulu réagir.

Cette initiative s'inscrit dans le prolongement des préoccupations de mes prédécesseurs, notamment les présidents Edgar Faure et Laurent Fabius. Il revient à ce dernier d'avoir instauré une procédure solennelle de vote personnel sur l'ensemble des textes, fixée normalement au mardi après-midi, et qui, sur décision de la conférence des présidents, sera reprise.

Le vote personnel s'appliquera ainsi à tous les scrutins, qu'ils soient solennels ou non, qu'ils portent sur les motions de procédure, les articles, les amendements ou l'ensemble des textes.

Le dispositif de vote électronique a été modifié de façon qu'il soit mis en œuvre sans exception, selon une procédure dont vous avez été individuellement informés et qui vous sera rappelée lors de l'ouverture de chaque scrutin public.

Je ne méconnais pas les contraintes nouvelles qui sont ainsi imposées à tous les membres de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux secrétariats des groupes pour la gestion des délégations – limitées à une par député, conformément aux textes. Mais je suis persuadé que nous pourrons, moyennant un effort d'organisation, assurer le succès de cette procédure dans l'intérêt même de l'institution parlementaire.

14

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

La parole est à M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, mes chers collègues, en présentant à l'Assemblée nationale un projet de loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle, le Gouvernement inscrit sa politique de réformes dans un cadre cohérent et dans la durée.

Dans les toutes premières semaines, il s'agissait de remédier à des déficits budgétaires et sociaux sans précédent. Ainsi, en l'absence de normes de redressement, le déficit budgétaire aurait dû s'élever à 341 milliards de francs au lieu des 165,4 prévus par le gouvernement précédent. Le besoin de financement cumulé de la sécurité sociale était estimé à 100 milliards pour la fin de l'année et le déficit de l'assurance-chômage risquait de frôler les 36 milliards. Compte tenu de l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés, l'UNEDIC, contrainte de payer des agios de 100 millions de francs, perdait un milliard par mois. Il fallait au plus vite prendre des mesures de redressement pour assurer la sauvegarde des acquis sociaux auxquels les Français sont légitimement attachés.

Le collectif budgétaire du mois de juin a permis de colmater les brèches grâce à des mesures de redressement des déficits et de relance de l'économie pour soutenir l'emploi.

Plusieurs premières mesures d'urgence ont été prises en faveur de l'emploi. Parmi celles-ci, la budgétisation d'une partie des cotisations d'allocations familiales pour les salaires proches du SMIC constitue la première étape d'un processus qui se poursuivra d'année en année, sur une dizaine d'années, jusqu'au transfert de la totalité des charges correspondantes.

En effet, le poids des prélèvements sociaux sur les salaires et sur le coût du travail font des revenus salariaux un énorme système anti-emploi. Il est donc nécessaire de transférer progressivement les cotisations familiales de l'entreprise vers le budget de l'Etat.

Il fallait arrêter l'hémorragie des licenciements et maintenir les emplois existants.

D'ici à la fin de l'année les charges des entreprises seront allégées de 80 milliards. La loi du 27 juillet 1993 a aussi facilité le recours par les entreprises au chômage partiel. Le sauvetage de l'assurance chômage a été assuré. Le protocole tripartite entre l'Etat et les signataires de l'accord paritaire vise à procéder à un rééquilibrage durable du régime d'assurance chômage entre le 1er août 1993 et le 31 décembre 2003.

Il convient maintenant de passer à une nouvelle étape. Le chômage est alarmant pour tous et la lutte pour la défense et le développement de l'emploi doit être considérée comme un objectif ultra-prioritaire auquel nous devons être prêts à sacrifier certains avantages ou rentes de situation.

En effet, la situation est plus grave que prévue. Après une courte période d'embellie économique qui nous avait incités à tort à une certaine insouciance, nous sommes aujourd'hui confrontés à la récession la plus grave depuis 1945 : plus de trente-cinq millions de chômeurs dans les pays industrialisés ; cette année, en France, le seuil des trois millions de chômeurs a été dépassé au mois de février.

Nous consacrons des efforts considérables à l'emploi – 2,7 p. 100 de notre PIB – et pourtant le chômage est un risque social qui s'aggrave inéluctablement. En un an, le chômage a augmenté de 13,5 p. 100. L'économie perd des emplois, surtout dans l'industrie, et la liste des plans massifs de réduction d'effectifs s'allonge. Le surchômage des jeunes est un gaspillage insupportable.

Toutes les catégories sociales sont touchées. Jusqu'alors, on pensait que la détention d'un diplôme était le meilleur passeport pour l'emploi. En effet, le chômage frappe plus les quelque 100 000 jeunes sortant chaque année de l'école sans qualification. Or la montée du nombre des chômeurs diplômés est alarmante. Les entreprises souhaitent de moins en moins recruter des débutants titrés. Cette baisse des recrutements s'inscrit dans celle plus générale des cadres dont le chômage à augmenté de 32 p. 100 entre 1991 et 1992 et de 21 p. 100 entre 1992 et 1993.

Les Français se disent de plus en plus inquiets du chômage et beaucoup se sentent menacés personnellement dans leur foyer. Cette inquiétude se traduit par une moindre consommation et la constitution d'une épargne de précaution. Or la croissance de l'économie dépend très largement de l'évolution de nos besoins et de la perspective de nos aspirations.

Les conséquences sociales pourraient être dramatiques. Notre société se transforme. La compétitivité est devenue une priorité pour desserrer nos contraintes extérieures. Dans les secteurs exposés à la compétitivité internationale, on exige d'être performant. Nombreux sont les laissés-pour-compte d'une compétition très dure et ceux-ci sont exclus des mutations technologiques parce qu'ils ne sont pas qualifiés ou parce qu'ils sont confrontés à des difficultés sociales cumulatives.

Il y a en permanence 800 000 chômeurs de longue durée dont les chances de retrouver du travail sont d'autant plus faibles qu'ils demeurent plus longtemps dans cette situation. Quels sont les repères et les possibilités de se projeter dans l'avenir pour un jeune qui a toujours connu ses parents au chômage et qui en est lui-même victime ? Il est donc urgent de stopper le processus de destruction d'emplois.

La politique d'assainissement économique doit être poursuivie, mais nous devons surmonter nos contraintes car nos marges de manœuvre sont limitées. Nous avons besoin d'une croissance forte pour réduire le chômage car avec seulement 3 p. 100 de taux de croissance, nous pourrons à peine stabiliser le chômage. Nous avons besoin d'investissements dynamiques pour accroître notre compétitivité, mais nous sommes obligés de suivre le rythme de nos partenaires européens, sauf à accepter des taux d'intérêt élevés qui ralentissent à terme notre croissance.

Dans le contexte d'une récession sans précédent chez nous depuis 1945, la défense de notre protection sociale nous soumet au difficile exercice budgétaire de réduction des déficits financiers et sociaux et de soutien de l'activité sans pour autant compromettre les effets d'une reprise graduelle.

De plus en plus imbriquée dans le marché mondial, l'économie française est redevenue cyclique. Ses fluctuations tendent à se calquer sur celles de l'économie européenne. De plus en plus, on assiste à un phénomène d'enchaînement de phases de prospérité économique et de dépression. Au cours de cet enchaînement, c'est l'assèchement de l'épargne, puis de sa composante la plus liquide, qui provoque la récession ; c'est la reconstitution d'une épargne de plus en plus liquide qui autorise la reprise.

On peut s'interroger sur les risques d'une relance économique forte, car, compte tenu des délais de réaction concrète d'une politique de relance, il y aurait alors un risque d'inflation.

Compte tenu de la faible marge de manœuvre qui nous est impartie, il faut absolument renforcer nos atouts et rendre l'emploi moins rigide pour être en mesure de satisfaire au mieux et au plus vite la demande des consommateurs. Il faut essayer de mieux aménager notre temps de travail et parvenir à modifier notre organisation du travail.

Le projet de loi que vous présentez, monsieur le ministre, répond à ces objectifs. Ayant fait l'objet tout au long de l'été d'une très large concertation, les variations de rédaction se sont succédé mais le canevas est demeuré : des mesures utiles et concrètes, adaptées à l'urgence du moment mais visant aussi le long terme, et dont les plus marquantes répondent à quatre orientations essentielles qu'il est nécessaire de préciser.

La première a pour objet la création d'emplois et l'accès à l'emploi. L'allégement du coût du travail pesant sur les bas salaires reste privilégié.

La budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales – qui concerne jusqu'à présent les salaires ne dépassant pas 120 p. 100 du SMIC – sera ainsi poursuivie, par étapes, à compter du 1er janvier 1995 et jusqu'au 1er janvier 1998. L'incidence sur l'emploi de cette mesure dans l'entreprise fera l'objet d'un examen entre l'employeur et les organisations syndicales à l'occasion de la négociation annuelle, cette dernière pouvant porter « également sur des contreparties en matière de formation ou de réduction du temps de travail ».

Les conséquences, notamment sur l'emploi, d'une modification de l'assiette des contributions pesant sur les entreprises – versements relatifs à l'effort pour la construction, au transport, à la taxe d'apprentissage, à la formation professionnelle et à la taxe professionnelle – feront l'objet d'un rapport au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi.

La mesure d'exonération pour l'embauche d'un premier salarié sera prorogée pour cinq ans. S'agissant des deuxième et troisième salariés, pour lesquels l'exonération porte jusqu'au 31 décembre 1995, le champ territorial de la mesure sera élargi aux zones rurales en difficulté et aux zones urbaines dégradées.

Les aides ouvertes aux chômeurs créateurs d'entreprise font l'objet d'une simplification. La durée de l'exonération des charges sociales au bénéfice des créateurs d'entreprise sera portée de dix à douze mois par la voie réglementaire.

Un titre de paiement de la rémunération des services rendus aux particuliers à leur domicile privé – incluant le versement de l'ensemble des charges patronales et salariales – sera créé, à titre expérimental, pendant dix-huit mois et dans deux régions : c'est le ticket service.

Le stage d'insertion et de formation à l'emploi regroupe des dispositifs d'insertion professionnelle. Les contrats emploi-solidarité – CES – deviennent « un outil d'insertion privilégié ».

M. Jean-Yves Le Déaut. Ils diminuent !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* L'aide forfaitaire liée à l'embauche dans le cadre d'un contrat de retour à l'emploi – le CRE – est remplacée par un allongement des durées d'indemnisation.

La deuxième orientation tend, en premier lieu, à rationaliser le système de représentation des salariés dans les petites et moyennes entreprises afin de relancer le dialogue social.

Les fonctions dévolues aux délégués du personnel et au comité d'entreprise pourront être regroupées dans une délégation unique dans les entreprises de moins de 100 salariés et les informations transmises aux représentants du personnel sont simplifiées dans les entreprises de moins de 300 salariés.

Les obligations en matière d'heures de délégation sont allégées.

En second lieu, la négociation sur les aménagements nécessaires de l'organisation et de la durée du travail est encouragée en vue d'accompagner les modifications de la conception même du temps de travail.

Les conditions « d'une nouvelle organisation du travail résultant d'une répartition de la durée de travail sur tout ou partie de l'année assortie notamment d'une réduction collective de la durée du travail » peuvent être fixées par « convention ou accord collectif étendu ou par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement ». Cette répartition doit respecter les durées de travail maximales quotidiennes et hebdomadaires. Seules les heures supplémentaires effectuées au-delà de la moyenne feront alors l'objet d'une majoration ou d'un repos compensateur.

Le régime des heures supplémentaires est modifié de manière à pénaliser leur utilisation massive et à privilégier le développement du repos compensateur.

Une aide au « temps réduit indemnisé de longue durée » est créée dans le cadre des conventions du fonds national de l'emploi. Elle vise, dans la limite de mille deux cents heures par salarié, dans une période maximum de dix-huit mois, à éviter des licenciements en favorisant le maintien dans l'emploi de salariés qui subissent une baisse d'activité de longue durée.

Le principe d'un « capital temps-formation » est retenu, les modalités correspondantes étant définies par accords nationaux de branche. Une aide de l'Etat pourra être accordée dans le cadre de la politique contractuelle.

En outre, le régime des conventions du fonds national de l'emploi d'aide au passage à mi-temps est assoupli.

Il sera procédé à la fusion du contrat à temps partiel et du contrat de travail intermittent, avec l'introduction de la notion de durée annuelle du temps de travail.

Le régime des heures complémentaires fait l'objet d'assouplissements.

Il est proposé d'étendre l'abattement de cotisations sociales pour les emplois à temps partiel aux contrats dont la durée de travail est appréciée sur l'année, ainsi qu'aux contrats à temps partiel d'une amplitude plus adaptée – entre seize et trente-deux heures.

L'actualité brûlante s'étant éloignée, les règles relatives aux conditions d'ouverture des magasins le dimanche sont adaptées sans que soit remis en cause le principe général du repos dominical, pour permettre aux seuls établissements assurant la vente de biens et services liés à la détente ou aux loisirs, notamment sportifs, récréatifs et culturels, d'ouvrir le dimanche dès lors qu'ils sont situés dans une commune ou une zone touristique d'affluence exceptionnelle, dans des conditions qui ne créent pas de distorsion de concurrence.

La troisième orientation est relative à la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes et à la rénovation des modalités de leur insertion professionnelle.

Le projet de loi prévoit d'accroître les compétences des régions : d'une part, en leur transférant la responsabilité des programmes de formation destinés aux jeunes et relevant jusque-là de la compétence du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; d'autre part, en instituant des plans régionaux de développement de la formation professionnelle des jeunes.

Les programmes de formations qualifiantes devraient faire l'objet d'un transfert de compétences dès 1994.

En ce qui concerne les actions d'insertion et de formation destinées aux jeunes de plus bas niveaux, le projet de loi institue un mécanisme de décentralisation par voie de convention.

L'entrée en classe préparatoire à l'apprentissage, sous statut scolaire, peut avoir lieu dès l'âge de quatorze ans. L'implantation de ces classes sera déterminée dans le cadre des plans régionaux de formation professionnelle.

Le développement de l'apprentissage sera autorisé dans « tout établissement public ou privé » d'enseignement préparant des diplômes de formation professionnelle, notamment les lycées technologiques et les lycées professionnels.

Il sera procédé à un allégement de la procédure d'agrément des entreprises par la mise en place d'une procédure simplement déclarative, soumise au contrôle de l'administration.

Pour remplacer le contrat d'adaptation et le contrat d'orientation, il est créé, dans le secteur marchand, un contrat d'insertion professionnelle au bénéfice des jeunes de moins de vingt-six ans dont la formation atteint au plus le niveau IV et qui rencontrent des difficultés. Le contrat, d'une durée comprise entre six mois et un an, renouvelable une fois, est assorti d'un tutorat obligatoire, accompagné, le cas échéant, d'un temps de formation au moins égal à 10 p. 100 de la durée totale.

D'autres dispositions visent l'organisation d'une meilleure fluidité des fonds de la formation professionnelle ainsi que la prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

La quatrième orientation permet enfin d'envisager une plus grande efficacité du service public de l'emploi, au moyen notamment de l'institution d'un « guichet unique » au profit des jeunes et de la coordination des actions de l'ANPE et de l'AFPA avec celles des conseils régionaux.

La plupart de ces mesures sont à même d'agir sur l'emploi, même si l'on ne peut préjuger leurs effets immédiats. Bien évidemment, le moment, la nature et l'ampleur de la reprise économique attendue seront déterminants.

Au surplus, les dispositions du projet auront un impact différencié dans le temps. A court terme, le soutien à l'emploi sera appuyé sur l'allégement du coût du travail pour les bas salaires et les aides publiques – exonérations de charges sociales. A moyen et plus long terme, le développement de l'emploi sera favorisé par une nouvelle organisation du travail et la meilleure adaptation de la formation professionnelle liée à sa décentralisation.

Ainsi que l'a souligné le Premier ministre en recevant les partenaires sociaux le 6 septembre dernier, le projet de loi ne met pas fin pour autant à la concertation en vue de définir les meilleurs instruments de la lutte pour l'em-

ploi. La réflexion et les propositions doivent se poursuivre. Le Parlement y prendra ainsi toute sa part, et l'Assemblée nationale en premier lieu.

Les députés, monsieur le ministre, sont en effet désireux d'amplifier l'action du Gouvernement. Ils côtoient chaque jour le chômage dans leur circonscription et s'efforcent de résoudre de leur mieux les drames humains qu'il entraîne. Ils ont la ferme conviction que le combat pour l'emploi est au cœur de leur action sur le terrain. Ils savent enfin combien les spécificités locales peuvent rendre inopérant tel ou tel dispositif brillamment élaboré.

C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, présidée par Michel Péricard et dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur, a tenu à imprimer sa marque sur le projet de loi. Pour ce faire, elle a travaillé longtemps, beaucoup et, surtout, a dû travailler très vite – certains diront peut-être « trop vite », mais, monsieur le ministre, le temps qui lui était imparti était court.

La commission a adopté de nombreux amendements dont la plupart visent à renforcer les dispositions du projet.

Ainsi elle a eu le souci de simplifier la mesure d'exonération des cotisations d'allocations familiales en supprimant le seuil d'exonération partielle et en fixant le seuil d'exonération totale aux niveaux prévus pour l'exonération partielle par le projet. Au 1er janvier 1998, les salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC seront exonérés à 100 p. 100. Elle a aussi estimé qu'il convenait d'étudier le principe de l'extension de l'allégement de charges à tous les niveaux de rémunération, notamment ceux des cadres.

M. Louis de Broissia. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* La formule du ticket-service doit être applicable dès maintenant. Nous connaissons les lenteurs inévitables de mise en œuvre, mais le ticket-service ne doit pas être expérimental et limité à deux régions : la commission considère qu'il faut développer les emplois de service sans se fixer de telles limites *a priori* ; elle a adopté des amendements dans ce sens. De plus, nous avons la ferme volonté de suivre attentivement l'application de ce dispositif ; sans attendre le rapport du Gouvernement au Parlement, un comité de suivi sera institué, qui comprendra des parlementaires.

L'insertion des jeunes sans qualification et demandeurs d'emploi préoccupe beaucoup la commission. Elle a eu la volonté d'étendre à ces derniers le bénéfice de l'accès aux contrats emploi-solidarité.

M. Philippe Legras. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Par ailleurs, monsieur le ministre, l'hypocrisie de l'Etat en la matière n'étant plus de mise, il devrait être autorisé à conclure des CES. J'espère que vous tiendrez compte de cette volonté et que vous donnerez satisfaction à une demande générale.

Afin de trouver les voies du développement du travail à temps partiel et de la diminution du temps de travail, la commission a tenu à encourager les entreprises recourant au temps partiel et créant des emplois au moyen d'un allégement supplémentaire de charges.

Pour lutter contre la hausse aggravée du chômage des cadres, elle propose la création d'une aide publique au temps partagé et d'un "contrat de perfectionnement" pour les jeunes diplômés.

M. Louis de Broissia. C'est une très bonne mesure !

M. Philippe Legras. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* En matière de formation professionnelle la commission a entendu renforcer l'implication des acteurs de terrain dans les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes, notamment dans le cadre du droit à la formation reconnu à chaque jeune sous statut scolaire.

L'ensemble de ces améliorations constitue un signal fort en faveur du développement de l'emploi. Elles recueilleront sans aucun doute l'assentiment du Gouvernement qui doit s'attacher à prendre en compte les atteintes redoublées des parlementaires.

M. Gilles de Robien. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Ces derniers sont également conscients qu'au-delà du texte, il reviendra en grande partie aux partenaires sociaux d'en prolonger les dispositions. Ils y sont invités à propos de nombreux thèmes sur lesquels tous ont déclaré, devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, avoir l'intention de négocier.

L'objet de ces négociations n'est pas mince : annualisation et réduction de la durée du travail, mise en œuvre du « capital de temps de formation », élaboration des plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes, modalités de recours aux contrats d'insertion en alternance et d'apprentissage et d'extension du recours aux contrats d'insertion en alternance au profit des demandeurs d'emploi, harmonisation des différentes mesures de formation sous contrat de travail en faveur des jeunes. Car c'est aussi de la capacité des divers interlocuteurs à revitaliser le dialogue social que dépend le redressement de l'emploi. Les partenaires sociaux doivent apprécier à leur juste valeur les défis d'une mutation économique et sociale qui affecte en profondeur les conceptions traditionnelles du travail et de l'emploi.

Regardons en conséquence au-delà de la présentation d'un projet de loi quinquennale, lequel n'est pas en soi susceptible de provoquer une décrue du chômage. La politique de l'emploi est une politique globale et suppose qu'on lui sacrifie des objectifs devenus secondaires. Elle demande l'effort de tous car le chômage n'est pas seulement l'affaire des politiques ou des décideurs publics soumis à une forte demande sociale en matière d'emploi. Chacun a aussi sa part de responsabilité.

Les entreprises elles-mêmes, exposées à la plus large concurrence, sont tentées d'internationaliser leurs activités.

De plus en plus, la modernisation des entreprises joue contre l'emploi. L'obtention de gains de productivité ne permet plus les investissements de demain et les emplois d'après-demain.

La suppression des emplois tend même à devenir un acte de gestion pour préparer l'avenir et anticiper la concurrence.

Or les entreprises qui, pour être performantes, sacrifient leurs salariés font peser un coût économique et social très lourd sur la collectivité. Ainsi, la suppression de 100 000 emplois a pour effet de réduire d'environ 500 millions de francs le montant des cotisations et d'augmenter de 6 milliards de francs le montant des allocations de chômage versées par l'UNEDIC.

On assiste ainsi à une réelle divergence entre l'intérêt à court terme des entreprises, sacrifiant l'emploi à la productivité, et l'intérêt général.

Une nouvelle éthique des entreprises doit donc être proposée afin de concilier de façon équilibrée leurs droits économiques bien légitimes avec leur devoir de sauvegarde de l'emploi dans le respect des acquis sociaux.

Notre politique économique doit aussi corriger les excès d'un libre-échangisme dont les conséquences sont catastrophiques pour celles de nos régions qui, comme la

Lorraine, sont d'industrialisation ancienne et n'ont pas achevé leur reconversion. Nous devons nous défier de l'angélisme du libre-échangisme absolu car, comme l'affirme un grand économiste français : « On ne peut fonder le développement de pays moins développés sur la ruine des pays développés. » *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Il faut faire preuve de fermeté dans la défense de la préférence communautaire... *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. René Carpentier. Et le GATT ?

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* ... et il faut saluer, monsieur le ministre, l'attitude du Gouvernement à propos du préaccord de Blair House, car renoncer à notre agriculture serait renoncer à nous-mêmes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. René Carpentier. Et le veto ?

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* La conception d'une nouvelle Europe sociale devrait permettre de forger une identité européenne pour éviter le dumping intracommunautaire et le renouvellement d'affaires malheureuses comme la délocalisation de l'usine Grundig de Creutzwald vers un pays étranger, dont j'espère qu'elle ne se réalisera pas.

M. Louis de Broissia. Et comme l'affaire Hoover à Dijon !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Vous m'excuserez, élu de Moselle, d'avoir pris un exemple local, mais je ne voulais pas allonger à l'excès mon propos.

Enfin, nous ne sommes plus autorisés à nous épargner la peine d'adapter les conditions de travail et d'emploi aux impératifs du XXIe siècle si proche.

Il est nécessaire de prendre en compte dès maintenant l'apparition de nouveaux gisements d'emplois, notamment dans les services.

M. Philippe Vasseur. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Nous nous souvenons qu'en 1987, le ministre des affaires sociales et de l'emploi, M. Philippe Séguin, avait déjà commencé à développer les emplois de proximité. Il faut poursuivre dans cette voie.

M. Philippe Vasseur. Oui !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* En ce domaine, les besoins sont immenses.

Je recense dans mon rapport plusieurs voies de développement des services de solidarité : par exemple, les aides aux personnes âgées et aux personnes dépendantes...

M. René André. Oui !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* ... les aides aux gardes d'enfants, les aides à la sécurité, les aides à la protection de l'environnement.

Aucune piste ne doit être négligée pour contribuer au développement de l'emploi.

Notre organisation du travail doit aussi être modifiée.

Nous devons en un minimum de temps être capables d'adapter la production aux variations ou aux changements de la demande.

M. Jean Geney. Très bien !

M. Denis Jacquat, *rapporteur.* Ainsi les salariés doivent être ainsi capables de modifier le contenu de leurs tâches. Mais il y a encore bien des obstacles à la modernisation, parmi lesquels la difficulté de mettre en place des organisations de travail qualifiantes.

Les entreprises doivent mobiliser l'effort de formation professionnelle et en améliorer l'efficacité. Sinon je crains que nous ne soyons en train de perdre la bataille de la compétence.

Monsieur le ministre, nous attendons toujours une grande réforme de la formation professionnelle qui tenterait d'en clarifier les financements et les objectifs et qui assurerait un minimum de sérieux à la formation dispensée par des organismes dont l'efficacité laisse souvent pour le moins à désirer.

A cet égard, la loi quinquennale est une toute première étape sur une voie au tracé encore imprécis, mais qu'il conviendra de suivre avec constance et courage. Monsieur le ministre, nous sommes là aujourd'hui pour vous accompagner dans cette voie.

Je vous en remercie. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe République et Liberté.)*

Rappel au règlement

M. Louis Pierna. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Louis Pierna pour un rappel au règlement.

M. Louis Pierna. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 48, alinéa premier, relatif à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Au moment où s'ouvre cette session extraordinaire sur un projet extrêmement grave pour le monde du travail, comment pourrait-on accepter de laisser défigurer la France sans que le Parlement se prononce ? Car je ne suis pas aussi optimiste que M. Jacquat.

Alors qu'avant le mois de mars, l'actuelle majorité n'avait pas de mots assez durs contre la réforme de la politique agricole commune et contre les accords du GATT, voici que le Gouvernement capitule, semaine après semaine, devant les exigences américaines. *(Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Louis de Broissia. C'est scandaleux de dire cela !

M. le président. Monsieur Pierna, j'ai beau chercher dans le règlement, je n'y vois rien se rapportant au GATT, ni à la façon dont le Gouvernement traite ce dossier !

En conséquence, je suis contraint, en application de l'article 58, alinéa premier, de vous retirer la parole. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Protestations sur les bancs du groupe communiste.)*

Mme Muguette Jacquaint. Vous applaudissez alors qu'on vend la France !

Reprise de la discussion

M. le président. La parole est à M. Hervé Novelli, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est aujourd'hui proposé contient de nombreuses dispositions qui, j'en suis persuadé, se révéleront fort utiles dans les mois qui viennent pour tenter d'endiguer le flot des chômeurs et, suivant en cela son rapporteur, la commission de la production a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi qu'elle a cependant souhaité amender sur nombre de points.

Oui, mesdames et messieurs, ce projet est utile car il met l'accent sur certains handicaps structurels de notre société. Il en recense au moins trois.

D'abord, il est utile de constater la lourdeur des charges sociales pesant sur nos entreprises. En effet, si le coût global du travail en France se situe dans la moyenne des pays de la CEE, les charges sociales dans notre pays pèsent plus qu'ailleurs sur les entreprises.

Il est utile ensuite de souligner la rigidité de l'organisation française du travail.

Il est utile enfin de constater l'inadaptation de notre système de formation professionnelle, la faiblesse de notre apprentissage et la difficulté d'intégrer nos jeunes dans le monde du travail.

Indéniablement, ces contraintes existent ; incontestablement, le projet de loi tente des les prendre en compte en voulant réduire les charges, encourager la flexibilité, améliorer notre système de formation professionnelle.

C'est ainsi que le titre Ier poursuit le transfert au budget de l'Etat des cotisations familiales pour les bas salaires, étend les exonérations de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié, d'un deuxième et d'un troisième sous certaines conditions, aide à l'emploi et à la création d'entreprise, assouplit enfin les règles relatives aux institutions représentatives du personnel dans les PME.

Le titre II incite à l'aménagement conventionnel de l'organisation et de la durée du travail, modifie le régime des emplois à temps réduit, élargit les alternatives au régime général du repos hebdomadaire.

Le titre III décentralise la formation professionnelle et rénove l'apprentissage.

Le titre IV entend resserrer le dispositif public d'intervention à tous les niveaux : national, régional, départemental et local.

Ce projet de loi, monsieur le ministre, est enfin utile, et c'est son paradoxe, par les limites mêmes qu'il comporte. En effet, celles-ci, en contrepoint, nous montrent les enjeux des années à venir et les défis que nous aurons à relever.

La première limite de ce projet de loi, c'est que son exposé des motifs ne souffle mot du contexte international. Et pourtant, en quelques années, notre monde a changé. En quelques années, le cadre politique et économique mondial a été bouleversé par un grand nombre d'événements dont les conséquences se mesureront progressivement mais qui apparaissent déjà.

Oui le monde a changé.

Aujourd'hui l'information est sans frontières, la transmission de l'information est instantanée. Une disquette informatique, c'est un stock d'informations en France qui se transmet à l'autre bout de la planète pour créer un produit.

De la même manière, aujourd'hui, les capitaux se déplacent au gré des appréciations des acteurs financiers en se jouant à la fois des intérêts des pays ou des organismes de régulation monétaire.

Aujourd'hui, le monde soviétique a explosé et l'attitude des Etats-Unis ne peut pas ne pas en être affectée, leur impérialisme commercial ne pas remplacer leur puissance militaire.

Aujourd'hui, l'émergence de nouvelles puissances économiques notamment dans le monde asiatique, constitue elle aussi un changement radical de concurrence qui n'est pas sans conséquence en matière d'emploi. Car à quoi sert, mesdames, messieurs, une baisse des charges pesant sur nos entreprises, sinon à répondre à une situation de concurrence ?

Le monde a changé, mais l'organisation mondiale du commerce ou celle des pays européens restent institutionnellement les mêmes.

J'aurais aimé que le projet de loi situe les enjeux internationaux et décrive en préambule la position de la France.

J'aurais aimé que la volonté française en matière internationale – efforts de persuasion au niveau communautaire d'abord, et propositions de rénovation du GATT ensuite – soit clairement affichée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

La deuxième limite de ce projet de loi est qu'il représente le compromis résultant d'une négociation entre partenaires sociaux et que, comme tous les compromis, cet équilibre entre diverses positions est peu propice aux changements radicaux et à la hardiesse qu'appelle la gravité de notre situation.

Il faudrait du reste s'interroger un jour sur la capacité qu'ont aujourd'hui nos corps intermédiaires – organisations patronales, organisations syndicales – à écouter et à représenter réellement les aspirations de leur base. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Philippe Vasseur. Patronat et syndicats confondus !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Ne faut-il pas voir là l'explication principale de la naissance d'organisations spontanées et parallèles, de coordinations que l'on ne peut continuer de superbement ignorer ?

La troisième limite est la plus importante.

Il manque à ce projet de loi le cadre directeur, le fil conducteur, l'explication globale d'une politique en faveur de l'emploi.

M. Jean Glavany. Quelle sévérité !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Le problème est suffisamment important pour que les convictions s'affichent, pour que les idées s'exposent et pour que les politiques s'organisent en fonction de ces idées.

Faute de convictions affirmées, nombre de mesures procèdent de visions différentes et risquent de s'annuler.

M. Jean Glavany. On ne peut être plus dur !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Pour ma part, j'exprimerai trois convictions.

Première conviction : c'est l'entrepreneur qui crée l'emploi, c'est dans les entreprises que celui-ci existe et nulle part ailleurs. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)* Seul l'emploi productif crée de la richesse, les emplois publics ou des collectivités n'étant que la contrepartie d'un service

rendu. Qu'on m'entende bien : les deux sont également respectables, mais ils n'ont pas la même fonction en économie.

Deuxième conviction, depuis des dizaines d'années, depuis la montée rapide du nombre de chômeurs, nous nous sommes focalisés sur des moyens, le plus souvent artificiels, de résorber ce stock de demandes d'emploi, et c'est ainsi que, de politique en politique, nous avons empilé les formations parkings, les stages bidons, les contrats emploi-solidarité, toutes les mesures artificielles de diminution statistique du chômage. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Jean-Yves Le Déaut. Jacquat a dit que c'était bien !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Au lieu de cela, il aurait fallu centrer notre action sur les moyens de maximiser l'offre d'emploi, c'est-à-dire de tenter encore plus de lutter contre les handicaps à la création d'emplois dans les entreprises.

Ma troisième conviction, c'est qu'il faut aujourd'hui, pour une politique globale de lutte contre le chômage, avoir des idées claires et refuser les idées fausses.

Fausse l'idée que les emplois publics peuvent constituer une solution durable à nos problèmes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Fausse encore l'idée que le partage de la pénurie avec une division autoritaire et nationale du travail puisse se révéler efficace.

Mme Françoise Hostalier. Bravo !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Fausse enfin l'idée que les aides massives puissent être, à moyen terme, d'une quelconque efficacité.

Mesdames et messieurs, après les Trente Glorieuses, je crois qu'est venu le temps de s'interroger sur ce qu'est un acquis social. Peut-on parler d'acquis social en maintenant dans un quasi-ghetto les chômeurs, les marginaux et les exclus ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mme Françoise Hostalier. Bravo !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* Peut-on parler d'acquis social lorsque les indemnités de chômage dissuadent de retrouver rapidement un emploi parce qu'il est moins bien rémunéré ? *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

C'est à une remise en cause totale de notre organisation sociale, née d'une période de croissance, qu'il faut aujourd'hui réfléchir.

Qui ne voit qu'à l'avenir les grandes entreprises ne créeront plus d'emplois et que c'est dans les petites et moyennes entreprises, dans l'artisanat, dans tous les emplois de service que réside notre seule chance de créer à nouveau de nombreux emplois ?

De ce point de vue, la faiblesse des mesures prévues en faveur des PME apparaît elle aussi comme un manque dans ce projet.

Nombre d'autres projets devront le compléter, notamment par des mesures de simplification et en matière d'entreprise individuelle.

Ma conviction, c'est que le projet qui nous manque, il nous faudra l'inventer pour les années à venir, dès lors que l'échéance politique majeure de 1995 sera franchie. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe pour le Rassemblement pour la République.)*

M. Jean Glavany. Nous sommes donc en période de transition !

M. Hervé Novelli, *rapporteur pour avis.* La commission de la production a souhaité largement améliorer ce texte et l'a fait dans quatre directions : accélérer la mise en œuvre des dispositifs d'allégement, simplifier les procédures, ouvrir le champ de l'expérimentation et évaluer la portée des mesures prises en y associant le Parlement.

Accélérer, d'abord. Il est clair qu'il faut être plus ambitieux dans l'allégement des charges sociales. Comment ne pas être frappé par les déclarations récentes du directeur de la direction des relations économiques extérieures concernant l'écart du coût du travail entre divers pays ?

Il convient aussi d'accélérer l'expérimention des tickets-service créés à l'article 4 en en généralisant l'application. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Simplifier ensuite les dispositifs existants en proposant par exemple que les facultés de fusion des attributions dévolues aux délégués du personnel et au comité d'entreprise soient étendues au comité d'hygiène et de sécurité.

Expérimenter et évaluer, enfin, par exemple en prévoyant, à l'article 2, d'étudier la répercussion qu'aurait sur l'emploi la suppression – et non pas seulement une modification de leur assiette – des nombreuses contributions pesant sur les entreprises françaises : la participation, au titre de la construction, des transports collectifs urbains, de la taxe d'apprentissage, de la formation professionnelle, de la taxe professionnelle.

La commission de la production et des échanges a souhaité, par ailleurs, qu'un comité de suivi de l'expérimentation voie le jour, pour que l'expérience novatrice qu'il nous faudra mener à l'avenir en matière d'organisation du travail puisse se dérouler sans encombre.

Elle a souhaité, enfin, que le Parlement soit étroitement associé à la mise en œuvre des différentes mesures prévues par ce projet de loi.

Monsieur le ministre, comme la majorité de la commission de la production, je suis sûr que la majorité de cette assemblée vous soutiendra sans défaillance, mais je demande que l'on nous donne bientôt le cadre, les perspectives, le projet dont la France a aujourd'hui besoin.

Le temps presse.

Le monde change. Il nous faudra changer avec lui ou voir notre tissu social se déchirer, car qui résistera demain à cette double société : d'une part, la société des nantis, ces nantis de l'emploi qui paieront toujours plus pour financer, sans y arriver jamais, la société des exclus ; d'autre part, ceux qui restent sur le bord de la route et qui, bientôt ne se contenteront plus ni de la passivité ni de l'apathie ?

C'est parce que nous avons aujourd'hui la confiance des Français que nous avons aussi le devoir d'imaginer hardiment l'avenir en proposant bientôt à nos compatriotes le cadre de la nouvelle société qu'il nous faudra construire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean Glavany. Elle ne sera pas aussi sévère !

Mme Nicole Catala, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la présentation que je ferai du projet de loi au nom de la commission des lois aura évidemment un aspect plus technique que les précédentes.

Le projet de loi quinquennale sur l'emploi entend favoriser le redressement du niveau de l'emploi par des mesures dont les unes sont novatrices et dont les autres se situent dans le prolongement de dispositions déjà adoptées au cours des années précédentes.

Constitue par exemple une innovation majeure, que je tiens à saluer, l'abaissement des cotisations sociales assises sur les salaires par la budgétisation progressive du financement de la branche famille du régime général de la sécurité sociale. C'était un impératif urgent. Il nous faut absolument diminuer le coût global du travail par une prise en charge par le budget d'une partie du financement de la protection sociale.

Autre innovation, la création de « tickets-service » de nature à simplifier considérablement les formalités liées à l'emploi pour les personnes recourant à des contrats de travail pour leur vie privée, en principe à leur domicile, mais nous aurons peut-être un débat à ce sujet.

Ne sont pas nouvelles, en revanche, mais sont renforcées et amplifiées des mesures telles que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ou l'exonération des cotisations sociales pour l'embauche d'un premier, puis d'un deuxième ou d'un troisième salarié.

Dans le domaine du droit du travail, une simplification de la législation est escomptée de la fusion du contrat de travail intermittent et du contrat de travail à temps partiel ainsi que de certaines instances de représentation du personnel dans les petites entreprises, sujet épineux sur lequel il fallait néanmoins avancer. Nous vous rendons hommage, monsieur le ministre, de l'avoir fait.

Le Gouvernement espère aussi que la négociation collective se développera sur l'annualisation et la réduction de la durée du travail.

Il propose enfin au Parlement de poursuivre la décentralisation de la formation professionnelle en prévoyant le transfert des compétences de l'Etat aux régions pour la formation professionnelle continue des jeunes.

Ces dernières dispositions font font partie des articles dont la commission des lois a été saisie. Celle-ci n'a eu à examiner que les articles 23, 31 à 34, 48 et 52. C'est peu, compte tenu des dimensions du texte et de son caractère technique, dispersé, complexe. C'est pourquoi je me permettrais au nom de la commission des lois, de dépasser le cadre étroit de notre saisine pour formuler les observations générales qu'appellent les caractéristiques juridiques du projet de loi.

Ce texte, je regrette de devoir le dire, monsieur le ministre, illustre de façon navrante la dégradation de l'œuvre législative. Il modifie en effet dans le détail plus de dix codes ou lois non codifiées, par des dispositions minutieuses qui, parfois, ne concernent qu'une fraction d'article ou, plus souvent, renvoient à une multitude d'autres articles, au point que la compréhension du projet implique soit la lecture d'une fiche de présentation – et vos services ont eu l'amabilité et l'intelligence d'en préparer – soit la possession d'une bibliothèque législative complète permettant de consulter successivement les textes auxquels il est renvoyé.

L'article 7 du projet de loi, par exemple, renvoie au code de la sécurité sociale, à l'ordonnance du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, à la loi du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite pour les personnes non salariées des professions agricoles et à la loi du 17 juillet 1987 concernant le régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, tout cela pour dire que l'on prolonge du 31 décembre 1993 au 31 décembre 1998 les règles limitant le cumul emploi-retraite. Je comprends qu'il soit difficile de faire autrement. Je ne peux pas, néanmoins, ne pas souligner combien cette technique législative est regrettable.

Si je m'exprime sur ce point avec une certaine force, c'est parce que la loi, expression de la volonté générale, devrait, selon moi, être accessible au plus grand nombre. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)* Malheureusement, monsieur le ministre, ce ne sera pas le cas avec ce texte. Sa compréhension comme son application risquent d'être l'apanage de spécialistes, d'appeler l'exégèse des techniciens du droit du travail. Je le regrette.

La rédaction du projet appelle d'autres réserves encore.

Ainsi, aux termes de l'article 24, c'est dans la perspective du maintien ou du développement de l'emploi que les employeurs, les organisations d'employeurs et les organisations de salariés négocieront l'annualisation du temps de travail ou sa réduction. N'est-ce pas une partie de l'exposé des motifs que l'on introduit dans la loi ? Ne devons-nous pas veiller à ce que celle-ci ne soit que normative, et non pas descriptive ?

Je pourrais citer d'autres exemples ! Ainsi, la commission des lois a corrigé le premier paragraphe de l'article 34 selon lequel le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes a pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation. Il n'est pas dit si cette programmation aura un caractère impératif. Et de quoi s'agit-il lorsque l'on évoque des « réponses » aux besoins de formation ? Nous avons adopté en commission une rédaction plus précise, plus correcte sur le plan juridique. J'espère, monsieur le ministre, que vous nous suivrez sur ce point.

Enfin, la lecture de l'article 51 a provoqué en nous une certaine perplexité. Cet article prévoit en effet que le Gouvernement présentera au Parlement avant le 30 juin 1996 un rapport d'évaluation de l'application de la loi, rapport qui s'appuiera notamment sur les rapports d'exécution prévus par les articles 1er, 3, 4 et 26. Les rapports vont donc se multiplier dans les années qui viennent puis, dans une vaste synthèse, au cours de l'année 1996, un rapport synthétisant les autres nous sera présenté. Nous serons alors certainement bien informés, mais n'était-il pas concevable, monsieur le ministre, de faire plus simple ? Je pose la question, sans aller plus loin.

Ces réserves, au demeurant, ne concernent que la technique législative. Sur le fond, le texte, c'est indiscutable, va dans le bon sens. Les amendements retenus par la commission des lois proposent d'ailleurs davantage des améliorations techniques que des changements de fond. Je voudrais y revenir quelques instants.

Les articles dont notre commission était saisie, peu nombreux, je l'ai dit, concernent, les uns, la sanction pénale de certaines infractions ou les moyens des services de contrôle, les autres, la réforme de notre dispositif de formation professionnelle continue.

Les sanctions pénales, tout d'abord. Inscrites à l'article 23, elles tendent essentiellement à renforcer la répression du travail clandestin et de diverses autres infractions concernant notamment l'emploi ou le séjour irrégulier des étrangers. Le projet de loi n'alourdit pas les peines encourues, mais il ouvre, par avance, en quelque

sorte, la possibilité d'engager la responsabilité pénale des personnes morales prévue dans le nouveau code pénal qui entrera en vigueur le 1er mars 1994.

La commission des lois n'a pas rouvert le débat qui s'était déroulé dans notre assemblée il y a environ deux ans à propos de la responsabilité pénale des personnes morales. Il est clair, cependant, que ce sujet divise encore ses membres.

Le principe même de cette responsabilité pénale ayant été admis, la question se posait de savoir si nous devions l'admettre pour les infractions concernant le travail clandestin et le travail des étrangers. La commission, sous réserve de quelques modifications de rédaction, a suivi le Gouvernement sur ce point, mais s'est beaucoup interrogée, nous y reviendrons au cours du débat, sur l'application d'une telle responsabilité aux infractions de prêt de main-d'œuvre et de marchandage, qui ne sont pas définies avec précision dans notre législation ; il est toujours regrettable, en effet, de mettre en œuvre des sanctions pénales lorsque les incriminations ne sont pas parfaitement précisées.

La commission a adopté, en revanche, des amendements tendant à simplifier ces textes répressifs et à les mettre en cohérence avec le nouveau code pénal. Il n'y a pas eu de grand débat sur ce point.

Elle a également modifié la disposition concernant les pouvoirs des inspecteurs du travail. Là encore, il s'agit de modifications techniques sur lesquelles nous reviendrons au cours de la discussion des articles.

La commission des lois a par ailleurs examiné les dispositions relatives au contrôle des activités touchant à la formation professionnelle continue. Elle a adhéré à l'idée qu'il convenait de renforcer les moyens des services de contrôle et, éventuellement, les sanctions envers les organismes qui interviennent dans ce domaine, mais certains aspects du texte n'étaient pas tout à fait au point et la commission a, là encore, procédé à des améliorations de rédaction.

J'en viens maintenant à l'autre aspect important du projet : l'attribution aux régions d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue des jeunes.

Depuis 1983, les régions ont une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Mais si, pour l'apprentissage, le transfert des compétences de l'Etat a été effectif, il n'en a pas été entièrement de même pour la formation continue. L'Etat joue toujours un rôle important en la matière, non seulement en traçant le cadre législatif et réglementaire dans lequel doivent s'inscrire les actions de formation professionnelle, mais aussi en finançant ces actions. Sur les 100 milliards dépensés en 1990 au titre de la formation professionnelle continue, l'Etat en a fourni plus de 46 p. 100 et les régions à peine plus de 5 p. 100. L'action de l'Etat était donc restée décisive.

Les actions régionales de formation se sont adressées essentiellement aux demandeurs d'emplois, pour 25 p. 100, et aux professions non salariées, les artisans par exemple, la part des jeunes de seize à vingt-cinq ans étant restreinte, environ 5 p. 100. Il est vrai que, pour ces derniers, la responsabilité de l'Etat était restée la règle.

C'est sur ce point que le projet prévoit un changement majeur : le transfert des compétences de l'Etat aux régions, en trois étapes.

Dans une première étape, les régions auront compétence pour organiser les actions de formation professionnelle continue destinées aux jeunes de moins de vingt-six ans. Il s'agit des actions qui concernent les jeunes sortis du système éducatif qui ne relèvent ni de l'apprentissage ni des contrats de formation en alternance créés par les partenaires sociaux.

Il existe quatre voies principales de formation des jeunes : la formation scolaire, la formation par l'apprentissage, la formation par les contrats en alternance des partenaires sociaux et la formation par les contrats ou stages organisés par l'Etat et, demain, par les régions. C'est cette dernière voie de formation, celle qui correspond à ce qu'on appelle aujourd'hui le CFI, le crédit formation individualisé, qui sera demain entre les mains des régions : elles auront la charge d'organiser les parcours correspondants. Actuellement, la mise en œuvre des CFI est placée sous la responsabilité des préfets de région, même si elle donne lieu à une concertation entre les services de l'Etat et les partenaires sociaux.

Dans une deuxième étape, les régions pourront conclure des conventions avec l'Etat pour prendre en charge la totalité des actions de formation en faveur des jeunes de seize à vingt-cinq ans et concourir au financement du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, c'est-à-dire les missions locales et les PAIO.

Enfin, à l'issue d'une période de cinq ans, toutes les actions de formation professionnelle des jeunes et l'entier financement du réseau d'accueil seront transférés aux régions.

Plusieurs articles du projet précisent les modalités selon lesquelles cette décentralisation sera mise en œuvre et prévoient la préparation d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

Nous aurons bien sûr l'occasion d'examiner ces dispositions plus en détail. Je voudrais simplement, à ce stade de la discussion, présenter quelques observations d'ensemble sur le changement majeur que l'on nous propose.

Le transfert de compétences nouvelles en matière de formation professionnelle des jeunes constitue une revendication déjà ancienne des régions, ou du moins de certaines d'entre elles. Mais nul, ici, ne peut l'ignorer : cette perspective suscite certaines inquiétudes, dont on a trouvé l'écho dans le rapport élaboré par le Conseil économique et social.

Je tiens à rappeler certaines des observations que ce dernier a formulées dans son avis du 8 septembre.

M. le président. Ma chère collègue, j'aimerais que vous vous acheminiez vers votre conclusion, car vous avez déjà largement excédé votre temps de parole. J'ajoute que M. le rapporteur du Conseil économique et social va être appelé à s'exprimer et qu'il pourra lui-même nous présenter cet avis.

Mme Nicole Catala, *rapporteur pour avis.* Merci, monsieur le président, de me rappeler ainsi à la règle du jeu ! Je vais donc m'approcher de ma conclusion. *(Sourires.)*

Il convient, disais-je, de ne pas oublier les observations du Conseil économique et social, ni celles qui étaient formulées dans un journal du soir par des professionnels de l'insertion et de la formation professionnelle. Selon eux, l'effort des régions n'a pas été à la hauteur de l'ampleur du problème du chômage, et ils relevaient que les régions avaient concentré leurs moyens sur les formations supérieures, très sélectives, par rapport à la masse des chômeurs non qualifiés. Ils en concluaient qu'un partage implicite des rôles s'était constitué : à l'Etat les publics difficiles, à la région les formations haut de gamme.

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est sur cette observation que je conclurai.

Il nous faudra, dans les années qui viennent, être vigilants quant à un traitement égalitaire des différentes régions de ce pays si nous voulons éviter que les régions les moins favorisées ne perdent encore du terrain par rapport à celles qui vont de l'avant. Il nous faudra être attentifs à la façon dont les régions exerceront cette compétence nouvelle.

C'est pourquoi la commission des lois proposera de créer – ce qui est, à mon avis, un minimum – un comité national qui sera chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Nous devons, en effet, avoir dans les années à venir une vue d'ensemble des résultats de la réforme qu'on nous propose aujourd'hui. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe République et Liberté.)*

M. le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Albert Morel, rapporteur de la section du travail, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du Conseil sur le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Messieurs les huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. Albert Morel, rapporteur du Conseil économique et social, est introduit avec le cérémonial d'usage.)

M. le président. La parole est à M. Albert Morel, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Albert Morel, *rapporteur du Conseil économique et social.* Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs les députés, permettez-moi de vous rappeler, avant d'aborder le fond du sujet qui m'amène devant vous, que le Conseil économique et social est la troisième assemblée constitutionnelle et que son rôle est consultatif.

L'assemblée est composée de 231 membres parmi lesquels 163 représentants des principales activités économiques ou sociales désignés par leurs organisations et 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement.

La préparation des avis du Conseil a lieu dans les sections, au sein desquelles chaque groupe est représenté. Les sections désignent parmi leurs membres un rapporteur pour chaque affaire qu'elles doivent étudier.

Une fois l'accord obtenu par un vote de section, le texte est discuté en assemblée plénière et voté après avoir été éventuellement amendé. Il s'agit donc bien, comme pour tout document établi par une assemblée, d'une élaboration collégiale, où chacun a pu faire valoir son point de vue.

L'avis du Conseil économique et social sur l'avant-projet de loi est apparu aux yeux de nombreux commentateurs comme très critique, voire comme un rejet du projet de loi, et cela en se basant sur des appréciations souvent partielles et sorties de leur contexte.

En tant que rapporteur de la section du travail du Conseil économique et social, chargé d'élaborer le projet d'avis, je voudrais apporter quelques nuances à cette assertion.

En effet, le rôle du Conseil économique et social est de jeter un œil critique dans l'unique but d'attirer l'attention du législateur, en aucun cas pour se substituer à lui.

Il est vrai que notre assemblée, comme tout un chacun, est sensibilisée par le très grave problème du chômage et qu'elle aimerait, elle aussi, que les mesures prises pour aider à sa résorption soient plus importantes et que leur application soit plus rapide dans la mesure où elles sont susceptibles de créer des emplois. Il ne faut pas prendre cette impatience légitime, manifestée dans l'avis du Conseil, comme un rejet du projet de loi.

Les observations ne visent que l'amélioration, si possible en aidant à la réflexion de celles et ceux qui ont la mission d'élaborer la loi.

Cela étant, il est certain que si nous avions disposé de plus de temps nous aurions pu aller plus avant dans le détail, ce qui justifie que notre avis ne résulte pas d'un examen aussi approfondi que nous l'aurions souhaité sur chacun des points.

Il est certain également que le fait d'avoir examiné un avant-projet de loi non arrêté définitivement parce que M. le ministre du travail était dans l'obligation absolue de poursuivre ses concertations parallèlement à l'étude du Conseil économique et social ne facilitait pas notre travail.

D'où cette procédure de motion préjudicielle, très mal comprise par la quasi-totalité des médias parce que rarement employée dans notre assemblée, pour bien préciser que les débats des 7 et 8 septembre portaient, en accord avec M. le ministre du travail, sur un texte arrêté au 26 août, ne tenant pas compte par conséquent des modifications consécutives à la poursuite des concertations par M. le ministre du travail, et *a fortiori* de celles menées par M. le Premier ministre la veille de notre débat.

Rien d'anormal dans tout cela ! La situation de l'emploi justifie, de part et d'autre, des procédures exceptionnelles.

Vous me permettrez d'ajouter que M. le ministre du travail a tenu à faciliter les débats de notre assemblée en apportant – ce qui est également une procédure exceptionnelle – une réponse personnalisée à chaque intervenant lors de la réunion plénière du 7 septembre, manifestant ainsi sa volonté d'être à l'écoute de notre assemblée.

Quant à l'avis du Conseil, il est apparu comme très critique, et a été voté à une large majorité. Il reflète aussi fidèlement que possible les options des groupes qui se sont exprimés en section, assorties des amendements repris en séance plénière. Néanmoins, mesdames, messieurs les députés, chacun d'entre vous a été à même de se rendre compte des différences d'opinions émises par les différents groupes de notre assemblée, à la lecture des déclarations jointes à l'avis publié au *Journal officiel* du 10 septembre.

Alors, oui, d'un groupe à l'autre, les observations sont souvent très différentes. Mais il en est au moins une qui recueille l'unanimité : c'est la nécessité de ne pas remettre en cause par la loi ce qui entre dans le champ contractuel, et cela ne saurait vous surprendre. M. le ministre nous a affirmé, et nous le croyons, que cela est bien sa volonté. Cependant, cette nécessité a tout de même été affirmée avec force par notre assemblée à propos de plusieurs des articles de l'avant-projet de loi qui lui a été présenté.

Un deuxième volet fait la quasi-unanimité, non sur les modalités, mais sur le principe : c'est la discordance entre le fait, d'une part, que toutes les décisions doivent tendre à créer des emplois et le fait, d'autre part, que les mesures préconisées nous sont apparues soit partielles, soit applicables progressivement, soit soumises à des expériences localisées ou encore à des études préalables.

Comment mettre en équation, d'une part, la contrepartie des emplois créés en termes de cotisations versées aux organismes sociaux, de moindres prestations des orga-

nismes d'indemnisation, d'économie colossale des stages parking et, d'autre part, ce que représente la déstabilisation de l'individu au chômage, la destructuration de la famille et, à terme, celle de la société ? Le mode de résolution de cette équation conditionne l'avenir de nos enfants.

C'est pourquoi le Conseil économique et social pense – et, je le répète, sans que forcément l'ensemble des groupes soient unanimes sur les moyens employés – que, l'emploi étant la priorité des priorités, il est souhaitable d'éviter les demi-mesures tout en s'efforçant de réduire au minimum les délais d'application. En revanche, le Conseil est d'accord sur la nécessité – inscrite dans le projet – d'apprécier à mi-parcours l'application de la future loi.

Cela étant, l'avis, compte tenu des délais, se présente davantage comme un avis d'orientation que comme un avis détaillé et c'est dans cette optique que le Conseil a donné son appréciation sur le projet de loi arrêté au 26 août en fonction des mesures conjoncturelles et structurelles ; de l'impact possible des mesures sur l'emploi en termes quantitatifs ; de la cohérence de ces mesures avec la nécessaire concertation avec les acteurs sociaux, concertation rappelée par M. le Premier ministre et mise en application d'une façon très active par M. le ministre du travail.

Dans la première partie de l'avis, le Conseil économique et social dégage les tendances lourdes de l'évolution du chômage et constate l'évolution de la structure même du chômage, la modification en profondeur du tissu entrepreneurial et l'évolution des dépenses et, à propos de celles-ci, l'évolution inquiétante des dépenses dites « passives » de défense de l'emploi, c'est-à-dire d'indemnisation pure et simple, par rapport aux dépenses dites « actives » destinées à générer des emplois, alors même que l'OCDE et de nombreux experts nationaux et européens soulignent qu'un taux de croissance de 2,5 p. 100 est insuffisant pour renverser la courbe du chômage.

Tout concourt à justifier un changement en profondeur. Cependant, d'un côté, le changement fait peur et, d'un autre côté, tous les acteurs de la vie socio-économique présents au Conseil économique et social ont, dans leur grande majorité, exprimé le fait que, si la société n'est pas capable d'assumer les changements qui s'imposent, ce sont les faits qui l'y contraindront, entraînant des conséquences que personne ne peut aujourd'hui entrevoir.

C'est à partir de là que le Conseil économique et social, tout en saluant le fait que le Gouvernement ait choisi comme priorité des priorités la lutte pour l'emploi et la formation professionnelle et tout en saluant la volonté de faire le point à mi-parcours de la période quinquennale, a souhaité que le projet de loi ne soit qu'un premier pas vers une réflexion plus profonde, prenant en compte le changement de société que nous vivons et ses conséquences sur le mode de vie, donc sur le travail lui-même.

Cela étant, le Conseil économique et social, après avoir souhaité que les innovations soient moins timorées dans leur application, pense que les mesures conjoncturelles, c'est-à-dire par définition celles qui sont susceptibles d'avoir un effet immédiat sur l'emploi, même si l'on n'est sûr de rien dans ce domaine, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible.

C'est ainsi, par exemple, que l'exonération des charges à l'embauche, alors qu'elle donne de bons résultats dans sa forme actuelle, ne prévoit l'extension pour le deuxième et troisième salariés que dans certaines zones et certains métiers, qu'il sera difficile de délimiter dans l'un et l'autre cas. On distingue mal la raison de cette définition.

C'est ainsi que le ticket-service nécessite une expérience de deux années dans deux régions. C'est une innovation intéressante qui mériterait sans doute d'être généralisée dès la promulgation de la loi. C'est en tout cas ce que pense le Conseil, qui considère qu'il s'agit là d'une première réponse à l'avis qu'il avait émis sur les grandes orientations du XIe Plan.

C'est ainsi que le fonds partenarial ne doit bénéficier qu'aux jeunes. C'est, pour le Conseil économique et social, une autre innovation intéressante, qui devrait s'ouvrir à tous, et pas seulement aux jeunes.

C'est ainsi que l'allégement des cotisations familiales, sous réserve d'un engagement du Gouvernement sur la compensation nécessaire de la politique familiale, devrait aller plus vite et plus loin dans la mesure où cette disposition est celle qui apparaît comme la plus génératrice d'emplois. D'autant plus que les seuils prévus induisent des conséquences néfastes dans le domaine des salaires comme dans celui de la qualification.

D'autre part, comme il apparaît que l'aide aux créateurs d'entreprise apporte à ces derniers, dans une proportion importante, des déboires quelquefois insurmontables, le Conseil a souligné qu'une formule privilégiant l'aide à l'entreprise plutôt qu'à l'entrepreneur serait préférable.

Quand aux mesures structurelles prévues dans le projet de loi, le Conseil économique et social souligne que l'existant en matière de législation du travail a été très souvent bâti par la négociation, d'où sont surgis des organismes le plus souvent paritaires qui assument un rôle indispensable dans notre pays.

Le titre II du projet de loi porte sur l'organisation du travail. En fonction des concertations parallèles de M. le Premier ministre et M. le ministre du travail avec les partenaires sociaux et des indispensables retouches apportées à l'avant-projet de loi arrêté au 26 août dont le Conseil économique et social a eu à débattre, l'appréciation portée par le projet d'avis du Conseil n'est plus entièrement d'actualité.

Cependant le Conseil a tenu à relever la volonté du Gouvernement de simplifier les procédures en place, tout en souhaitant que ne soit pas éludée ou remise en cause la nécessaire concertation avec les partenaires sociaux. Et dans cette optique, étant donné que toutes les dispositions envisagées doivent viser à lever un certain nombre de contraintes préjudiciables à la fluidité du marche du travail, des négociations sont nécessaires, afin d'établir les contreparties souhaitables à la disparition de certaines garanties.

Quant au titre III, concernant formation et insertion professionnelles, le Conseil économique et social constatant que la régionalisation est inscrite dans les faits et que les fonds structurels européens sont accordés directement aux régions, ne peut que souscrire au principe de la régionalisation de la formation professionnelle permettant d'agir directement sur les bassins d'emplois.

Cependant, la pertinence du choix de l'espace régional pour définir et mettre en place une politique de formation ne saurait servir de prétexte pour dessaisir l'Etat de ses responsabilités ; la cohérence des formations doit donc être recherchée par une obligation de contractualisation entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux à tous les niveaux. De plus, en cas de carence d'une région en matière de formation professionnelle, l'Etat doit pouvoir se substituer à elle. En outre, la formule d'un fonds de

péréquation, afin de rétablir une certaine égalité et équité entre les habitants des diverses régions, pourrait avoir de l'intérêt.

Les mesures envisagées concernant l'apprentissage ont fait, elles aussi, l'objet d'un large débat. Le Conseil économique et social ne conteste pas qu'il faille proposer à certains élèves, à partir de quatorze ans, des formules innovantes, adaptant celles offertes actuellement par la scolarité traditionnelle. Mais, en tout état de cause, le but doit être l'acquisition d'un socle minimum de connaissances de base, indispensable à la réussite de toute formation professionnelle. Le Conseil économique et social estime que, sans formation qualifiante, l'apprentissage, et *a fortiori* le préapprentissage, n'est qu'un leurre. Il semble donc au Conseil que, si l'entreprise doit être un lieu d'apprentissage, ce dernier doit être contrôlé par des organismes compétents.

M. Germain Genvenwin. Très bien !

M. Albert Morel, *rapporteur du Conseil économique et social.* Notre assemblée s'est montrée soucieuse de préserver les acquis de la formation en alternance et préconise, dans l'hypothèse d'une modification de fond sur cette question, qu'on prenne le temps et que les partenaires sociaux qui ont mis en place cette formation, par accord, soient partie prenante au débat, que cette formation touche les jeunes sans qualification ou ceux sortant d'un cycle universitaire.

Quant au titre IV du projet de loi, il concerne particulièrement le guichet unique. Comme toute mesure de simplification, celle-ci peut *a priori* paraître bonne. Cependant, le Conseil économique et social tient à souligner le rôle irremplaçable des missions locales et souhaite que ce rôle ne soit pas dilué au point de perdre une grande partie de son efficacité. Plus généralement, la pluralité des points d'accueil pour des jeunes en difficulté sociale et professionnelle est-elle une mauvaise chose ? Le Conseil ne le pense pas.

Enfin, en ce qui concerne les départements et territoires d'outre-mer, sans nier les différences fondamentales entre les départements et les territoires, mais en prenant en compte les mêmes difficultés qui les assaillent en matière d'emploi, le Conseil économique et social souhaite que le projet de loi prévoie les modalités particulières d'application aux territoires d'outre-mer.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les députés, rapidement exprimée la synthèse de l'avis du Conseil économique et social.

Je vous remercie de votre attention. *(Applaudissements.)*

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'Assemblée nationale vous remercie.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.)

M. le président. La parole est à M. Michel Péricard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Michel Péricard, *président de la commission.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si je prends la parole quelques minutes, après le très bon rapport de Denis Jacquat, ce n'est pas pour répéter ce qu'il a déjà exprimé.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, sans prétention, essayer plutôt de me faire l'écho du sentiment commun de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sentiment qui ne transparaît pas toujours dans les seuls amendements – même s'il y en a une centaine – qu'elle a adoptés.

Disons-le sans détours, votre texte n'a pas reçu à l'origine un accueil très enthousiaste. Certains qui l'ont critiqué ne l'avaient pas toujours lu, d'autres l'avaient survolé d'un peu haut. D'autres encore, se référant aux déclarations d'attente qui avaient accompagné les mesures d'urgence adoptées lors de la précédente session, s'attendaient à je ne sais quel miracle qui réglerait sur l'heure ce problème que chacun d'entre nous rencontre de façon lancinante, jour après jour, heure après heure, dans l'exercice de ses responsabilités.

Il est vrai que, au fur et à mesure de l'examen attentif par notre commission de chacun des articles et des amendements qui les amélioraient, le sentiment a évolué. Chaque disposition du projet de loi était bonne, chacune allait dans le bon sens en simplifiant, en améliorant, et en s'attachant plus à l'efficacité qu'à l'idéologie.

Mais je dois vous dire aussi, car c'est la vérité, plus l'adhésion à votre loi augmentait et plus l'impression grandissait qu'il faudrait encore autre chose pour mettre à bas ce fléau insupportable qu'est le chômage.

En clair, votre texte constitue une avancée considérable et nous ne lui marchanderons pas notre soutien, mais nous pensons qu'il ne suffit plus d'améliorer les textes existants : il faut modifier radicalement nos attitudes, notre approche et nos mentalités.

Nous changeons d'époque. Les remèdes traditionnels ne suffisent plus. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Face à l'inondation du chômage, il faut bien commencer par réparer les digues – et votre texte s'y emploie avec bonheur – mais il faut aussi faire baisser le niveau des eaux.

C'est une loi quinquennale, certes ; ce ne peut être une loi suffisante pour les cinq ans à venir. *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

Pour éclairer mon propos, je souhaiterais énumérer – simplement énumérer – quelques-unes des idées entendues au cours de nos débats, quelques pistes relevées ici et là. Non que l'adhésion à ces réflexions soit nécessairement souhaitable, mais parce qu'elles ouvrent les fenêtres et font entrer le vent de l'imagination et le choc des idées dans ce débat difficile.

Je cite au hasard :

Réfléchir – n'est-ce pas, monsieur le président – sur les inconvénients d'une productivité à tout crin, considérée jusqu'à présent comme l'un des beaux arts ;

Remplacer les emplois précaires par des emplois nouveaux, dits de proximité ou d'utilité sociale, des emplois réhabilités et de dignité pour ceux qui les occuperont ;

Veiller à ce que toute indemnisation soit la contrepartie d'une activité utile pour la société ;

M. François Guillaume. Très bien !

M. Michel Péricard, *président de la commission.* Diminuer de façon significative le temps de travail *(« Non ! » sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre)* afin de créer véritablement de nouveaux emplois et non, comme l'expérience de 1981 l'a montré, pour aboutir à la stagnation ; Etudier de près les propositions de Jean-Yves Chamard, tout comme son idée de TVA sociale, afin de ne plus faire porter sur les seuls travailleurs le poids des charges sociales *(Applaudisse-*

ments sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour le démocratie française et du Centre).

Dire clairement le mal que fait aux entreprises et à ceux qui veulent en créer, le système bancaire tel qu'il est pratiqué dans notre seul pays *(Applaudissements sur les mêmes bancs).*

Accélérer les études pour les formes modernes du travail, comme le télétravail ;

Réorganiser, unifier et régionaliser les organismes chargés du traitement du chômage. Certains parlent à leur propos de fonds de commerce. C'est grave, il faut y regarder de près.

Trouve-t-on normal par ailleurs, monsieur le ministre, que face au problème numéro un des Français, la télévision soit absente de la bataille, alors qu'elle est la force de frappe absolue ? J'attends qu'il soit dit avec clarté que la chaîne éducative, du savoir ou de la connaissance, comme vous voudrez, sera tournée vers l'emploi, qu'elle n'aura qu'une obsession : aider ceux qui cherchent du travail, non par des écrans de petites annonces, comme le disent ironiquement certains – encore que ! – mais en étant tournée vers la formation, vers des changements d'habitude. Il faut de plus que cette chaîne soit régionalisée au maximum.

Je n'ai pas parlé des idées lancées au cours de nos travaux sur la formation et sur l'apprentissage, mais ces idées ne peuvent pas rester « en l'air ».

Je sais que les idées que j'ai énumérées sont plus faciles à exprimer qu'à mettre en œuvre, mais il faut laisser au vestiaire nos vieilles routines et nos recettes dépassées. L'incantation ne suffit pas, certes, mais elle peut aider à réfléchir ! Et il ne faut pas craindre d'aborder d'une façon nouvelle les sujets difficiles.

Mais attention : qu'on ne nous crédite pas d'intentions autres que celle de combattre le mal par tous les moyens. Dans ce que j'ai dit – et dans ce que j'ai oublié – il y aura à prendre et à laisser. Nous revendiquons le droit d'en discuter sans procès préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)* Nous ne nous laisserons pas impressionner par les réactions que peuvent engendrer de simples mises à l'étude. Les conservateurs sont parfois là où on les attend le moins ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est une fronde !

M. Michel Péricard, *président de la commission.* Monsieur le ministre, nous vous connaissons – et je crois que je vous connais mieux que beaucoup dans cette assemblée – nous connaissons votre cœur, et il en faut pour aborder ces problèmes. Nous connaissons votre ouverture d'esprit. Le souhait de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en abordant ce débat – que certains vont vouloir détourner de son objet, les uns en nous assénant leurs certitudes d'un autre siècle, les autres en l'utilisant pour nous donner des conseils qu'ils n'ont pas suivis *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre)* – est que ce projet ne soit qu'un début *(« Oui » ! sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre)* et que la porte ne soit pas refermée pour cinq ans. *(« Bravo ! » sur les mêmes bancs.)*

Si nous unissons nos efforts et nos imaginations, je puis vous assurer, monsieur le ministre, qu'après avoir débattu sereinement de votre projet et l'avoir soutenu sans états d'âme, nous serons disponibles pour aller plus loin ensemble. C'est le message qu'au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, je voulais simplement vous transmettre aujourd'hui. *(Vifs applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe République et Liberté.)*

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

15

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi quinquennale n° 505 relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (rapport n° 547 de M. Denis Jacquat, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures cinquante.)

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

Paris. – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix. 103930511 – 000993