

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

1. Travaux dans le champ de visibilité des édifices classés. – Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 2).

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.

M. Louis de Broissia, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)

MM. Michel Berson,
Georges Hage,
Georges Sarre,
Jean-Luc Warsmann,
René Couanau.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 10)

Article 1^{er}. – Adoption (p. 10)

Article 2 (p. 10)

Amendement n° 1 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le ministre, Georges Sarre, Edouard Landrain, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

Articles 3, 4 et 5. – Adoption (p. 13)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 13)

MM. Georges Sarre,
René Couanau.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 13)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

2. Apprentissage dans le secteur public. – Discussion d'une proposition de loi (p. 14).

M. Michel Jacquemin, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 16)

MM. Georges Hage,
Jean Ueberschlag,
Michel Berson,
René Couanau,
Georges Sarre,
Mme Simone Rignault.

Clôture de la discussion générale.

MM. le ministre, Michel Berson.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 26)

Article 1^{er} (p. 26)

MM. Hervé Novelli, Germain Gengenwin, le rapporteur.

Adoption de l'article 1^{er}.

Article 2 (p. 27)

Amendement n° 7 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 6 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur, le ministre, Michel Berson, René Couanau. – Retrait.

Amendement n° 6 repris par M. Berson : MM. Michel Berson, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 8 du Gouvernement : MM. le ministre, Jean-Pierre Soisson, Germain Gengenwin, Michel Berson, le rapporteur, Jean Ueberschlag. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 31)

M. Jean-Pierre Soisson.

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendements n° 10 rectifié du Gouvernement et 1 corrigé de M. Berson : M. le ministre, Mme le président. – Retrait de l'amendement n° 10 rectifié.

MM. Michel Berson, le rapporteur. – Adoption de l'amendement n° 1 corrigé.

Amendement n° 2 de M. Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, le ministre, Jean-Pierre Soisson. – Rejet.

Amendement n° 3 de M. Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, le ministre, Germain Gengenwin. – Rejet.

Adoption de l'article 3 modifié.

Après l'article 3 (p. 34)

Amendement n° 4 de Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Article 4 (p. 35)

Amendements de suppression n°s 9 du Gouvernement et 5 de M. Berson : MM. le ministre, Michel Berson. – Retrait de l'amendement n° 5.

M. le rapporteur. – Adoption de l'amendement n° 9.

L'article 4 est supprimé.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 35)

MM. Michel Berson,
Germain Gengenwin,
Georges Sarre, le rapporteur,
Georges Hage,
Jean Ueberschlag.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 36)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

3. Désignation d'un candidat à un organisme extra-parlementaire (p. 36).

4. Ordre du jour (p. 36).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,
vice-président**

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

1

TRAVAUX DANS LE CHAMP DE VISIBILITÉ DES ÉDIFICES CLASSÉS

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés (nos 2814, 3323).

Le rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, porte également sur la proposition de loi de M. René Couanau tendant à créer une procédure de recours administratif contre les décisions des architectes des Bâtiments de France.

La parole est à M. le ministre de la culture.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, la proposition de loi que vous examinez aujourd'hui, après son adoption en première lecture par le Sénat, part du constat du rôle très important confié aux architectes des Bâtiments de France en matière de patrimoine monumental, architectural et urbain, notamment dans les abords des monuments historiques et dans les secteurs sauvegardés de la loi Malraux.

Cette importance tient d'abord à celle des territoires ainsi couverts, qui correspondent pour une large part aux tissus urbains les plus prestigieux et les plus précieux de notre pays, là où les enjeux archéologiques, historiques et esthétiques sont les plus forts. Elle résulte également de la vitalité des zones ainsi couvertes : nos villes réinvestissent peu à peu leurs quartiers historiques, ce qui est heureux. Aussi, ces dernières années, les services départementaux de l'architecture ont-ils à examiner annuellement en moyenne 400 000 dossiers, dont la majorité en abords de monuments ou en secteurs sauvegardés. C'est une charge énorme dont ils s'acquittent d'une manière exemplaire, compte tenu des moyens très modestes qui sont les leurs.

Ce n'est pas par hasard que notre pays est considéré comme l'un des pays au monde qui a su le mieux conserver et mettre en valeur son patrimoine architectural, urbain et paysager, ce dont témoignent les nombreux

experts étrangers qui viennent observer nos pratiques pour s'en inspirer. C'est également l'hommage que nous rendent implicitement les 60 millions de visiteurs annuels qui ont fait de la France le premier pays touristique du monde.

Ce résultat, dont nous pouvons nous enorgueillir, mesdames, messieurs les députés, mais qui sollicite en retour notre vigilance accrue, nous le devons d'abord aux responsables élus, que vous représentez ici et qui sont de plus en plus conscients de l'importance économique et sociale des enjeux patrimoniaux, ainsi qu'à l'ensemble de nos concitoyens. Or, les gardiens vigilants de ce patrimoine, les conseillers exigeants des gestionnaires et des aménageurs, ce sont ces architectes des Bâtiments de France qui ont un rôle obscur, souvent dérangeant – c'est clair – mais essentiel.

Cet hommage, je sais que vous êtes nombreux à le partager. Il ne nous dispense ni de notre droit ni de notre devoir de nous interroger sur la légitimité, les conditions d'exercice des pouvoirs très importants qui leur sont ainsi confiés, et qui constituent – il faut le reconnaître – leur principal outil d'intervention.

En effet, la force essentielle de cette poignée d'architectes – un à trois par département, 180 en exercice sur l'ensemble du territoire national face aux 40 000 monuments historiques et aux 88 secteurs sauvegardés – réside dans l'opposabilité des avis qu'ils émettent et qui sont, dans la plupart des cas, « conformes », c'est-à-dire qu'ils s'imposent à l'autorité qui délivre les autorisations. Voilà le problème.

Pouvoir exceptionnel, pouvoir excessif entend-on dire périodiquement. Responsabilité écrasante surtout, puisque la même personne se voit souvent, et dans la même affaire, taxer de laxisme par les uns et de rigorisme tatillon par d'autres.

Depuis 1943, date de la loi qui a greffé sur la législation des monuments historiques la fameuse protection du « rayon de 500 mètres », depuis 1962 et l'institution par la loi Malraux des secteurs sauvegardés, bien d'autres ont fait ce constat avant moi, et avant les auteurs de la proposition de loi que vous examinez aujourd'hui.

De nombreuses tentatives ont été faites, certaines pour réduire, voire pour supprimer purement et simplement, l'intervention des architectes des Bâtiments de France.

M. René Couanau. Ce n'est pas tolérable !

M. le ministre de la culture. Je sais que telle n'est pas votre intention...

M. Michel Berson. Personne n'y pense !

M. le ministre de la culture. ... et je vous remercie de le dire, monsieur Couanau, monsieur Berson, car vous êtes, comme moi, très soucieux – je le sais – de l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Je tiens à vous dire ma conviction que nos analyses se rejoignent sur de nombreux points essentiels : d'abord, sur la nécessité de protéger et de mettre en valeur le patrimoine ; ensuite, pour reconnaître que les architectes

des Bâtiments de France jouent en cela, avec compétence et dévouement, un rôle absolument indispensable ; enfin, nous sommes conscients, vous comme moi, que la tâche qui leur est confiée est extrêmement lourde, excessive parfois par rapport aux moyens qui sont les leurs.

La progression des recherches des spécialistes, qui nous révèle la diversité et l'incroyable richesse de notre patrimoine, comme l'intérêt croissant porté par nos concitoyens aux traces identitaires de leur histoire, nous font prendre progressivement conscience que la protection et la gestion quotidienne de cet héritage ne peut se satisfaire d'interventions administratives, si pertinentes et indispensables soient-elles.

Notre patrimoine architectural, urbain et paysager ne survivra, c'est-à-dire ne restera pour les générations présentes l'héritage vivant qu'elles doivent transmettre à leurs successeurs, conservé et enrichi de leurs propres créations, que si nous avons su créer les conditions de sa compréhension et de sa réappropriation par la collectivité tout entière.

Ce dont nous avons le plus besoin, c'est donc moins de mesures réglementaires ou de procédures nouvelles que de transformer la gestion de ces espaces protégés en politique dynamique de valorisation.

C'est ce à quoi je m'emploie depuis que j'ai obtenu que les compétences de mon ministère soient étendues aux espaces protégés ; je sais que vous souscrivez à ce constat et à cette démarche.

La proposition de loi que vous examinez aujourd'hui modifie une procédure, sans d'ailleurs la remettre en cause dans son principe. Elle ne saurait bouleverser le cadre dans lequel s'inscrit la politique que j'ai la charge de conduire en faveur de la protection du patrimoine et de la qualité architecturale et urbaine.

J'ai tenté de faire partager au Sénat, lors de la discussion en première lecture de la proposition de loi, mes réserves sur le dispositif prévu par ce texte qui ne me semble ni le mieux à même d'améliorer la protection nécessaire de notre patrimoine ni le plus simple et le plus efficace pour l'usager.

J'aurais préféré, vous le savez, que nous nous en tenions à la procédure de recours devant le ministre, prévue par le décret du 9 mai 1995. Je rappelle que ce décret permet, en effet, à l'autorité chargée de délivrer le permis de construire, lorsqu'elle conteste l'avis exprimé par l'architecte des Bâtiments de France, d'en appeler au ministre qui a deux mois pour statuer.

La question avait été clairement posée devant le Sénat, qui a cependant voté la proposition de loi dont vous êtes aujourd'hui saisis. Votre commission, parfaitement éclairée par le rapport très circonstancié de votre rapporteur – je l'en remercie –, l'a adoptée sans modifications. La discussion parlementaire sur ce point a donc été tout à fait approfondie.

Le Gouvernement ne peut qu'en prendre acte et laisser le Parlement et sa majorité trancher cette question de procédure.

M. Jean-Luc Warsmann et M. Jacques Vernier. Très bien !

M. le ministre de la culture. Pénétré de la conviction que vous n'entendez nullement, à travers ce texte, remettre en cause ni le souci de la protection de notre patrimoine ni la préoccupation indispensable de qualité architecturale, c'est donc avec confiance que, au nom du Gouvernement, je m'en remets à la sagesse de la l'Assem-

blée nationale. (*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 le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Louis de Broissia, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons ce matin est une proposition de loi adoptée par le Sénat visant à instaurer, dans tous les cas où l'architecte des Bâtiments de France est investi de ce fameux pouvoir d'avis conforme sur lequel nous reviendrons, une procédure de recours sur sa décision en matière d'autorisation de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés. Ce texte ne va pas plus loin.

Dès 1993, une proposition de loi de notre collègue René Couanau était déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, tendant à créer une procédure de recours administratif contre les décisions des architectes des Bâtiments de France. Dois-je vous le dire, monsieur le ministre ? Depuis quelques années nous en parlons tous sur tous les bancs de l'Assemblée !

Adoptée au Sénat sans votre soutien explicite ou implicite – vous venez d'en parler – cette proposition de loi nous semble importante.

Avant de développer quelques arguments en sa faveur, puisque la commission des affaires culturelles, familiales et sociales l'a adoptée, permettez-moi de dire très solennellement après vous qu'il ne s'agit pas, pour les parlementaires ici présents, de jeter quelque discrédit que ce soit sur le corps des architectes des Bâtiments de France, ni de mettre en cause leur mission. Ils sont peu nombreux : moins de 190. Ils traitent une somme de dossiers impressionnante par an : près de 400 000, nombre qui montre les difficultés que peut poser chaque monument inscrit ou classé. Bien au contraire, permettez-moi ici de rendre hommage à l'importance et à la qualité de leur travail. Le défenseur du patrimoine que je suis – nous sommes nombreux ici à le défendre, y compris sur le plan budgétaire, vis-à-vis du gouvernement que vous représentez, vis-à-vis de vos prédécesseurs aussi – sait à quel point leur tâche n'est ni aisée ni légère. Je suis particulièrement conscient de l'importance de la mission d'expertise technique qui leur est dévolue et je salue la qualité de leur travail, leur intransigeance en matière de protection, de préservation du patrimoine monumental, architectural et urbain.

A travers cette proposition de loi, il n'est pas question de mettre en cause leur mission, mais sans doute d'en revoir certaines modalités qui nous paraissent un peu trop absolues, trop souveraines, pour m'exprimer comme en d'autres siècles. D'autres défenseurs actifs du patrimoine existent ; il faut en tenir compte. Nous en reparlerons lors de l'examen des articles.

Pour exercer cette mission, les architectes des Bâtiments de France disposent de pouvoirs de contrôle et d'autorisation considérables qu'ils exercent le plus souvent – je suis obligé de le reconnaître – de façon impérative et solitaire. Il est vrai que des possibilités de recours existent déjà pour la protection des abords d'un monument classé ou inscrit avec le décret du 9 mai 1995 qui a instauré – cela montre bien que le Gouvernement y songeait – une possibilité d'appel auprès du ministre,

dans le mois qui suit la décision négative de l'architecte des Bâtiments de France, au profit de l'autorité compétente pour délivrer le permis. Le décret précédait la loi !

Une autre possibilité de recours existe dans le cadre des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 a en effet instauré dans son article 71 une procédure d'appel de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France auprès du préfet de région qui, après consultation du collège régional du patrimoine et des sites, rend un avis qui se substitue au précédent. Il est d'ailleurs à noter, mes chers collègues, que ce qui concerne la protection des secteurs sauvegardés, aucune voie de recours administratif n'est prévue, ce qui montrait bien la nécessité d'un texte législatif.

Ainsi, s'il existe certaines possibilités d'appel, elles sont peu nombreuses et surtout, monsieur le ministre – vous en conviendrez – très peu appliquées.

L'idée est donc – c'est celle que le Sénat a adoptée – d'instituer une possibilité générale d'appel sur les avis conformes rendus par les architectes des Bâtiments de France, avec un seul objectif, que nos collègues sénateurs ont exprimé avec beaucoup de clarté : instaurer une plus grande transparence de leurs décisions et une meilleure concertation entre l'Etat et les collectivités locales en matière de protection du patrimoine monumental et paysager en faisant intervenir une formation collégiale et pluraliste. Après tout, monsieur le ministre, les architectes des Bâtiments de France, comme les architectes en chef des monuments historiques, sont bien contents de retrouver l'Etat et les collectivités locales lorsqu'il s'agit de soutenir, par des budgets décentralisés, leurs avis et leurs interventions en matière de patrimoine.

Après l'examen au Sénat de cette proposition de loi et si le vote est conforme dans cette assemblée, l'appel sera donc formé auprès du préfet de région, qui rendra un avis après consultation d'une commission régionale du patrimoine et des sites – le texte prévoit de regrouper deux commissions primitivement séparées – réunissant les compétences dévolues, d'une part, aux collèges régionaux du patrimoine et des sites, d'autre part, aux commissions régionales pour le patrimoine historique et ethnologique, les fameuses COREPHAE. La possibilité de faire appel est réservée aux maires et aux autorités compétentes pour la délivrance des autorisations.

La proposition de loi, telle qu'elle a été adoptée par le Sénat, nous convient. Permettez-moi simplement de faire quelques remarques et d'apporter plusieurs précisions qui me paraissent utiles et qui pourraient être retenues dans le décret d'application – du moins je le souhaite vivement.

Tout d'abord, la composition précise de la commission sera fixée par décret en Conseil d'Etat. L'équilibre y est respecté, puisque sont garanties tout à la fois les compétences de l'Etat – c'est le préfet de région qui rendra l'appel – et la coopération entre les architectes des Bâtiments de France, garants du respect du patrimoine, les collectivités locales concernées et les spécialistes du patrimoine.

Il nous paraît capital que les représentants des associations nationales et locales figurent dans les nouvelles commissions régionales du patrimoine et des sites. Je profite de l'occasion pour souligner, après d'autres, le rôle que jouent ces associations, que tout le monde connaît, comme la Demeure historique, les Vieilles Maisons françaises, les Maisons paysannes de France, la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France,

l'Association nationale pour la protection des villes d'art, et bien d'autres encore. Nous comptons toujours et encore sur leur collaboration, dans un souci permanent de concertation et de consultation.

La création de la nouvelle commission régionale justifiera que soient précisées dans le décret l'ensemble des dispositions permettant de garantir compétences, objectivité et participation de ces associations. Nous y tenons.

Nous proposons également, monsieur le ministre, que le décret précise que les maires siégeant dans la commission, au titre, par exemple, de représentants de l'Association des maires, et qui feront appel ne pourront y avoir qu'un avis consultatif. Ils seront bien évidemment entendus, mais cette précision, je crois, est importante.

M. Laurent Dominati. Très bien !

M. Louis de Broissia, rapporteur. Par ailleurs, avec le texte que nous propose d'examiner le Sénat, nous sortons de l'optique – que j'ai déjà soulignée toute à l'heure – d'une souveraineté absolue dévolue aux architectes des Bâtiments de France, et nous devrions obtenir une meilleure harmonie dans une procédure globale et plus transparente.

Enfin, les acquis de la décentralisation et la déconcentration voulue par M. Juppé et que le Gouvernement tend à améliorer par le projet de réforme de l'Etat que nous avons examiné il y a quelques semaines avec M. le ministre Perben seront heureusement conservés. L'intervention du préfet de région, représentant de l'Etat, permettra une meilleure coordination administrative et accroîtra le poids du recours régional. C'est à mon avis une bonne chose.

Nous sommes donc ici, mes chers collègues, pour adopter ce texte conformément au vote exprimé par le Sénat. Notre intention, je le redis au nom de la commission des affaires culturelles, n'est nullement de mettre à mal le rôle dévolu aux architectes des Bâtiments de France. Ils ont parfaitement rempli leur mission dans des conditions difficiles. Notre souhait est simplement d'autoriser un appel sur les avis qu'ils rendront, dans le respect de la préservation et de la protection du patrimoine. Cette procédure, si elle est adoptée par notre assemblée, sera fondée sur une volonté de concertation et de collaboration des pouvoirs publics et d'encadrement des compétences des architectes des Bâtiments de France.

Je souhaite enfin, monsieur le ministre, que les décrets d'application soient pris sans attendre des années et qu'un bilan de cette réforme nous soit adressé pour que nous puissions légitimement en tirer les conséquences.

La défense active du patrimoine consacrera le rôle des architectes des Bâtiments de France, mais reconnaîtra aussi celui des associations, des élus locaux et des spécialistes en confiant au préfet de région le soin d'être le garant de la volonté de l'Etat qu'il représente.

A nous maintenant, mes chers collègues, d'adopter ce texte déjà approuvé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. A vous, monsieur le ministre, de faire vivre notre patrimoine au cœur de nos compatriotes et de l'incarner sur le territoire de chaque commune de France. Vous pouvez compter sur nous pour vous y aider. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons ce matin a été adoptée par le Sénat le 21 mai 1996, contre l'avis du Gouvernement. Elle institue une procédure de recours contre les décisions des architectes des Bâtiments de France en matière d'autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés.

La législation actuelle fait des architectes des Bâtiments de France les principaux responsables de la police du patrimoine architectural : leur autorisation est requise dès lors que des travaux de construction, de démolition ou de transformation sont envisagés dans une zone ou sur un bâtiment protégé, ou encore à proximité d'un édifice classé ou inscrit.

Au nombre très insuffisant de 180, les architectes des Bâtiments de France ont donc en charge les 40 000 monuments classés ou inscrits, ainsi que la centaine de secteurs sauvegardés et sont saisis chaque année de quelque 400 000 dossiers. Je tiens, à l'occasion de ce texte, à souligner l'ampleur de leur tâche, saluer le travail d'expertise et de protection du patrimoine qu'ils effectuent, bref, rendre hommage à une profession qui exerce une mission difficile au carrefour des intérêts de l'Etat, des collectivités locales et des particuliers, c'est-à-dire de la nation tout entière.

Pourtant, les avis des architectes des Bâtiments de France suscitent souvent des réactions négatives des maires et des pétitionnaires. Ils apparaissent parfois insuffisamment motivés, laissant peser sur leurs décisions des soupçons d'arbitraire qui cantonnent les architectes des Bâtiments de France dans un rôle ingrat, injustifié et qui peut nuire au rôle de conseil et d'expert qu'ils exercent généralement avec beaucoup de talent et de compétence.

La procédure d'appel auprès du ministre chargé des monuments historiques, créée par le décret du 9 mai 1995, aurait pu régler le problème des contestations engendrées par certaines de leurs décisions. Mais elle semble être restée lettre morte par manque de publicité – seules cinq demandes ont été enregistrées au ministère. Elle va de plus à contre-courant de la logique de déconcentration et de décentralisation culturelle mise en œuvre depuis de quelques années.

C'est pourquoi il est certainement avisé de permettre une instruction plus transparente des autorisations de procéder à des travaux sur des sites classés, inscrits ou sauvegardés et, par conséquent, d'autoriser des recours contre les décisions des architectes des Bâtiments de France qui jouissent d'un droit de regard le plus souvent sans appel, leur quasi-droit de veto ne pouvant être contesté que dans des cas extrêmement limités.

On peut apprécier que la proposition de loi adoptée par le Sénat et par notre commission des affaires culturelles ait choisi la voie de l'équilibre et ait écarté certains aspects dangereux proposés par des sénateurs. Elle crée donc une unique commission régionale du patrimoine et des sites qui remplacera la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnographique et le collège régional du patrimoine et des sites.

On peut trouver souhaitable d'uniformiser la procédure d'instruction des autorisations de travaux pour tous les cas des secteurs protégés : zones de protection du patri-

moine architectural, urbain et paysager, édifices classés ou inscrits, plans de sauvegarde et de mise en valeur. De même, on peut saluer la création, par souci de clarté, d'un seul type d'instance compétente pour les autorisations et les recours en zones protégées. Dans ces cas de figure, la garantie d'égalité de traitement des dossiers est une louable intention, que je salue.

Pendant, certaines imprécisions nous conduisent à émettre des réserves sur l'utilisation qu'il pourra être fait de cette nouvelle législation, par exemple pour porter atteinte à l'intégrité de notre patrimoine et pour renverser l'équilibre actuel entre construction – on peut pour certains endroits employer sans excès de langage le terme de « bétonnage » – et protection des sites.

Nous savons tous que les pressions immobilières sont fortes et organisées et, même si nous reconnaissons aux auteurs de la proposition de loi une bonne volonté évidente et un souci de clarification et de simplification des procédures, nous ne pouvons nous empêcher de craindre une évolution de la législation dans le sens d'une plus grande facilité de construction sur les sites protégés, et ce, au détriment des sites et des monuments de notre patrimoine.

C'est pourquoi le groupe socialiste demeure réservé sur les conséquences de cette proposition de loi et s'abstiendra lors de son vote.

Mme le président. La parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Madame le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, si l'adage latin est vrai, qui prétend que l'édifice appartient autant à celui qui le regarde qu'à son propriétaire, j'en ferai bien volontiers l'exergue de ma très brève intervention. Il n'est d'ailleurs pas un hasard si la Constitution italienne de 1946 a créé le beau concept du droit au paysage. Il me vient à l'esprit que, dans cet hémicycle, siégea Maurice Barrès qui voyait la patrie par la terre et les morts ; il aurait pu ajouter : par ses paysages et ses monuments.

La proposition de loi qui nous vient du Sénat a, en plusieurs de ses dispositions, le mérite de la sagesse. Il existe dans notre droit, en matière de protection du patrimoine, trois missions confiées aux architectes des Bâtiments de France sur lesquelles, je ne reviendrai pas. Mais je constate qu'aucun recours contre les décisions de ces architectes n'est actuellement prévu et la volonté du législateur de mettre en cohérence les voies de recours me paraît tout à fait louable.

Doit-on suspecter *a priori* les décisions des architectes des Bâtiments de France dont la compétence est reconnue et indiscutable ? Je ne le crois pas. Ils les prennent le plus souvent avec les élus locaux, dans le respect des sites existants, et ratifient, souvent après une concertation fructueuse, des projets d'urbanisme nécessaires au développement des villes et à leur mise en valeur touristique. Mais ils sont aussi les remparts indispensables contre le tout-béton et parfois aussi les démesures mégalomaniaques de certains. Cela dit, dans notre droit, toute décision doit rester susceptible d'appel.

La création de la commission régionale du patrimoine et des sites auprès du préfet de région paraît une bonne solution. Elle permet un regard pluriel sur des sites qui appartiennent à tous. Il va de soi que la protection du patrimoine en France sera de la sorte mieux assurée. La population, les élus, l'Etat doivent être garants de nos richesses architecturales et naturelles. S'il y a parfois

contradiction d'intérêts, il est normal que ces conflits puissent être tranchés dans la transparence, après consultation des parties en présence.

La proposition de loi ne devrait pas, me semble-t-il, amoindrir le rôle des architectes des Bâtiments de France. Ils sont et doivent rester les conseillers des élus pour tout projet d'urbanisme les concernant. Ils sont et doivent demeurer les garants de la protection des sites. Mais des possibilités de recours doivent exister et être uniformisées.

Je regrette que les interrogations de mon ami Ivan Renar, au Sénat, soient restées sans réponse. La composition de la commission du patrimoine et des sites est pour le moins imprécise ; je souhaite qu'elle soit ouverte aux élus et aux représentants d'associations locales de défense du patrimoine et des sites. Pourrait-on, avant la publication du décret, en avoir une idée plus précise ? On peut craindre, au vu du faible enthousiasme du ministre de la culture à l'égard de cette proposition de loi, que les décrets d'application ne soient publiés tardivement, ce que je ne souhaite pas.

M. Louis de Broissia, rapporteur. Très bonne remarque !

M. Georges Hage. Enfin, le ministre de la culture a fait au Sénat des propositions pour renforcer les moyens mis à la disposition des architectes des Bâtiments de France. Tant mieux. Mais qu'en sera-t-il de ces promesses si la proposition de loi est adoptée ? Pour moi, il ne doit pas y avoir de contradiction entre l'existence d'un dispositif de recours uniforme et les moyens donnés en amont aux architectes des Bâtiments de France. Enfin, quels moyens seront donnés à la commission régionale ? Aura-t-elle matériellement le temps d'entendre les parties ? Pourra-t-elle bénéficier de moyens d'enquête ? La direction de l'architecture est désormais de votre responsabilité, monsieur le ministre, mais le lent, sûr et persévérant grignotage de votre budget laisse mal augurer de la pérennité du travail de votre ministère dans un domaine aussi essentiel que la protection du patrimoine, même si vous manifestez à son endroit un intérêt certain.

Pour toutes ces raisons évoquées, pour les doutes qui sont nôtres sur votre réelle volonté politique, nous nous abstenons.

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le patrimoine bâti et paysager est un élément important de l'expression de notre identité, de notre nation ; il nous aide à forger notre communauté de destin. L'attention que nous lui portons reflète celle que nous accordons à notre pays, à notre histoire, aux témoignages que nous laisserons à nos enfants.

Depuis la naissance de la République française, le patrimoine fait l'objet de mesures dont le champ s'est étendu dans deux directions : protection et mise en valeur, l'Etat étant garant de ces missions.

Les gouvernements successifs, de toutes tendances, ont progressivement amélioré et renforcé les dispositifs de protection : lois de 1913 et 1930 sur les monuments historiques et leurs abords, loi Malraux créant en 1962 les « secteurs sauvegardés », lois de 1983 et 1993 instituant les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Ces mesures n'ont certes pas empêché des destructions, des dégradations, mais elles ont contribué à faire de la France un haut lieu du patrimoine. Près de 37 000 monuments classés ou inscrits, quatre-vingt-six secteurs sauve-

gardés et 192 ZPPAUP constituent cette richesse que nous devons à notre histoire et au travail des représentants de l'Etat et des collectivités et qui attire chaque année des millions de visiteurs. Rappelons que notre législation, car les Français ont été des précurseurs dans ce domaine, a inspiré celle de nombreux pays étrangers, qui, quelquefois, sont même allés au-delà.

Or la présente proposition s'inscrit à l'inverse de cet héritage, vers un abandon par l'Etat de ses prérogatives au profit d'arbitrages locaux. Cela est d'autant plus inquiétant que le contexte est celui d'un désengagement de l'Etat. De cette tendance libérale, j'ai relevé de nombreux exemples. C'est particulièrement net dans le domaine de la culture.

Votre budget, monsieur le ministre, réduit de façon massive, de près de 25 %, les crédits destinés à la restauration et à l'entretien des monuments historiques pour 1997 ! Un fait sans précédent. Les gels de 1996 étant réputés acquis, c'est la culture encore une fois qui paie un lourd tribut à la rigueur.

Pour coller aux critères de Maastricht, vous allez geler 20 milliards de francs sur le budget de 1997, au détriment probablement encore de la culture et du patrimoine.

L'affaire de Rodez, qui concerne le patrimoine archéologique, est significative de dérives : le Premier ministre, au mépris des lois de 1941 et de 1980, a autorisé des promoteurs à reprendre une opération immobilière sans craindre d'être poursuivis pour démolition de vestiges archéologiques, pourtant attestés sur le site.

Pour ce qui concerne la protection de l'environnement, le Gouvernement refuse d'appliquer dans toutes ses dimensions la directive européenne « Habitats » – pour une fois qu'il y en a une bonne ! – pour satisfaire quelques groupes de pression.

Enfin, le permis de construire, instrument privilégié de contrôle aux mains de la puissance publique, pourrait être supprimé pour des constructions inférieures à 250 mètres carrés dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Je perçois là, mes chers collègues, une volonté de s'affranchir des contraintes liées à la préservation de l'intérêt général, au profit d'intérêts particuliers. Comment, dans un tel contexte, ne pas craindre qu'un mauvais coup soit à nouveau porté au patrimoine par la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui ? (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Elle prévoit trois dispositions. D'abord, la possibilité de faire appel des avis des architectes des Bâtiments de France, y compris dans les secteurs sauvegardés ; ce sont les articles 2 et 3. Ensuite, la création dans chaque région d'une commission du patrimoine et des sites auprès du préfet de région – c'est l'article 1^{er} – le préfet émettant en cas de recours, après consultation de cette commission, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Enfin, la possibilité pour le ministre de la culture d'évoquer les dossiers concernés par ces dispositions.

Nous ne sommes pas contre le principe d'une procédure d'appel des décisions des architectes des Bâtiments de France, mais peut-on confier aux préfets de région un pouvoir de décision dans un domaine aussi spécialisé que la protection du patrimoine ?

M. Edouard Landrain. Bien sûr !

M. Georges Sarre. Il y a si longtemps que les promoteurs, certains maires peu soucieux du patrimoine rêvent de se soustraire aux décisions des architectes des Bâtiments de France, ces empêcheurs...

M. Michel Berson. De bétonner en rond !

M. Georges Sarre. ... de bétonner en rond !

Votre projet va au devant de ces désirs. Leur avis pourra être contourné, écarté, parce qu'ils répugnent à voir une église romane entourée de pavillons Phénix, ou n'acceptent pas les ardoises en Provence ou les toits plats en Alsace. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. René Couanau. Les maires non plus !

M. Georges Sarre. Promenez-vous en France, il y a des exemples éloquents !

M. René Couanau. Venez donc chez moi !

M. Georges Sarre. Grand péril en effet pour la construction standardisée, banalisée. Grand péril pour l'ardeur iconoclaste ! Que feront les préfets soumis à toutes ces pressions ? Celles d'un maire puissant ou d'un autre ?

M. René Couanau. Ce ne sont plus des préfets socialistes !

M. Georges Sarre. Comme s'il y en avait eu !

Bien entendu, ils céderont. Ne vont-ils pas donner, dans le contexte actuel, des avis le plus souvent favorables aux nouveaux projets, pour ne pas brider l'activité économique, au détriment de la protection du patrimoine ? L'intérêt public historique et archéologique sera privé de tout défenseur.

Quel rôle conférez-vous par cette réforme aux services déconcentrés de l'Etat, du ministère de la culture, mes chers collègues ? Celui de simples spectateurs ? Il existe une administration spécialisée, et des représentants de l'Etat compétents : je pense, notamment, aux directeurs régionaux des affaires culturelles, aux conservateurs régionaux des monuments historiques, de l'archéologie.

La composition de la nouvelle commission du patrimoine et des sites, que nous ne connaissons pas avec précision, est importante. Nombre de commissions ont ouvert de telles brèches que les juges d'instruction se sont immiscés dans certains dossiers.

Si les préfets sont mal conseillés, si les dossiers ne sont pas évoqués par le ministre, ne risque-t-on pas de voir naître des projets hideux aux abords des monuments historiques, dans les secteurs sauvegardés ?

Nous ne pouvons cautionner un projet qui nous mène vers l'inconnu. Ce serait mépriser les efforts accomplis jusqu'à présent. Monsieur le ministre, il faudrait faire exactement l'inverse. Les architectes des Bâtiments de France sont trop peu nombreux, surchargés de travail, soumis aux pressions des promoteurs, de certaines collectivités. Tout gouvernement respectueux de l'histoire, du patrimoine de la France, devrait renforcer leur autorité.

La soumettre à appel ? Oui, si l'appel est formé devant une instance compétente, à l'abri des pressions, en garantissant cet outil indispensable de l'intérêt public, capable de s'opposer aux intérêts particuliers.

Prenez garde : aujourd'hui, les citoyens sont devenus les meilleurs défenseurs de leur patrimoine. Quand l'Etat affaibli y renonce, ce sont les citoyens qui obtiennent le sauvetage de l'aqueduc romain et de l'aqueduc de Médicis

à Paris, qui s'indignent du sabotage des vestiges de Rodez, qui luttent et gagnent pour empêcher qu'un environnement stupide ne les salisse.

Oui, prenez garde, car les citoyens sont plus en avance que certains fonctionnaires.

Vous cédez au lobby des constructeurs et de certaines collectivités locales. Vous creusez ainsi le fossé entre les citoyens et l'Etat, un Etat en voie de clochardisation, dont ce devrait être le rôle de protéger le patrimoine et l'intérêt public. Ce sont les citoyens qui iront demain sur la place publique mener campagne pour accomplir la tâche à laquelle, aujourd'hui, vous renoncez.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat entamé ce matin sur la proposition de loi n° 2814 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés est important et attendu. Il s'agit du rôle des 180 architectes des Bâtiments de France qui ont en charge 40 000 monuments classés ou inscrits et 88 secteurs sauvegardés, soit une moyenne annuelle de 400 000 dossiers à examiner.

Ces architectes des Bâtiments de France jouent un rôle clé dans le dispositif de protection du patrimoine. Beaucoup avant moi, à cette tribune, ont rendu hommage à leur travail et ont souligné l'ampleur de leur rôle. Ils ont permis, en effet, de préserver de nombreux sites et de donner une cohérence à de nombreuses opérations de rénovation.

Aussi, ce matin, ce n'est pas de cette mission que nous discutons, mais de la réalité de son exercice. De nombreux élus peuvent témoigner combien, sur le terrain, elle est souvent incomprise, ce qui nuit au rôle de conseil et d'expert que les architectes des Bâtiments de France peuvent avoir.

L'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France est nécessaire dans trois types de situation.

Tout d'abord, dans le cadre de la protection des abords d'un monument classé ou inscrit, l'avis de l'architecte des Bâtiments de France territorialement compétent est exigé. C'est une conséquence de la loi du 31 décembre 1913 modifiée.

Cette protection est extrêmement étendue, puisqu'elle prohibe toute construction nouvelle, toute démolition, tout déboisement, toute transformation ou modification de nature à affecter l'aspect du site sans une autorisation préalable.

Elle est, de plus, étendue géographiquement, puisque la limite des 500 mètres s'applique de manière automatique. Dans cette limite, rien ne se fait sans l'approbation de l'architecte des Bâtiments de France. Autant le dire, ce périmètre peut parfois paraître excessif lorsqu'il aboutit à limiter certaines constructions ou démolitions hors de la vue, hors du panorama du monument classé.

C'est d'ailleurs dans le but de limiter un pouvoir d'appréciation en premier et dernier ressort que le Gouvernement a pris le 9 mai 1995 un décret prévoyant une possibilité de recours auprès du ministre. Ce décret a été peu utilisé : cinq recours ont été formés au niveau national, dont deux viennent de mon seul département, où j'avais eu l'occasion d'informer tous les élus de cette possibilité.

Le deuxième domaine où l'avis conforme est nécessaire est la protection des secteurs sauvegardés. Créés par la loi du 4 août 1962, dite loi Malraux, ils ont marqué une

avancée considérable et permettent d'assurer la conservation, la restauration et la mise en valeur d'ensembles architecturaux.

Ces secteurs font l'objet de plans de sauvegarde. Aucune voie de recours administratif n'est prévue car beaucoup considèrent que cette absence est tempérée par l'existence même du plan de sauvegarde, mais, durant la période d'élaboration du plan, nous nous trouvons dans la même situation que lors d'une demande de travaux aux abords d'un monument classé ou inscrit.

Enfin, pour les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, qui associent largement les collectivités locales, la loi du 7 janvier 1983 a introduit une procédure d'appel de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France auprès du préfet de région. Après plus de dix ans, le bilan de ces dispositions est tout à fait positif, parce qu'elles traduisent une conception partenariale de la protection du patrimoine, mais il est vrai que la lourdeur de la procédure entraîne l'existence d'un nombre limité de zones.

Face à cette situation, la proposition de loi qui nous est présentée marque plusieurs avancées considérables.

Première avancée, une simplification. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'une zone de protection du patrimoine architectural, des abords d'un monument classé ou inscrit ou d'un secteur sauvegardé, l'appel est formé auprès du préfet de région.

C'est aussi une avancée dans le domaine de l'efficacité, parce que l'avis rendu par le préfet de région se substituera à celui de l'architecte des bâtiments de France.

Il marque une avancée dans le partenariat, parce que cet avis, ne pourra être rendu qu'après consultation d'une commission régionale du patrimoine et des sites où seront représentés les élus, les représentants de l'Etat et les spécialistes du patrimoine.

C'est également une avancée dans la reconnaissance du rôle des élus locaux qui seront précisément représentés dans ces commissions. Les maires et les autorités compétentes pour délivrer les autorisations auront la possibilité de faire appel.

Par ailleurs, je n'hésite pas à le dire, cette proposition de loi peut marquer une avancée dans la protection du patrimoine. Nous sommes tous convaincus du rôle économique, social du patrimoine, de la nécessité de le protéger et de le valoriser, et il s'agit justement, pour les législateurs que nous sommes, de reconnaître à nouveau que la protection du patrimoine est un intérêt général et que le patrimoine doit être protégé par la coopération de tous, dans un climat de dialogue.

Enfin, cette proposition de loi marque une avancée dans la souplesse. Vous aurez, en effet, monsieur le ministre, la compétence pour définir par décret la composition de la commission, qui assurera le développement de la coopération.

Le groupe du RPR votera la présente proposition de loi et émet le souhait d'un vote conforme à celui du Sénat, d'abord parce que cette proposition va dans la bonne direction, ensuite mais aussi parce que nous souhaitons qu'elle entre dans les faits rapidement. Nous souhaitons donc que vous preniez rapidement les décrets d'application nécessaires. Ainsi, j'en suis persuadé, nous aurons permis un progrès nouveau dans le respect et la valorisation du patrimoine national. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. La parole est à M. René Couanau.

M. René Couanau. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons a pour objet de corriger une anomalie de notre droit public, et singulièrement du droit de l'urbanisme.

Evacuons d'emblée, s'il vous plaît, les procès d'intention, eux-mêmes un peu suspects. Il ne s'agit nullement, ni de la part du Sénat, ni de la part des parlementaires, dont je suis, qui sont à l'origine de cette proposition, de faire tomber, comme on l'a écrit quelquefois, les « derniers remparts de protection du patrimoine » que constitueraient les architectes des Bâtiments de France.

Cette allégation, souvent avancée depuis des années pour s'opposer à toute évolution du droit dans ce domaine, semblerait mettre en balance l'objectivité et l'impartialité de quelque 200 fonctionnaires publics nommés par le ministre et le jugement, l'appréciation, le sens de l'intérêt général et, pour tout dire, « l'esprit public » de quelque 34 000 maires élus au suffrage universel.

La question n'est bien entendu pas celle-là, encore qu'il soit révélateur d'un certain état de la société que d'en arriver à suspecter systématiquement les seconds et à se fier aveuglément aux premiers.

M. Edouard Landrain et M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. René Couanau. La seule question évoquée ici est celle-ci : est-il ou non justifié de soumettre à l'avis d'une commission d'appel la décision administrative prise jusqu'à présent par un fonctionnaire seul, investi pour ainsi dire d'un pouvoir quasi discrétionnaire ?

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. René Couanau. Le domaine dont il s'agit est d'importance. Les décisions prises par les architectes des Bâtiments de France, par la voie des « avis conformes » prévus par la législation, c'est-à-dire d'un véritable pouvoir puisqu'il s'agit d'avis auxquels il faut obligatoirement se conformer, concernent un domaine de l'action publique particulièrement délicat et sensible : la politique du patrimoine architectural.

Comme l'a très bien décrit le rapporteur, ce pouvoir se situe au confluent d'intérêts qui peuvent se révéler divergents : la préservation et la mise en valeur de notre patrimoine national, auquel nous sommes tous attachés, l'aménagement et l'urbanisme, qui sont aussi d'intérêt général, et les intérêts particuliers tant des propriétaires de bâtiments protégés que des propriétaires de biens situés dans les périmètres concernés.

Confluent d'intérêts que les maires, désormais investis de davantage de responsabilités par la décentralisation, s'efforcent, dans leur très grande généralité, de respecter et de concilier, les « écarts » de certains, qu'il n'est pas question de nier, trouvant rapidement leurs limites soit dans les recours devant les juridictions administratives, soit préalablement par l'action de groupes d'influence divers.

Il est juste de dire que, dans la très grande majorité des cas, la décentralisation des compétences s'est accompagnée d'une concertation de plus en plus poussée, en amont, entre les maires et les architectes des Bâtiments de France, dont le rôle a ainsi beaucoup évolué, il faut le reconnaître, vers celui de « conseil » des municipalités.

Il en est ainsi lors de l'institution des ZPPAUP, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, créées précisément par la loi de décentralisation

du 7 janvier 1983, institution qui donne lieu à un intéressant travail de préparation en commun, auquel participe activement l'architecte des bâtiments de France. Il s'ensuit d'ailleurs que ce dernier, dans les zones délimitées, n'exerce ses compétences que dans le cadre des prescriptions particulières retenues dans le schéma. Malheureusement, du fait de la longueur des procédures, lese ZPPAUP ne sont instituées que lentement, et les relations entre les collectivités et les architectes des Bâtiments de France restent encore marquées fortement par des conflits de pouvoir.

Il en va de même pour la protection des abords des monuments historiques, selon la fameuse règle du « champ de visibilité » de la loi de 1913.

Chaque maire pourrait ici relater les discussions homériques auxquelles donne lieu ce fameux « champ de visibilité », discussions se soldant le plus généralement par l'architecte des Bâtiments de France de son droit de veto, souvent exprimé de façon peu explicite et, en tout état de cause, sans appel, ou presque.

J'ai, sur mon bureau de maire, des notes émanant d'un architecte des Bâtiments de France relatives aux graffiti. Ces notes donnent un avis très abrupt.

Presque sans appel, disais-je, puisque, monsieur le ministre, un décret de mai 1995 a finalement instauré une possibilité d'appel auprès de vous, c'est-à-dire du ministre qui a la charge des monuments historiques.

Cette « recentralisation », outre qu'elle est peu pratiquée jusqu'à présent, ne paraît ni efficace ni adaptée, les auteurs de recours ayant peu de chances d'être entendus et la nouvelle instruction de l'affaire ne relevant que de l'administration à laquelle appartient précisément l'architecte des Bâtiments de France.

Enfin, la loi Malraux créant les secteurs sauvegardés n'a introduit aucune possibilité de recours administratif. « L'avis conforme » des architectes des Bâtiments de France s'exerce, là aussi, de façon quasi absolue.

Face à cette situation peu satisfaisante, ni du point de vue du droit, ni du point de vue du respect des compétences décentralisées, qu'est-il proposé ? Tout simplement que l'avis de l'architecte des Bâtiments de France puisse être examiné, justifié, confirmé ou infirmé après une seconde instruction par une commission régionale du patrimoine et des sites présidée par le préfet de région – votre représentant, monsieur le ministre – et comprenant des élus, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées. Pas plus ! Pas moins !

C'est reconnaître seulement, et simultanément, aux maires et aux autorités détentrices de l'autorisation du permis de construire le simple droit d'obtenir un complément d'instruction, la possibilité d'exposer son point de vue devant un collège, et non une personne seule, et, au niveau régional, ce qui évite et le risque d'une localisation trop proche, et celui d'une vision trop lointaine.

J'avais moi-même déposé une proposition de loi allant dans le même sens.

La proposition de loi adoptée par le Sénat, en rejoignant les préoccupations et les objectifs qui étaient les nôtres, a le mérite de simplifier encore le dispositif. Nous y souscrivons.

Nous émettons simplement deux observations.

Dans le texte de la proposition que j'avais déposée, il était envisagé que le recours puisse être aussi exercé par le pétitionnaire du permis de construire ou par toute autre personne ayant intérêt à agir. Je conçois bien qu'une telle

disposition aurait présenté le risque d'ouvrir un large champ au contentieux et que, par une multiplication des recours, elle aurait porté, cette fois, sérieusement atteinte au pouvoir d'instruction des architectes des Bâtiments de France dans ce domaine.

C'est pourquoi je me range volontiers à la position du Sénat et du rapporteur.

Seconde observation : le texte qui nous est proposé réserve au ministre un certain pouvoir d'évocation de dossier. Ce pouvoir d'évocation, qui rappelle, si j'ose dire, d'autres temps, me paraît répondre davantage au souci de ménager un corps de fonctionnaires – et je vous reconnais tout à fait ce droit, monsieur le ministre – qu'à celui de l'efficacité de la déconcentration.

Je répondrai à M. Sarre que l'Etat, même déconcentré, reste l'Etat. C'est à lui de le prouver ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

C'est pourquoi je suis personnellement réservé à cet égard, monsieur le ministre, non par défiance à votre rencontre – vous le pensez bien – mais du fait de ma double expérience de fonctionnaire et d'élu ayant connu les deux situations des deux côtés de la barrière. Cela m'a appris les effets néfastes de la confusion des niveaux de pouvoir.

C'est sous ces réserves, dont la première est mineure et dont la seconde a fait l'objet d'un amendement qui n'a pas été adopté, que le groupe UDF votera le texte.

Quant à l'idée, monsieur le ministre, selon laquelle les décrets d'application de cette loi, si elle est votée, pourraient subir quelque retard dans leur élaboration du fait du peu d'enthousiasme de votre administration, je ne peux une seconde l'imaginer ici ! (*Rires sur divers bancs.*)

M. Michel Berson. Personne ne l' imagine !

M. René Couanau. Et je vous remercie par avance, monsieur le ministre, de lever les quelques craintes infondées qui se sont exprimées sur ces bancs ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Berson. Ce serait un procès d'intention inacceptable ! (*Rires.*)

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Inacceptable !

Mme le président. La discussion générale est close. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la culture. Je remercie tout d'abord les différents orateurs.

C'est le devoir constitutionnel du Gouvernement de prendre sans tarder les décrets d'application des lois. Et ce devoir me semble particulièrement impérieux lorsqu'il s'agit de permettre l'application d'un texte d'initiative parlementaire.

Aussi – je tenais à l'affirmer devant la représentation nationale – vous pouvez compter sur le Gouvernement pour une publication rapide du décret d'application nécessaire.

Bien entendu, le Parlement sera saisi d'un bilan de l'application de la nouvelle législation lorsque nous disposerons d'un recul suffisant, c'est-à-dire, à mon sens, après un an ou deux d'application.

Voilà les deux éléments que je tenais à préciser après cette discussion très intéressante et, en particulier, après avoir entendu les interventions de M. Couanau et de

M. Broissia. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion des articles

Mme le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte du Sénat.

Article 1^{er}

Mme le président. « Art. 1^{er}. – Il est institué dans chaque région, auprès du représentant de l'Etat, une commission du patrimoine et des sites qui exerce les compétences dévolues à la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique et au collège régional du patrimoine et des sites.

« Elle comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.

« Sa composition, ses attributions et son mode de fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat. »

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

Mme le président. « Art. 2. – L'article 13 *bis* de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« En cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

« Le ministre chargé de la culture peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du présent article. L'autorisation ou le permis de construire ne peuvent dès lors être délivrés qu'avec son accord. »

M. Laurent Dominati a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. – Compléter l'article 2 par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'il a connaissance d'un projet de construction, de démolition, de déboisement et, généralement, de transformation ou modification susceptible d'affecter l'aspect d'un immeuble qui, sans avoir fait l'objet d'une mesure de protection au titre de la présente loi, présente cependant un intérêt architectural ou historique suffisant pour qu'un intérêt général s'attache à ce qu'il ne soit pas dénaturé, l'architecte des Bâtiments de France peut, dans le délai d'instruction de la demande de permis de construire, de permis de démolir, ou de toute autre autorisation requise en vertu des dispositions du code de l'urbanisme, formuler des réserves ou édicter des prescriptions spéciales. Dans ce cas, l'autorisation

ne peut être délivrée que sous réserve de l'observation de ces prescriptions, sauf au maire ou à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation à former un recours contre lesdites prescriptions dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents. »

« II. – En conséquence, dans le premier alinéa de cet article, substituer au mot : "deux", le mot : "trois". »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Chacun a pu souligner l'importance de la défense du patrimoine historique et surtout le rôle essentiel qu'y jouent les architectes des Bâtiments de France, rôle dont je tiens à souligner à quel point il est irremplaçable.

En effet, sans eux, bien des permis de construire créant des dommages souvent irréparables dans notre patrimoine historique auraient été délivrés.

Si je comprends parfaitement les reproches que l'on peut adresser à des procédures qui manquent parfois totalement de transparence dans leur motivation et l'agacement qui en résulte, si je conçois très bien l'assouplissement de la procédure que représente l'institution de l'appel, qui, finalement, soumet ces décisions à la procédure de droit commun, je crois toutefois qu'il faut éviter de donner pour autant l'impression que l'on retirerait un peu de leur autorité ou de leur pouvoir à ces « gardiens du temple », même si, parfois, ils paraissent intransigeants.

Sans doute est-il logique de faire confiance aux maires qui sont des élus, car c'est faire confiance par là au jugement des citoyens, qui les ont élus. Mais peut-être faudrait-il, dans le même temps, accorder plus de pouvoir aux architectes des Bâtiments de France.

Ainsi, le fait d'instaurer, par cette proposition de loi, un recours, la possibilité pour les maires d'évoquer toutes les décisions des architectes des Bâtiments de France, pourrait être « équilibré » par une possibilité des architectes des Bâtiments de France d'évoquer tout permis de construire, tout permis de démolir ou tout projet de transformation dans leur périmètre d'autorité.

M. André Fanton. C'est de la provocation !

M. Laurent Dominati. C'est un débat qui, vous le savez, mon cher collègue, risque d'éclater dans de nombreuses communes de France.

M. Germain Gengenwin. A Paris !

M. Laurent Dominati. De plus en plus d'associations et de citoyens protesteront – parfois à tort, parfois à bon droit – contre telle ou telle décision. Finalement, mieux vaut accorder à l'architecte des Bâtiments de France, qui est un fonctionnaire de l'Etat et, dont c'est le métier, la capacité d'évoquer lui-même tel ou tel sujet plutôt que de provoquer une agitation souvent sujette à polémique et parfois très politisée, ce qui n'est pas toujours conforme à l'intérêt même de la défense du patrimoine historique.

Mon amendement propose d'établir un certain équilibre, permettant à l'architecte des Bâtiments de France d'évoquer un permis de construire ou un permis de démolir au-delà même du périmètre des 500 mètres, au-delà des ZPPAUP et des secteurs sauvegardés.

Cela permettrait, comme c'est l'objet même de cette proposition de loi, un meilleur dialogue entre les maires, les responsables des collectivités locales et l'architecte des Bâtiments de France. Cela démontrerait notre volonté de protéger le patrimoine historique dans ce pays, non seule-

ment par les maires, mais aussi par les architectes des Bâtiments de France, et ce dans la plus totale transparence et la plus large concertation.

C'est donc un amendement d'équilibre, qui rassurerait tous ceux qui voient dans notre proposition de loi une espèce d'amointrissement de la nécessité de protéger le patrimoine historique.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Louis de Broissia, rapporteur. La commission a examiné cet amendement de M. Laurent Dominati, qui va à contre-courant – c'est un euphémisme – de l'esprit de la proposition de loi que le Sénat a votée. Je ne parle donc pas de « provocation », je dis simplement : « à contre-courant » !

M. Laurent Dominati. Un courant d'équilibre !

M. Louis de Broissia, rapporteur. Nous avons reconnu à M. Dominati le mérite de souligner, une fois encore, après bien d'autres, l'importance du rôle que jouent les architectes des Bâtiments de France dans la préservation du patrimoine français – du patrimoine urbain, du patrimoine paysager et des sites.

A écouter l'Apocalypse du patrimoine selon Georges Sarre, j'ai eu le sentiment que le *lobby* du béton allait frapper, que les préfets incompétents allaient se saisir des dossiers du patrimoine.

M. Georges Sarre. Pas « incompétents » !

M. Louis de Broissia, rapporteur. Si ! « Incohérents » !

M. Georges Sarre. Soumis aux pressions !

M. André Fanton. Les architectes des Bâtiments de France ne sont pas soumis à des « pressions », monsieur Sarre !

M. Louis de Broissia, rapporteur. J'ai eu le sentiment, disais-je, que des élus locaux, en tout cas, seraient soumis au *lobby* du béton et des préfets soumis à des pressions intolérables.

Là, on nous propose d'étendre le rôle de l'architecte des Bâtiments de France à la totalité des permis de construire. C'est un peu le sermon des Béatitudes !

M. Jacques Vernier. Ce serait ingérable !

M. André Fanton. C'est du délire !

M. Louis de Broissia, rapporteur. La commission des affaires culturelles a jugé que cette proposition, pour généreuse qu'elle fût,...

M. André Fanton. Surtout généreuse pour les architectes des Bâtiments de France !

M. Louis de Broissia, rapporteur. ... ne pouvait pas être retenue...

M. André Fanton. Naturellement !

M. Louis de Broissia, rapporteur. ... parce qu'elle serait évidemment inapplicable, qu'elle alourdirait beaucoup la procédure...

M. Germain Gengenwin. Tout à fait !

M. Louis de Broissia, rapporteur. ... et qu'elle ferait fi de la totalité de l'esprit de la loi que nous avons par ailleurs adoptée.

Voilà pourquoi la commission n'a pas retenu la proposition de M. Dominati.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la culture. Madame le président, vous comprendrez que le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. (*Sourires.*)

Cela étant, il écouterait avec intérêt la discussion qui va s'instaurer sur cet amendement.

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Madame le président, monsieur le ministre de la culture, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, c'est la grandeur du débat démocratique qui permet de faire avancer un dossier.

Je ne me range pas dans la catégorie des amis politiques de M. Laurent Dominati, mais je considère qu'il ne se livre nullement à une provocation.

Il nous présente un amendement intelligent, susceptible de servir de garde-fou à une proposition de loi qui ouvre des possibilités dévastatrices aux « bétonneurs ».

M. Jacques Vernier. Mais non !

M. André Fanton. Le *lobby* des architectes des Bâtiments de France de Paris a frappé !

M. Georges Sarre. C'est pourquoi il me semble tout à fait important de suivre M. Dominati.

C'est un conseil que je me permets de vous donner, mes chers collègues, un avis gratuit – sans frais ! M. le ministre joue les Ponce Pilate (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jacques Vernier. Oh !

M. Georges Sarre. ... et s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Il est respectueux de l'Assemblée !

M. Georges Sarre. Heureusement, monsieur le ministre !

Il me semblerait tout à fait heureux, mes chers collègues, que vous votiez cet amendement, parce que les préfets, comme les membres de la commission, comme les maires, comme les architectes des Bâtiments de France, sont, en effet, soumis à de formidables pressions.

Pouvoir en appeler au ministre serait sans doute une très bonne formule.

Je crains, monsieur Dominati, que votre amendement ne soit pas adopté. J'espère que la discussion qui va se poursuivre permettra de convaincre certains de nos collègues. En tout cas, vous avez eu raison de le déposer.

Mme le président. La parole est à M. Edouard Landrain.

M. Edouard Landrain. La sagesse recommandée par M. le ministre, c'est celle que l'on connaît la plupart du temps en province, où nous affrontons littéralement des décisions, des oukases allais-je dire,...

M. André Fanton. Tout à fait !

M. Edouard Landrain. ... de la part de gens qui se prévalent d'une plus grande compétence.

La sagesse a voulu que le texte que nous examinons convienne parfaitement à tous les maires de France. Sauf peut-être à Paris.

J'ai parlé tout à l'heure d'un « réflexe parisien ».

M. Georges Sarre. Cela n'a rien à voir avec Paris !

M. Edouard Landrain. C'est que je suis très étonné qu'on puisse plaider de la sorte ! Il n'y a pas un seul maire ayant la chance – et en même temps le désagrément – de posséder sur son territoire des monuments historiques qui n'applaudira à la décision que nous allons prendre.

C'est une solution de sagesse, monsieur le ministre de la culture, et l'on ne peut que remercier tous ceux qui ont participé à ces travaux. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. André Fanton. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Je tiens à répondre au rapporteur et à certains de mes collègues.

M. le rapporteur a déclaré que l'amendement que je propose compliquerait les procédures. Certainement ! Mais, à l'évidence, moins que la loi ! Jusqu'à présent, les procédures sont très simples, voire trop simples. Il est vrai, comme l'a dit mon collègue Edouard Landrain, que les maires se voient parfois imposer des oukases. Mais il est vrai aussi que, en dehors des zones de 500 mètres autour d'un site inscrit ou classé, certains immeubles ou certains sites mériteraient l'intérêt des architectes des Bâtiments de France bien qu'ils ne soient pas inscrits dans un secteur sauvegardé ou dans une ZPPAUP. Cela n'est pas niable ! Il suffit de regarder notre pays, que ce soit à Paris ou en province.

M. Edouard Landrain. Exact !

M. Laurent Dominati. A Paris, heureusement, il existe un secteur sauvegardé, notamment dans le Marais, et la vigilance y est extrême. C'est que, à Paris, il y a quasiment partout des sites classés. Mon amendement n'apporterait donc pas grand-chose à Paris, dans la mesure où la quasi-totalité des sites sont classés...

M. Georges Sarre. Absolument !

M. Laurent Dominati. ... et je ne l'ai pas déposé ni pour Paris ni à la demande du maire de Paris – qui n'est pas là.

M. André Fanton. Personne ne croit que c'est le maire. Tout le monde sait que ce sont les architectes !

M. Laurent Dominati. Il ne s'agit pas de cela. Il s'agit, bien au contraire, de la défense du patrimoine historique et de la nécessité d'assurer un certain équilibre dans tout le pays.

M. Georges Sarre. Absolument !

M. Laurent Dominati. A partir du moment où l'on veut établir une concertation entre le représentant de l'Etat l'architecte des Bâtiments de France, en l'occurrence et les maires – ce qui est bien – à partir du moment où l'on souhaite une plus grande transparence, à partir du moment où l'on introduit dans la procédure un pouvoir d'évocation des maires et où on leur reconnaît, par l'appel, une sorte de contre-pouvoir, pourquoi ne pas agir de la même façon envers les architectes, dont la compétence est unanimement reconnue ? Accordons-leur la réciprocité !

Tel est est l'objet de cet amendement.

Certes, monsieur le rapporteur, vous avez raison : l'adoption de mon amendement compliquerait les procédures. Je le reconnais. Mais, s'il n'est pas parfait, je le crois essentiel.

Sans doute, monsieur le ministre, son adoption vous conduirait-elle à augmenter considérablement les moyens consacrés à la défense du patrimoine – mais cela peut correspondre aux vœux de l'Assemblée tout entière. L'accroissement des moyens mis à la disposition des préfets et des architectes des Bâtiments de France en serait la conséquence logique. Il s'agit de savoir si l'on veut véritablement mener une politique de défense du patrimoine historique ou si l'on se contente de faire au mieux – ce qui ne serait déjà pas mal !

Voilà, madame la présidente, ce que je voulais rappeler, tout en remerciant un élu parisien qui, lui non plus, ne parle pas pour Paris...

M. Edouard Landrain. Comme par hasard !

M. Georges Sarre. Cela n'a rien à voir, monsieur Landrain !

M. Laurent Dominati. ... et qui a le souci de faire en sorte que les magnifiques villes de province soient aussi bien protégées que la capitale.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. L'origine de cette proposition de loi repose sur un double constat que chacun d'entre nous a pu faire dans son département : d'une part, les dysfonctionnements existants des procédures actuelles, d'autre part, l'anomalie qui fait qu'un avis qui doit être obligatoirement conforme n'est pas assorti d'une possibilité d'appel.

Le choix qui a été fait dans la proposition de loi, qui a l'avantage d'être simple, ne modifie pas les missions des architectes des Bâtiments de France, mais introduit cette possibilité d'appel.

Peut-être serait-il, opportun, s'il apparaissait un jour que ce texte ne fonctionne pas – ce que je ne souhaite évidemment pas – de tout remettre sur la table et de rediscuter les missions. Mais ce n'est ni le but ni le lieu.

Nous avons là une proposition de loi simple. Il serait tout à fait sage que nous nous en tenions au texte voté par le Sénat. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Louis de Broissia, rapporteur. M. Sarre a souhaité – et c'est tout à son honneur, mais aussi à celui de notre assemblée – qu'un débat démocratique puisse s'instaurer sur tous les sujets.

Que M. Sarre soit rassuré ! Nous devons à la bonté du président de la commission des affaires culturelles d'examiner l'amendement de M. Dominati, en application de l'article 99 du règlement. Il a fallu, en effet, lever la forclusion,...

M. Laurent Dominati. Je vous en remercie !

M. Louis de Broissia, rapporteur. ... puisque la commission des affaires culturelles n'avait, hier, été saisie d'aucun amendement lors de la réunion qu'elle a tenue au titre de l'article 88 du règlement.

C'est dire que, dans sa grande sagesse, la commission des affaires culturelles a souhaité que la discussion fût pleine et entière.

Que M. Sarre soit également rassuré : la Bourgogne est la région de France qui compte le plus grand nombre d'églises romanes. Je l'invite, à partir de la fin de cette

semaine, à m'y accompagner : il pourra constater qu'il n'y a pas de maisons Phénix autour des églises romanes bourguignonnes ! Nous y avons veillé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je lui ai déjà dit, hier soir, que son amendement avait le mérite de souligner – et c'est très important aux yeux de la commission –, le rôle incontournable, irremplaçable, des architectes des Bâtiments de France. Personne ne demande qu'il soit mis fin à leur rôle, ni que soient diminués leurs moyens et surtout leur nombre.

D'ailleurs, nous avons réclamé – M. le ministre le sait – lors de la discussion du projet de loi de finances, des moyens budgétaires plus importants pour le patrimoine. Je suis intervenu, comme d'autres, sur ce sujet. Nous sommes donc cohérents !

Mais cet amendement, qui a une vertu généreuse, aurait un désavantage grave : il compliquerait singulièrement la procédure du permis de construire.

M. Edouard Landrain. On n'en finirait plus !

M. Louis de Broissia, rapporteur. L'accepter donnerait de surcroît aux élus, qui sont aussi concernés que les préfets et les associations par la défense du patrimoine, le sentiment que l'on tire à hue et à dia.

Soyons cohérents. Je demande à nouveau à l'Assemblée d'adopter le texte du Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Laurent Dominati. Puis-je ajouter un mot, madame le président, et adresser mes remerciements au président de la commission ?

Mme le président. Vous vous êtes déjà exprimé à deux reprises, monsieur Dominati, et je pense que l'Assemblée a suffisamment débattu de cet amendement.

Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme le président. Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Articles 3 à 5

Mme le président. « Art. 3. – L'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« En cas de désaccord entre l'architecte des Bâtiments de France et le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

« Le ministre chargé de la culture peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du présent article. L'autorisation ne peut alors être délivrée qu'avec son accord. »

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

« Art. 4. – Les conditions d'application des articles 2 et 3 de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » – (*Adopté.*)

« Art. 5. – I. – La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi modifiée :

« – l'article 69 est abrogé ;

« – au troisième alinéa de l'article 70 et au deuxième alinéa de l'article 71, les mots : "du collège régional du patrimoine et des sites" sont remplacés par les mots : "de la commission régionale du patrimoine et des sites mise en place par la loi n° du". »

« II. – Au troisième alinéa de l'article L. 4433-27 du code général des collectivités territoriales, les mots : "des collèges régionaux du patrimoine et des sites mis en place par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat," sont remplacés par les mots : "des commissions régionales du patrimoine et des sites mises en place par la loi n° du", »

« III. – Au premier alinéa de l'article L. 144-6 du code de l'urbanisme, les mots : "au collège régional du patrimoine et des sites prévu à l'article 69 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée," sont remplacés par les mots : "à la commission régionale du patrimoine et des sites prévue à l'article 1^{er} de la loi n° du". » – (*Adopté.*)

Explications de vote

Mme le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Les députés du Mouvement des citoyens voteront contre ce texte.

Mme le président. La parole est à M. René Couanau.

M. René Couanau. Je suis toujours sidéré par l'attitude de certains parlementaires qui, tel M. Sarre, semblent développer à l'égard des élus du suffrage universel une méfiance généralisée, et qui, au sein même de l'Etat, ne se fient qu'au sommet, et non aux échelons déconcentrés.

On peut être, comme nous, attaché à l'Etat républicain, mais reconnaître aussi des pouvoirs aux élus du suffrage universel.

Il me semble pourtant vous avoir souvent entendu dire, monsieur Sarre, que la loi de décentralisation était une bonne loi. Vous l'avez votée, contrairement à nous, mais vous semblez sans cesse revenir dessus !

M. Georges Sarre. C'est que l'expérience m'a appris !

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

APPRENTISSAGE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Discussion d'une proposition de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, de M. Michel Jacquemin et plusieurs de ses collègues relative à la promotion de l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial (n^{os} 3193, 3332).

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

M. Michel Jacquemin, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Madame le président, monsieur le ministre du travail et des affaires sociales, mes chers collègues, la croisade pour l'emploi des jeunes à laquelle le Président de la République convie les Français doit se traduire par une mobilisation générale et la mise en œuvre d'un ensemble de solutions adaptées. A cet égard, l'apprentissage est une solution d'avenir. C'est désormais un concept porteur et une formule reconnue, qui connaît un succès croissant tant auprès des jeunes que des entreprises. Cependant, et on peut le regretter, en dépit d'une politique d'ouverture de l'apprentissage aux formations supérieures et de revalorisation de son image, la pratique de l'apprentissage est longtemps restée cantonnée au secteur marchand.

La loi du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail a ouvert, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 1996, l'apprentissage au secteur public non industriel et commercial : principalement l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs. Cette loi précise le régime juridique de l'apprentissage dans le secteur public. En principe, les règles de droit commun figurant dans le code du travail sont applicables. Ainsi, les contrats d'apprentissage conclus dans le secteur public sont des contrats de travail de droit privé.

L'État participe de façon substantielle au financement de l'apprentissage dans le secteur public. Il prend en charge les cotisations sociales mais le coût de la formation est, en principe, assuré par l'employeur public. Toutefois, durant les premières années de l'expérimentation – jusqu'en 1995 – le coût de la formation a pu être pris en charge par le fonds partenarial créé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993. En outre, depuis 1996, les collectivités locales peuvent adhérer – et c'est une avancée de la loi de 1996 – au régime d'assurance chômage de l'UNEDIC pour les apprentis.

Malheureusement, les résultats obtenus par l'expérimentation ont été limités et le nombre d'apprentis recrutés a été sensiblement inférieur aux prévisions. Ainsi, alors que l'objectif pour 1994 était de 10 000 contrats, il n'y en a eu que 1 582.

Sans attendre la présentation du rapport prévu par la loi du 17 juillet 1992, l'article 92 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire a prorogé l'expérimentation de deux ans, jusqu'au 31 décembre 1998.

Jusqu'à présent, l'expérimentation de l'apprentissage dans le secteur public n'a pas donné les résultats que l'on pouvait espérer. C'est regrettable car, ainsi que le constat en avait déjà été fait en 1992, le secteur public peut former à de nombreux métiers fort différents, qui ne sont parfois pas éloignés des métiers pratiqués dans le secteur privé ; il convenait donc de réagir.

La proposition de loi que j'ai présentée, et qui est cosignée par cent treize députés, s'inscrit dans la volonté, exprimée par le Gouvernement et les partenaires sociaux lors de la conférence sur l'emploi des jeunes du 10 février dernier, d'encourager le développement de l'apprentissage dans le secteur public. Son objet est double : inciter à l'embauche d'apprentis et faciliter le renouvellement des contrats d'apprentissage.

Le texte initial de la proposition de loi a été enrichi par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales afin de tenir compte, notamment, des résultats de la conférence sur l'emploi des jeunes.

La commission a souhaité marquer sa volonté de sortir de la période d'expérimentation et d'inscrire définitivement dans la loi le développement de l'apprentissage dans le secteur public.

L'article 2 de la proposition de loi vise à réparer un « oubli » de la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage. Cette loi a instauré une nouvelle aide permanente qui se substitue à l'aide conjoncturelle. La nouvelle « indemnité compensatrice forfaitaire » se compose de deux volets : une aide à l'embauche de 6 000 francs et une indemnité de soutien à l'effort de formation de 10 000 francs par année de formation.

En l'absence de mesures de coordination, les employeurs publics ne peuvent plus, depuis le début de l'année 1996, bénéficier de la nouvelle aide, qui est donc versée aux seuls employeurs du secteur privé, ce qu'on peut regretter.

Il faut cependant noter, pour être équitable, que le secteur privé est, contrairement au secteur public, assujéti à la taxe d'apprentissage.

M. Hervé Novelli. Tout à fait !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Une modification législative était donc nécessaire pour réparer cet « oubli ». A cet effet, l'article 2 de la proposition de loi prévoit d'ouvrir, par souci de continuité, à compter du 1^{er} janvier 1996, le droit pour les employeurs du secteur public de bénéficier de l'aide à l'embauche de 6 000 francs. En outre, lors de la réunion tenue en application de l'article 88 du règlement, la commission a adopté un amendement étendant également au secteur public l'aide à la formation.

L'article 3 de la proposition de loi vise à autoriser la succession de contrats avec un même apprenti. Le renouvellement du contrat d'apprentissage est actuellement interdit dans le secteur public. Cette interdiction, qui pouvait s'expliquer à l'origine en raison du caractère expérimental de l'ouverture de l'apprentissage au secteur public, apparaît aujourd'hui moins pertinente. En effet, durant la première période de l'expérimentation, qui a duré près de cinq années, il n'a pas été constaté d'utilisation excessive de l'apprentissage.

Il semble donc logique d'étendre au secteur public la possibilité de faire se succéder, dans les conditions de droit commun, des contrats avec le même apprenti.

Il faut souligner que les dispositions en vigueur pénalisent les jeunes apprentis du secteur public. Actuellement, l'apprenti dans le secteur public qui obtient son diplôme doit quitter son employeur et en rechercher un autre s'il veut poursuivre son cursus de formation. Il pourra désormais, après avoir obtenu un certificat d'aptitude professionnel en deux ans, poursuivre sa formation pour préparer une mention complémentaire ou un brevet d'études professionnelles, ce qui lui permettra d'accéder à la préparation d'un baccalauréat professionnel.

En conclusion, je soulignerai l'intérêt que présente la nouvelle procédure de l'article 48-3 de la Constitution, qui ouvre un espace de liberté et d'initiative au Parlement et donne l'occasion à l'Assemblée nationale de manifester clairement son soutien à la grande cause nationale de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes. En adoptant la présente proposition de loi, la représentation nationale apportera sa contribution, appuiera la politique conduite avec ardeur par le Gouvernement – notamment par vous, monsieur le ministre, qui déployez une inépuisable énergie que chacun reconnaît – et participera à l'effort de mobilisation générale de tous les acteurs, y compris les employeurs publics, qui ont leur rôle à jouer dans ce domaine. Il serait souhaitable que le Gouvernement manifeste de manière plus tangible par une aide, même limitée, à la prise en charge des coûts de formation des apprentis, l'engagement affiché, lors du sommet pour l'emploi des jeunes, en faveur du développement de l'apprentissage dans le secteur public, qui est une voie d'avenir pour la formation et l'insertion professionnelle des jeunes.

A cet effet, il pourrait être demandé aux fonds départementaux pour l'emploi des jeunes de participer à cette prise en charge, comme ce fut le cas dans le passé avec le fonds partenarial.

Quoi qu'il en soit, cette proposition de loi a un objet limité et ne prétend pas apporter à elle seule toutes les solutions permettant de dynamiser comme il conviendrait, aux niveaux appropriés, l'apprentissage dans le secteur public, et de faire émerger les gisements d'emplois que celui-ci représente.

Ce texte doit être considéré comme une étape, un pas supplémentaire pour que soit mieux reconnu l'apprentissage dans le secteur public. Je reste convaincu que c'est d'abord la volonté politique et coordonnée de tous les acteurs – Etat, régions, employeurs publics – qui en assurera le succès. (*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 le président. La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je veux tout d'abord remercier M. Jacquemin, auteur et rapporteur de la proposition de loi aujourd'hui soumise à notre examen. Celle-ci s'inscrit dans un effort qu'un certain nombre de parlementaires m'ont aidé à engager et à mettre en œuvre ; ils connaissent bien ces problèmes et je tiens à les saluer. Nous pourrions approfondir l'échange lors de l'examen des amendements.

Cette démarche s'inscrit parfaitement dans les perspectives ouvertes par la conférence nationale pour l'emploi des jeunes. Celle-ci a beaucoup insisté sur les vertus de la formation en alternance et il convient de noter que le nombre de jeunes entrés dans les formations en alternance a repris, probablement sous l'effet de la loi que vous avez bien voulu voter, une croissance assez rapide, de près de 15 %.

M. René Couanau. Absolument !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Ainsi, presque 10 000 jeunes de plus ont accédé chaque mois à l'emploi au cours du dernier trimestre de l'année 1996, grâce aux dispositifs publics d'intervention que nous avons revus ensemble. Sur l'ensemble de l'année 1996, cette augmentation du nombre des contrats en alternance a permis de stabiliser le chômage des jeunes.

Le problème fondamental, pour les jeunes Français, est d'assurer un passage plus rapide et plus simple de la formation à l'emploi.

La question de l'emploi doit être appréhendée dans son ensemble, et le Gouvernement s'efforce de dessiner une politique claire en faveur de l'emploi, en redonnant aux entreprises les moyens d'entreprendre, de se développer, de conquérir de nouveaux marchés, et de créer des emplois grâce à la baisse conjuguée des charges sociales et des taux d'intérêt.

Mais cela ne nous dispense pas de nous pencher plus spécifiquement sur le chômage des jeunes. Un délai d'accès au premier emploi de huit mois en moyenne, franchement, c'est trop long !

Si nous voulons réduire ce délai, il ne faut pas attendre que les jeunes soient au chômage. Il faut qu'avant la fin de leur formation les jeunes aient en quelque sorte déjà trouvé leur place dans le monde du travail.

Je ne m'étends pas sur les formations plus professionnalisées et sur la professionnalisation des études, qui passera, notamment, par des unités de première expérience professionnelle, et j'en viens à l'engagement qui a été pris lors de la réunion nationale pour l'emploi des jeunes de faire en sorte que 400 000 jeunes aient un contrat en alternance en 1997.

Il ne s'agit pas d'un engagement pris à la légère, d'une manœuvre d'affichage. Nous nous sommes donné les moyens de nos objectifs, qu'il s'agisse de l'Etat, des régions, des élus locaux ou des partenaires sociaux, et les grandes entreprises, qui accusent un certain retard dans l'accueil des jeunes en alternance, se sont engagées à participer beaucoup plus largement à cet effort.

Les employeurs français ont aussi manifesté concrètement, ces derniers jours, leur volonté de tenir le pari des 400 000 entrées en alternance en 1997.

Je le répète, l'apprentissage, ce n'est pas de l'emploi précaire, ce n'est pas du traitement social du chômage, c'est une véritable voie de formation.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. C'est pourquoi l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ne peuvent, ainsi que vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, rester à l'écart du développement de cette forme d'insertion-formation.

Les associations d'élus, notamment l'association des maires de France, ont fait le même constat. C'est dans cet esprit que, lors de la rencontre pour l'emploi des jeunes, le Gouvernement a accepté d'envisager très favorablement la proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui.

La loi du 17 juillet 1992 avait ouvert pour le secteur public non industriel et commercial la possibilité d'accueillir des apprentis. Depuis cette date, le nombre d'apprentis bénéficiant de cette possibilité a progressé : 1 500 contrats ont été signés en 1994 et près de 3 000 en 1996. Mais nous devons accélérer cette évolution, afin

que le nombre d'apprentis accueillis dans le secteur public atteigne au moins 10 000. Pour cela, il faut clarifier et stabiliser les règles du jeu.

Certes, nous aurions pu attendre de disposer d'un bilan plus complet de l'expérience accumulée au cours de ces quatre dernières années. Ce bilan, prévu par la loi de juillet 1992, est en préparation, sous l'autorité de M. Perben, et il sera soumis au Parlement l'été prochain.

A l'occasion de cette mobilisation générale, il est opportun de répondre rapidement au souci de développer l'apprentissage dans le secteur public.

Les obstacles au développement de l'apprentissage dans le secteur public sont connus.

Comme vous l'avez souligné, monsieur Jacquemin, le problème de l'assurance chômage a été réglé. L'UNEDIC a défini un régime particulier permettant l'adhésion au régime d'assurance chômage pour les seuls apprentis. Voilà le premier obstacle levé.

Deuxième obstacle : la prise en charge des coûts de formation. Nous avons engagé sur ce sujet des discussions avec l'association des présidents des conseils régionaux. La prise en charge par les régions a été évoquée et semble possible. Nous y sommes d'autant plus favorables que la réforme du financement de l'apprentissage a donné aux régions des possibilités accrues de financement des CFA.

Nous avons veillé, avant la rencontre nationale, à ce que l'Etat puisse augmenter les dotations aux régions d'environ 70 millions, ce qui correspond aux engagements qui figuraient dans certains contrats de plan Etat-régions.

Troisième obstacle : le risque d'instabilité de l'aide de l'Etat. De 1993 à 1995, les employeurs d'apprentis, dans le secteur public comme dans le secteur privé, bénéficiaient d'une prime à l'embauche. Cette disposition, arrivée à échéance à la fin de 1995, n'a pas été renouvelée. Comme vous, monsieur Jacquemin, nous pensons que son rétablissement encouragera de nouveaux employeurs publics à accueillir des apprentis et marquera la priorité que nous accordons à l'emploi et à la formation professionnelle des jeunes.

D'autres dispositions, de nature organisationnelle, pourront également être prises pour soutenir les employeurs publics souhaitant accueillir des apprentis. Vous en avez proposé quelques-unes. Nous pourrions en reprendre un certain nombre, telles que la simplification de la gestion des contrats pour les petits employeurs et l'offre d'un conseil à ceux qui souhaitent recruter des apprentis, ainsi que la mise en place de dispositifs d'accompagnement pour les jeunes qui achèvent une formation d'apprenti et recherchent un emploi.

Il faut poursuivre ce travail avec les associations d'élus pour dégager des réponses aux questions qui se posent. Les partenariats locaux qui ont commencé à se nouer, que nous souhaitons amplifier et que nous pourrions soutenir grâce aux fonds départementaux pour l'emploi des jeunes, devront permettre de mettre en œuvre cette politique d'accueil des jeunes en apprentissage dans le secteur public, comme vous le souhaitez, monsieur Jacquemin, à l'instar de nombreux parlementaires qui avaient déjà eu, au moment où l'on a ouvert cette possibilité, l'occasion de s'exprimer.

Personnellement, je suis très heureux de constater que la proposition de loi s'inscrit dans une démarche globale qui vise à donner à la France des possibilités nouvelles en matière de formation en alternance. Elle constitue vraisemblablement l'une des meilleures réponses à une

difficulté spécifique à la France : le passage de la formation purement théorique, purement scolaire, à l'emploi. Je remercie ses auteurs de leur initiative.

Soyez assurés, mesdames, messieurs les députés, que le Gouvernement se montrera le plus constructif possible aux côtés de l'Assemblée pour élargir ainsi les horizons de l'alternance. (*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 divers bancs du groupe République et Liberté.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Georges Hage, premier inscrit.

M. Georges Hage. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, qui est responsable du chômage des jeunes ? Peut-on imputer celui-ci, comme les auteurs de la proposition de loi, à « une incapacité de la communauté nationale à organiser les perspectives du futur et à motiver les adolescents au regard de leur avenir professionnel » ? Ce faisant, on acquitte les vrais responsables : l'Etat, par sa politique en matière d'emploi et d'éducation nationale, et le patronat qui, tout en empochant les crédits publics substantiels de l'Etat, s'est toujours refusé à prendre des engagements en termes d'emploi.

N'est-il pas condamnable, à la faveur d'un douteux excès de zèle à l'égard du sort professionnel des jeunes, de prétendre généraliser l'apprentissage au détriment de la formation initiale, voire de la formation professionnelle continue et, du même coup, au détriment d'une véritable insertion par la création d'emplois stables et rémunérés selon la qualification ?

La proposition de loi recourt à la fois au leurre et aux subterfuges.

Les jeunes réclament des emplois et vous répondez par des stages. Vous êtes en train de créer, ainsi qu'on a pu le lire dans un hebdomadaire de la presse écrite, une « génération stagiaire », ce qui vous interdit de qualifier l'apprentissage de voie d'excellence pour l'insertion professionnelle.

Le chômage n'est pas dû à une inadéquation entre formation et emploi, comme en témoignent les statistiques des demandes et des offres d'emploi, mais à l'insuffisance de création d'emplois.

Certains participants à la conférence nationale sur l'emploi – dénomination abusive s'il en est puisqu'en étaient exclues les organisations syndicales d'enseignants et les associations de parents d'élèves – ont fait remarquer avec humour que cette politique aboutira à la formation de « calibreurs » ou d'« ingénieurs en cornichons chez McDonald's ». (*Sourires.*) « Pourquoi pas ? » aurait rétorqué, lors de la même conférence, un patron.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Vous étiez sous la table, monsieur Hage ? (*Sourires.*)

M. Georges Hage. Les communistes ont une priorité : l'emploi et la formation des jeunes. Ils n'opposent pas l'apprentissage en entreprise et la formation diplômante de l'éducation nationale, qui sont l'un et l'autre nécessaires. Ce qu'ils contestent, c'est la valorisation apparente et pernicieuse du premier pour mieux réduire la seconde.

C'est cette logique même que l'on trouve dans la proposition de loi. Il apparaît que l'objet de ce texte n'est pas la promotion de l'apprentissage dans le secteur public,

mais l'intrusion dans ce secteur des facteurs de flexibilité du privé pour y casser les droits statutaires. Le rapport de la commission des affaires sociales souligne d'ailleurs que des contrats de travail précaires jusqu'à cinq ans à plein temps existent déjà dans le service public : contrat d'emploi consolidé, CES, emplois de ville, projet de contrat d'initiative locale, autant de dispositifs avant-coureurs qu'on ose invoquer aujourd'hui pour justifier cette intrusion.

C'est cette politique de déréglementation du travail, visée permanente de l'ultralibéralisme de règle dans l'Europe de Maastricht, qui livre par cette proposition de loi les jeunes à la précarité en contestant leurs aptitudes à occuper de vrais emplois et à percevoir de vrais salaires.

La mise en place de l'apprentissage dans le secteur public permet aux employeurs publics, qui, notons-le, ne paient pas la taxe d'apprentissage, d'embaucher des jeunes sous contrat de droit privé d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, et même beaucoup plus si l'article 2 de la proposition de loi autorisant la succession de contrats avec le même apprenti est voté.

Cette mesure nous semble d'ailleurs incompatible, d'une part, avec l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 relative au statut de la fonction publique, qui prévoit que les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires et, d'autre part, avec la politique de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique que le Gouvernement affirme conduire.

C'est ce que le rapport évoque, mais c'est ce qu'il se refuse, par connivence majoritaire, à affirmer.

L'objectif du Gouvernement fixé en 1994 de 10 000 contrats d'apprentissage dans le secteur public n'a pas été, tant s'en faut, atteint puisque 1 582 contrats seulement ont été conclus.

La Poste, citée dans le rapport comme un grand pourvoyeur de contrats d'apprentissage, n'en a conclu que 392 en 1994, 1 388 en 1995, et 611 en 1996. Plusieurs de ses organisations syndicales, dont la CGT, interrogées par notre groupe, ont émis un avis très défavorable à l'intrusion de la filière de l'apprentissage dans les services publics, et à La Poste en particulier.

M. Germain Gengenwin. La Poste paie la taxe d'apprentissage !

M. Georges Hage. Elles accusent La Poste de casser le réseau de formation professionnelle existant dans cet établissement, ce qui entraîne la suppression de postes de formateurs permanents et de sites de formation.

Elles dénoncent l'éclatement, via l'apprentissage, des droits statutaires à la formation par la réduction du recrutement externe, mesurable à la rareté des concours, au profit de l'embauche d'apprentis, et par la réduction de la promotion due à la marginalisation de la formation complémentaire et de perfectionnement. Sans compter les suppressions d'emplois statutaires et l'entretien d'un vivier de vacataires internes sous-rémunérés !

Jusqu'à ce jour, la formation dispensée par La Poste débouchait sur des emplois stables sans coûter un centime aux contribuables. Avec l'adoption de la proposition de loi, l'emploi deviendra précaire et l'employeur recevra des fonds de l'Etat : aide à l'embauche des apprentis de 6 000 francs et exonération des charges sociales.

En conséquence, tout député soucieux des économies budgétaires et de la création d'emplois statutaires ne peut que voter contre la proposition de loi !

Il y a aussi, occulté, un problème de démocratie et de méthode.

La loi du 19 juillet 1992 prévoyait qu'à la fin de l'expérimentation de l'apprentissage dans le service public, le 31 décembre 1996, un rapport serait remis par le Gouvernement au Parlement, les conclusions de ce rapport devant être déterminantes pour la prorogation éventuelle de l'expérimentation et pour les conditions de celle-ci. Or, contrairement à la loi votée, ce rapport n'a jamais été remis – sans doute ses résultats étaient-ils trop mauvais. On peut donc s'étonner que la loi du 16 décembre 1996, relative à l'emploi dans la fonction publique, ait prorogé pour deux ans, jusqu'au 31 décembre 1998, l'expérimentation et que la présente proposition de loi soit discutée sans qu'aucun bilan de cette expérimentation ait été fait et sans que l'avis des parties concernées, notamment les organisations syndicales, ait été pris.

Des mesures d'une autre nature et d'une autre ampleur sont nécessaires.

Nous proposons qu'une loi anti-précarité assure un système de sécurité emploi-formation, avec la garantie pour chaque jeune d'une formation initiale de qualité, d'un emploi rémunéré, d'une formation professionnelle continue ou en alternance débouchant sur l'emploi stable – et « titulaire », pour ce qui concerne la fonction publique – et d'un diplôme élevant sa formation initiale.

Nous proposons également que la rémunération des apprentis soit égale au SMIC et s'accompagne de tous les droits sociaux.

Le cycle d'apprentissage, de un à trois ans selon les métiers, doit être dispensé par des centres agréés par la fonction publique avec embauche à temps complet et titularisation à l'issue de l'apprentissage après examen interne.

En ce qui concerne le secteur public, la priorité devrait être donnée à l'embauche par concours sur diplômes de l'éducation nationale.

La proposition de loi s'inscrit dans une démarche inverse. La volonté de porter un coup supplémentaire au statut de la fonction publique et à l'éducation nationale, et d'offrir une véritable aubaine au patronat est si évidente que certains membres de la majorité se sont émus de l'article 2, qui vend la mèche en permettant un apprentissage à répétition qui ne débouche sur aucun emploi stable.

Vous comprendrez que, malgré tout notre souci de voir améliorer l'apprentissage, nous ne puissions que voter contre la proposition de loi.

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

Mme le président. La parole est à M. Jean Ueberschlag.

M. Jean Ueberschlag. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chaque fois que nous nous penchons sur le problème du chômage, notamment des jeunes, nous revient comme en écho l'adéquation « formation-emploi », et l'on finit régulièrement par parler « apprentissage ».

Je ne referai pas l'historique de ce mode de formation : il est suffisamment connu de tous pour qu'il ne soit pas besoin de le rappeler. Je ne reviendrai pas non plus sur les nombreux rapports et études réalisés sur l'apprentissage, qu'il s'agisse des rapports de l'administration, notamment de l'IGAS, de ceux rédigés par des élus tels que M. Cambon, élu régional, ou M. Chamard, notre collègue, ou des récentes conclusions contenues dans les rapports de MM. Fauroux et de Virville.

Je m'interroge toutefois sur les propos de M. Hage et sur les craintes qu'il a exprimées sur la possibilité de recourir à l'apprentissage dans le secteur public.

Monsieur Hage, en 1992, je siégeais comme vous sur les bancs de cette assemblée. Je me souviens que, lors des réunions préliminaires de la commission des affaires culturelles, vous aviez déposé un amendement tendant à supprimer cette disposition. Aujourd'hui, vous regrettez que nous n'ayons pas de rapport d'étape alors qu'à l'époque vous étiez contre la disposition elle-même. Vous l'êtes toujours, d'après ce que j'ai entendu. *Errare humanum est...*

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... *sed perseverare diabolicum!*

M. Jean Ueberschlag. Oui, monsieur Hage : *perseverare diabolicum!*

Vous savez très bien pourquoi il n'y a pas eu de rapport d'étape : on ne peut pas dresser de bilan faute d'expérience suffisante.

M. Michel Berson. Il n'y a pas d'apprentis ! On ne peut pas faire un bilan sur ce qui n'existe pas !

M. Jean Ueberschlag. Le système mis en place comporte tellement d'obstacles et de handicaps qu'il n'a pas eu de succès. C'est comme si l'on demandait à un nageur de battre un record du monde en le jetant dans la piscine après lui avoir lié les pieds et les mains !

M. Georges Hage. Tout cela n'est quand même pas ma faute !

M. Jean Ueberschlag. Ce que je vous reproche, monsieur Hage, c'est d'être systématiquement opposé à toute disposition novatrice en la matière !

Monsieur le ministre, je poserai plusieurs questions.

Pourquoi y a-t-il toujours si loin du constat à la décision ?

Pourquoi sommes-nous si timides dans les avancées consenties ?

Pourquoi choisir toujours une politique des petits pas, des réformes *a minima* ?

L'efficacité d'un dispositif repose sur sa cohérence et sur l'appréhension globale du problème. Assurons-nous cette efficacité ?

La présente proposition de loi est une nouvelle illustration de ce que je viens de dire : nous partons d'un constat juste, mais apportons-nous les bonnes réponses et, surtout, toutes les réponses ?

Le constat d'abord : la pratique et le concept de l'apprentissage, pour anciens qu'ils soient, constituent des enjeux majeurs de la lutte engagée contre le chômage et en faveur de la formation professionnelle de nos jeunes.

On reconnaît un rôle pilote au secteur public dans le domaine social. Pourquoi donc ce secteur public ne pourrait-il constituer un élément non négligeable dans le développement de l'apprentissage ?

Conscient que l'embauche d'apprentis par le secteur public peut être une véritable chance, le législateur en a instauré la possibilité par la loi du 17 juillet 1992.

Juridiquement, cette loi autorisait à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 1996, la conclusion de contrats d'apprentissage dans le secteur public, ces contrats – faut-il le rappeler ? – étant des contrats de travail de droit privé.

Le champ ainsi ouvert à l'apprentissage était intéressant. La fonction publique, centrale ou territoriale, comporte 36 700 communes, vingt-deux régions, avec les

préfectures de région et les conseils régionaux, quatre-vingt-dix neuf départements, avec les préfectures, les sous-préfectures et les conseils généraux, auxquels s'ajoutent une bonne trentaine d'administrations centrales, plus ou moins déconcentrées, ainsi que les administrations comme l'Assistance publique.

Or, à ce jour, seuls 5 000 apprentis sont employés dans les fonctions publiques.

Pourquoi si peu ? Est-ce parce que les métiers possibles sont essentiellement des métiers déjà présents dans l'apprentissage classique ? Ou alors l'écueil réside-t-il dans la disparité, parfois insurmontable, entre les formations assurées par le CFA local le plus proche, ou le moins loin, et les métiers recherchés par les administrations intéressées, lesquelles n'ont pas forcément une gestion prévisionnelle poussée de leurs emplois ? La possibilité de trouver au sein d'une administration ou d'une collectivité un maître d'apprentissage disponible et ouvert représente en revanche un atout indéniable.

Est-ce plutôt la nature même du contrat d'apprentissage qui serait source de difficultés ou d'obstacles ?

S'agissant, en effet, d'un contrat de travail offert à un jeune sans formation, on se heurte à la notion statutaire de grille de recrutement, de diplômes, nécessaires mais inexistantes en l'espèce, et d'indice minimum lié au diplôme qui n'existe pas. On se heurte également à la notion budgétaire de poste, habituellement défini en qualité et en nombre, par rapport au statut et à la grille.

Se pose, enfin, le problème du devenir de l'apprenti en fin d'apprentissage.

Peu de collectivités acceptent de réserver une priorité ou une particularité d'embauche à l'apprenti fraîchement diplômé qui, de ce fait, aurait à préparer, en même temps que son examen professionnel, un concours de recrutement classique. Sans parler de l'obligation d'indemnisation du chômage par la collectivité en cas de non-embauche – obstacle aujourd'hui levé, j'y reviendrai.

Voilà sans doute une grande partie des raisons pour lesquelles la loi de 1992 a eu si peu de succès. Par-delà le caractère un peu improvisé de la loi, de nombreux obstacles, tant réglementaires que financiers, sont venus contrecarrer les intentions du législateur. L'expérimentation ainsi tentée était condamnée à l'échec. Et ce n'est pas le moindre mérite de la représentation nationale que d'avoir rendu les gouvernements successifs attentifs à cette situation.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean Ueberschlag. Lors du vote de la loi du 17 juillet 1992 déjà, lors de la discussion de la loi du 23 juillet 1993 et de la loi quinquennale ensuite, des voix se sont élevées, dont la mienne, pour attirer l'attention sur les compléments nécessaires à une meilleure efficacité du dispositif. Il a fallu attendre la loi du 6 mai 1996 pour qu'une première amélioration y soit apportée en donnant aux collectivités locales la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage pour les seuls apprentis. En ma qualité de rapporteur, j'avais en effet présenté et défendu, avec mes collègues Simone Rignault et Philippe Bonne-carrère, un amendement allant dans ce sens. Vous vous en souvenez sans doute, monsieur le ministre !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Tout à fait !

M. Jean Ueberschlag. Le maire d'Yssingaux y était favorable, mais le ministre du travail avait du mal à l'accepter. (*Sourires.*)

L'Assemblée, suivie par le Sénat, a fait preuve de son habituelle sagesse en adoptant cette mesure. Depuis, j'ai eu l'occasion de rappeler à votre attention, monsieur le ministre, que tous les obstacles n'étaient pas levés pour autant. Ainsi, lors de la discussion du budget de la formation professionnelle, en novembre 1996, j'ai regretté que les collectivités locales n'aient toujours pas droit aux aides prévues par la loi du 6 mai 1996.

La proposition de loi que nous discutons, dont les conditions ont d'ailleurs été acceptées par avance par le Gouvernement lors du dernier sommet sur l'emploi des jeunes, à tel point que l'on peut se demander si nos débats ont encore lieu d'être – mais là, j'exagère sans doute – apporte une réponse, mais une réponse partielle à mon avis, du moins dans sa rédaction actuelle.

Le secteur public n'a toujours pas accès à la totalité des aides dont bénéficie le secteur privé. Normal, me direz-vous, car le secteur public n'est pas assujéti à la taxe d'apprentissage. Permettez-moi dès lors, monsieur le ministre, une suggestion : pourquoi ne pas imaginer de rendre les collectivités publiques qui le souhaitent passibles de la taxe d'apprentissage, à un taux à définir qui ne soit pas prohibitif ? J'ai fait la simulation en ce qui concerne ma commune, qui compte 20 000 habitants et dont la masse salariale du personnel est de 37 millions de francs. Avec un taux de taxe d'apprentissage égal à la moitié du quota en Alsace-Moselle, ou au quart du quota dans les autres départements, la commune serait bénéficiaire à partir du deuxième apprenti ; or, deux apprentis, cela représente à peine 0,8 % du personnel communal. Ainsi, moins la commune est importante, plus le dispositif sera intéressant ; plus elle est importante, plus il sera incitatif et dynamique.

Quant à l'argument de la spécificité du taux qui serait proposé, nous ne sommes pas à une spécificité près ! Je rappelle par exemple qu'un récent accord avec l'UNEDIC permet aux collectivités locales d'adhérer à l'assurance chômage pour leurs seuls emplois de ville moyennant un taux fixé à 1 % du salaire brut, alors que ce taux est de 2,4 % pour les apprentis.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai toujours eu la très forte conviction que si nous voulons vraiment que l'apprentissage se développe, le secteur public peut et doit y contribuer. Peut-on véritablement demander à l'entreprise, et à elle seule, d'être citoyenne alors que le secteur public, l'administration, en serait dispensé ? Cette proposition arrive donc à point nommé. Je souhaite que soit pérennisé le dispositif, prévu initialement jusqu'au 31 décembre 1996 et qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 1998 par la loi du 16 décembre 1996 sur l'emploi dans la fonction publique. J'avais cru que c'était fait lorsque votre collègue M. Perben, en réponse à une question au Gouvernement que je lui avais posée à ce sujet le 19 novembre dernier, m'avait répondu que l'expérimentation serait prorogée sans qu'une nouvelle date soit fixée, donc qu'elle devenait pérenne. Il faudra qu'elle le soit !

En ce qui me concerne, j'ai la conviction que si nous croyons vraiment aux possibilités de développement de l'apprentissage dans le secteur public, il ne faut pas que des entraves permanentes viennent en compromettre les chances. Pourquoi toujours dire d'emblée que telle ou telle disposition en la matière n'est que provisoire ? Pourquoi toujours ce goût d'inachevé chaque fois que l'on aborde la question de l'apprentissage ? Osez, monsieur le ministre, vous ne pouvez que réussir, car l'apprentissage aujourd'hui, c'est porteur !

Certes, on a beaucoup et souvent débattu sur ce sujet ces dernières années mais, à part les dispositions d'ordre financier et la loi de mai 1996, le seul progrès en matière d'apprentissage a été réalisé par la loi de 1987, que nous devons à Philippe Séguin. Mesure-t-on toujours la novation que cette loi a apporté à ce mode de formation, jusqu'alors confiné à des niveaux V qui le rendaient peu attractif ?

Osez, monsieur le ministre, vous nous trouverez à vos côtés ! Certes, le problème de l'apprentissage n'est qu'un des aspects de la grande réforme de la formation professionnelle que tout le monde appelle de ses vœux. Je sais que vous avez la volonté de vous y attacher. N'oubliez pas que nous sommes quelques-uns sur ces bancs à pouvoir et à vouloir vous accompagner.

L'apprentissage n'est sans doute pas la seule réponse aux problèmes de la formation, mais il constitue une réponse éminemment moderne aux défis que cette dernière nous lance. Donnons-lui les moyens, généralisons-le partout où c'est possible ! Le secteur privé y croit, le secteur public peut être un complément naturel, à condition qu'on lui en donne les moyens. C'est pour cela que le groupe RPR votera cette proposition, même si elle n'est pour nous qu'une première étape. On progresse, et c'est bien l'essentiel. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, voilà un an, le 6 février 1996 précisément, nous examinons le projet de loi portant réforme de la taxe d'apprentissage.

J'avais alors déclaré qu'il s'agissait d'un projet *a minima*, d'une mesure de plus, certes utile, mais bien loin de la nécessaire et profonde réforme du financement de l'apprentissage qui doit être replacée dans le cadre de l'ensemble de notre système de formation professionnelle. J'avais en particulier regretté que l'on n'appréhende pas globalement tous les aspects du financement de l'apprentissage, notamment dans le secteur public.

Aujourd'hui nous y revenons, après avoir perdu un an. Pourtant, le gouvernement de Pierre Bérégovoy et la loi du 17 juillet 1992 avaient ouvert l'apprentissage au secteur public.

Mais il faut reconnaître que, durant les quatre années qui ont suivi, aucune mesure tangible, notamment financière, n'a été prise pour en permettre de développement.

Le rapport sur l'exécution des contrats d'apprentissage et sur l'insertion professionnelle des apprentis n'a toujours pas été remis au Parlement, comme la loi de 1992 l'exigeait. Avec la loi du 16 décembre 1996, le Gouvernement s'est contenté de prolonger l'expérience de deux ans. Ce n'est pas là une bien grande ambition. On comprend dès lors pourquoi l'apprentissage dans le secteur public a donné de piètres résultats. Le gouvernement de M. Balladur avait promis 10 000 contrats pour 1994. Il y en eut 1 582 ! Deux ans après cette promesse, le chiffre de 5 000 apprentis employés dans le secteur public n'est même pas atteint.

On comprend également la précipitation avec laquelle cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée. La commission des affaires sociales a été convoquée le 31 janvier 1997 pour l'examiner, avant même sa publication, datée du 4 février, soit quarante-huit heures seulement avant le passage en commission. Un record ! Il est vrai qu'il fallait aller très vite, le som-

met pour l'emploi des jeunes étant programmé pour le 10 février et les résultats de cette rencontre nationale s'annonçant des plus limités.

Je ferai trois remarques sur le contenu de la proposition de loi.

Première remarque : outre de pérenniser l'apprentissage dans le secteur public, la proposition a essentiellement pour objet de permettre aux employeurs du secteur public de bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 1996, de l'aide à l'embauche de 6 000 francs, selon la première version du texte, de l'aide forfaitaire pour la formation, selon la seconde version. Que le secteur privé et le secteur public soient dotés du même régime de financement me paraît logique et juste. Mais si l'indemnité de soutien à l'effort de formation se justifie pleinement, tant pour les entreprises privées que pour le secteur public, les députés socialistes considèrent en revanche que toute prime, toute aide à l'embauche ne se justifie nullement, l'inefficacité d'une telle aide ayant été démontrée. Nous l'avons dit hier pour le secteur privé, nous le disons de la même façon aujourd'hui pour le secteur public.

Deuxième remarque : la proposition de loi vise également à autoriser la succession de plusieurs contrats avec un même apprenti. Cette disposition est nécessaire pour permettre à un jeune de poursuivre son cursus de formation, par exemple préparer un CAP, puis un brevet, voire un baccalauréat professionnel. Actuellement, les jeunes apprentis du secteur public sont en effet pénalisés puisqu'ils doivent quitter leur employeur et en trouver un autre s'ils veulent élever leur niveau de qualification en enchaînant plusieurs diplômes. Mais la proposition de loi n'a pas prévu les verrous qui éviteraient que les apprentis ne soient abusivement utilisés comme une main-d'œuvre à bon marché. Certaines règles devraient être précisées, par exemple l'interdiction de faire occuper un emploi permanent existant par un apprenti ou la limitation du nombre de renouvellements de contrats d'apprentissage pour un même apprenti. Le groupe socialiste a déposé en ce sens plusieurs amendements, sur lesquels j'aurai l'occasion de revenir lors de l'examen des articles.

Troisième remarque : des besoins sociaux, individuels ou collectifs, immenses s'expriment dans nos communes. Il faut les satisfaire en créant non pas des stages, mais des emplois publics ou privés de type associatif en liaison étroite avec les communes. Le nombre potentiel de ces emplois a été évalué à 365 000 par l'INSEE, en 1993, et à 250 000 par le IX^e plan dans l'hypothèse d'une aide publique importante pour le financement. La proposition de 350 000 emplois avancée par les socialistes est donc tout à fait réaliste dès lors qu'elle serait financée par un transfert des aides publiques à l'emploi, souvent inefficaces, du budget de l'Etat à celui des communes.

M. Hervé Novelli. Très bien !

M. Michel Berson. L'apprentissage peut largement contribuer à la création de ces emplois qui doivent être occupés, je le souligne, par des jeunes qualifiés, c'est-à-dire ayant suivi une formation en alternance conduisant à un vrai métier. La formule de l'apprentissage est bien préférable à celle des CES ou des CEC, autres contrats de travail de droit privé au sein du secteur public,...

M. René Couanau. Cela n'a rien à voir !

M. Michel Berson. ... qui prennent très souvent la forme inacceptable soit de petits boulots occupationnels, soit de vrais emplois mais sous-payés et sous-qualifiés.

Enfin, je ferai une réflexion d'ordre plus général sur l'emploi des jeunes dans le secteur public.

Le Président de la République a décrété que 1997 serait l'« Année de l'emploi des jeunes ». Le Premier ministre vient d'appeler les préfets à partir en croisade pour combattre le chômage des jeunes. Le CNPF a annoncé, une fois de plus, l'embauche de 400 000 jeunes en contrats d'apprentissage ou de qualification. Ces déclarations, qui se veulent volontaristes et offensives, portent en elles un risque énorme, dangereux, celui d'accroître encore les désillusions chez les jeunes qui s'estiment, à juste titre, trahis depuis l'élection présidentielle.

On se souvient que les deux premiers sommets pour l'emploi des jeunes de décembre 1995 et juin 1996 avaient accouché d'un souriceau. Le nouveau sommet des jeunes du 10 février dernier, avec ses maigres propositions, sera sans lendemain, sans débouché sérieux.

La proposition de loi de notre collègue Jacquemin relative à la promotion de l'apprentissage dans le secteur public non seulement est de portée très limitée, mais encore ne pourra donner de résultats tangibles que si l'Etat apporte une aide financière significative aux collectivités territoriales, que si l'Etat crée une véritable dynamique au sein des communes pour qu'elles se mobilisent réellement.

Aujourd'hui, nous ne percevons pas cet élan, ce souffle, cette ambition. En un mot, ni la politique actuelle de l'emploi pour les jeunes ni le champ d'application de la proposition de loi ne sont à la hauteur de l'enjeu, à la dimension du problème posé. Le chiffre de 10 000 nouveaux apprentis annoncé par le Gouvernement lors de la conférence pour l'emploi des jeunes est dérisoire. Il ne répond ni quantitativement ni qualitativement aux exigences des jeunes dont l'inquiétude vis-à-vis de leur avenir va grandissant.

Chacun sait que la situation de l'emploi des jeunes ne peut être dissociée de celle de l'emploi en général et que cette situation ne pourra s'améliorer qu'avec un changement profond, radical, de politique économique et sociale. On ne voit pas, dans la politique du Gouvernement, de stratégie globale, de stratégie d'ensemble pour lutter contre le chômage, et tout particulièrement pour favoriser l'emploi des jeunes. Alors, la majorité tente de combler ce vide en déposant, de temps à autre, une proposition de loi.

M. René Couanau. Allons !

M. Michel Berson. Hier, c'était le dispositif Robien ; aujourd'hui, c'est la mesure Jacquemin !

M. René Couanau. Mieux vaut la mesure Jacquemin que la démesure Berson !

M. Jean Ueberschlag. Au départ, il s'agissait d'une mesure proposée par Mme Aubry !

M. Michel Berson. Ce dont les jeunes ont besoin, c'est d'un véritable programme national pour l'emploi, un programme ambitieux affirmant une volonté politique forte et dégagant des moyens financiers, en conséquence, notamment par un redéploiement des aides à l'emploi inefficaces, car octroyées par le Gouvernement au patronat sans contrepartie.

La proposition de loi de M. Jacquemin est loin, très loin de permettre une réelle dynamisation de l'apprentissage dans le secteur public...

M. Georges Sarre. C'est sûr !

M. Michel Berson. ... et de faire émerger les dizaines et les dizaines de milliers d'emplois qu'il nous faut créer pour répondre à l'attente des jeunes.

M. René Couanau. Que ne l'avez-vous fait auparavant !

M. Michel Berson. Aussi le groupe socialiste ne pourra-t-il pas voter cette proposition de loi. Il s'abstiendra.

M. Jean Ueberschlag. Il se contente de la mesurette Aubry !

Mme le président. La parole est à M. René Couanau.

M. René Couanau. Monsieur le ministre, je suis de ceux qui considèrent depuis longtemps, avec vous, que l'apprentissage est une filière de formation à part entière et non pas une sorte de filière de rattrapage ou de compensation. Nous en avons fait, vous êtes en train d'en faire, une filière d'excellence dont les résultats n'ont à souffrir d'aucune comparaison, ni en termes de formation, ni en termes de débouchés sur l'emploi. Nous aimerions, entre parenthèses, que certaines formations scolaires s'en inspirent...

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Tout à fait !

M. René Couanau. ... et nous ne désespérons pas de faire évoluer avec vous parallèlement deux voies de formation par alternance : l'une dans l'entreprise, par l'apprentissage, et l'autre sous statut scolaire.

Depuis 1993, après une longue période de stagnation et de quasi-relégation dans un « sous-statut » de formation, l'apprentissage a repris son essor, ...

M. Hervé Novelli. Oui !

M. René Couanau. ... affirmé ses positions, élevé ses formations. Il a retrouvé, je crois, la place qui lui revient avec plus de 300 000 jeunes en formation en 1996.

Il est certain que cette reprise, fruit de notre volonté politique, a été encouragée tant par les incitations financières mises en place ou renforcées que du fait de l'existence de réels débouchés professionnels à l'issue de cette formation.

Il nous faut déplorer, dans cette embellie, le peu de succès de l'apprentissage dans le secteur public.

Pourtant, la capacité de formation et d'encadrement qualifié ne fait pas défaut dans ce secteur, bien au contraire, et notamment dans les collectivités locales, où la proximité et la diversité des métiers pratiqués devraient constituer des facteurs facilitants.

Pourtant aussi, la loi du 17 juillet 1992 avait ouvert, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 1996, la possibilité de conclure des contrats d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial. Cette expérimentation a été prolongée, en 1996, jusqu'au 31 décembre 1998. Ses résultats, à ce jour, n'ont pas fait l'objet d'un rapport permettant de porter une appréciation. Mais les premières indications témoignent de la qualité de la formation dispensée, de l'intérêt des jeunes concernés et de leurs bons résultats aux examens. Les maires que nous sommes recevons d'ailleurs de nombreuses demandes de la part des jeunes et des centres de formation.

Malgré ces indices très positifs, et malgré la forte demande qui s'exprime, le nombre de contrats conclus et de jeunes en apprentissage dans le secteur public a été inférieur, sur la période 1992-1996, à ce que l'on pouvait espérer. Le rapporteur a fait état de chiffres dont nous retiendrons les plus significatifs. En 1994, sur un objectif affiché de 10 000 contrats, 1 600 à peine ont été conclus soit moins de 20 %. C'est dire si des obstacles subsistent, qu'il convient de lever bien avant la fin, retardée, de la période d'expérimentation, le 31 décembre 1998.

Ne pas le faire – vous en êtes tous conscients – ce serait négliger, pour des milliers de jeunes, une capacité de formation qualifiée que notre pays ne peut se payer le luxe de laisser inemployée, dans cette période où l'emploi et la formation des jeunes s'imposent à nous comme une impérieuse priorité.

A quoi, pour l'essentiel, tient ce peu de succès de l'apprentissage dans le secteur public ?

Certes – pourquoi le cacher ? – et nous aimerions entendre à ce sujet votre collègue chargé de la fonction publique, la raison en est, pour partie, une relative frilosité de certains services publics ou certaines collectivités locales à l'égard de la formation de jeunes que, par ailleurs, ces services ou ces collectivités n'auront pas toujours les moyens, juridiques et financiers, ni parfois même l'intention ou la volonté, de recruter à l'issue de l'apprentissage. Telle est bien, en effet, la grande question qui se pose et que l'on nous pose : pourquoi former des jeunes que l'on ne pourra pas embaucher ensuite dans la fonction publique territoriale ou la fonction publique de l'Etat ?

Mais ce peu de succès est surtout dû au fait que l'accueil en apprentissage représente une réelle charge financière qui constitue un frein à son développement.

S'agissant de la seule rémunération, dans trois cas très précis que j'ai examinés hier encore dans ma propre commune, la charge pour la collectivité locale est de 42 000 à 50 000 francs par an la première année, et peut aller jusqu'à 70 000 francs et même plus dans l'éventualité d'une troisième année, pour des formations d'un niveau supérieur. Encore les coûts de la formation théorique ne sont-ils pas inclus dans cette charge.

Je fais partie d'une région qui, fort heureusement, a su préserver sa capacité d'accueil grâce aux concours financiers qu'elle octroie. Mais les situations, à cet égard, sont très différentes selon les régions, où l'on ne comprend pas bien – mais sans doute n'y êtes-vous pour rien, monsieur le ministre – que l'Etat, désireux de promouvoir l'apprentissage dans le secteur public, ait supprimé, dans la loi de finances pour 1997, sa participation financière au fonds partenarial institué précisément par la loi quinquennale de 1993. On ne peut pas vouloir une chose et son contraire, et il y a là une regrettable incohérence dans des décisions qui touchent à un objectif pourtant reconnu prioritaire : la formation et l'emploi des jeunes.

La proposition de loi de M. Jacquemin apporte une première réponse, et il faut en féliciter l'auteur. Mais il n'a pas pu, jusqu'à présent, aller au bout de sa démarche puisque cette proposition ne prévoit le versement à l'employeur public que de l'aide à l'embauche d'un apprenti, soit 6 000 francs, ce qui constitue déjà un encouragement. Depuis la loi du 6 mai 1996, les employeurs privés perçoivent, quant à eux, une « indemnité compensatrice forfaitaire » qui comporte deux volets : l'aide à l'embauche de 6 000 francs et une indemnité de soutien à l'effort de formation, d'un montant de 10 000 francs par année de formation, avec des modulations.

En l'absence de cette seconde et très forte incitation dans le secteur public, nous craignons, monsieur le ministre, que les résultats ne s'améliorent pas au regard des objectifs ambitieux que vous avez fixés.

Certes, il nous paraît normal que les services publics et les collectivités territoriales consentent, sur leurs propres ressources, une participation financière à l'effort national de formation.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Très bien !

M. René Couanau. C'est leur devoir et ils en ont d'autant plus la capacité qu'ils ne versent pas la taxe d'apprentissage.

Il reste que le coût moyen étant de 40 000 à 50 000 francs pour la rémunération, et celui de la formation théorique de 20 000 francs environ en moyenne, nous devons atténuer en partie cette charge résiduelle si nous voulons être encore plus incitatifs. C'est pourquoi nous avons, en commission, approuvé la démarche du rapporteur qui vise à procurer aux employeurs publics la même indemnité de formation qu'à ceux du secteur privé.

Nous sommes bien conscients, monsieur le ministre, que la question du financement se pose. Mais nous pensons que la réponse pourra être trouvée à l'occasion du lancement, par le Premier ministre et par vous-même, des opérations destinées à faciliter l'emploi et la formation des jeunes sur le terrain.

Quelle que soit la formule retenue, il est impératif de procéder à cette compensation financière, sinon cette proposition de loi, que nous approuvons, risque de n'avoir que des effets minimes, alors que les intentions du Gouvernement et de M. Jacquemin se rejoignent.

Nous vous remercions, monsieur le ministre, de bien vouloir répondre à la quête de ressources dans laquelle s'est engagé le rapporteur. Nous sommes tout disposés à y participer à ses côtés, dans l'intérêt de la formation des jeunes. (*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 le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le récent sommet sur l'emploi des jeunes a été l'occasion pour le Gouvernement de proposer une nouvelle réformette, dont le seul objectif est d'accréditer dans l'opinion l'idée que la politique suivie est susceptible de résorber le chômage.

Le développement de l'apprentissage et des formations alternées était un des volets du plan annoncé par le Premier ministre et, à première vue, un large consensus devait se dessiner autour de cette idée.

Permettez-moi, mes chers collègues, de briser cette belle unanimité : je crois, pour ma part, qu'il n'existe pas de traitement sectoriel du chômage et que la question n'est pas celle du chômage des jeunes, mais du chômage en général, toutes catégories de travailleurs et toutes classes d'âge confondues. Ce qu'il faut, ce n'est pas multiplier les emplois précaires et les contrats à durée déterminée, c'est engager une politique de croissance fondée sur l'industrie et le commerce, et créatrice d'emplois durables.

M. Jean Ueberschlag. Oser dire ça après avoir créé les TUC !

M. Georges Sarre. La réforme que nous examinons aujourd'hui aura-t-elle cet effet ? J'en doute fort. Il suffisait d'entendre, monsieur le ministre, l'appel que M. Couanau vous a lancé à l'instant, quand il tendait la sébile en vous disant : donnez-nous de l'argent, autrement cette proposition de loi n'est que du vent, une coquille vide ! Sur ce point, monsieur Couanau, je partage votre avis.

M. René Couanau. Ai-je vraiment dit cela ?

M. Georges Sarre. Dans la droite ligne du sommet sur l'emploi des jeunes, cette réforme a pour objectif d'étendre le champ de l'apprentissage, défini par la loi du

17 juillet 1992, au secteur public non industriel et commercial, c'est-à-dire, en fait, aux collectivités territoriales. Or il existe, à l'évidence, des obstacles réels au développement de l'apprentissage dans les collectivités. Ainsi, le nombre de métiers qui peuvent s'y exercer est réduit puisqu'il s'agit d'un secteur non marchand où la plupart des emplois sont administratifs. C'est pourquoi la loi de 1992 a eu des effets limités : 6 469 contrats seulement ont été passés, alors que l'objectif fixé était de 10 000.

On peut même dire que les effets de cette loi sont dérisoires : soixante contrats conclus par le ministère du travail, une trentaine par celui de la culture. Et comme, de surcroît, environ 20 % des apprentis rompent leur contrat, il n'en reste que 4 800 en cours.

Pouvez-vous nous préciser, monsieur le ministre, quels sont les corps de métiers et les qualifications concernés par cette proposition de loi qui ne s'applique qu'aux collectivités ? Ni France Télécom, ni La Poste, ni EDF, ni Air France, ni les établissements publics industriels et commerciaux, qui sont les plus à même d'accueillir et d'embaucher des apprentis, ne sont concernés, puisque l'apprentissage y est régi par le droit commun du secteur privé.

Ce n'est pas l'octroi d'une aide à l'embauche, dont le montant – 6 000 francs – est réduit, qui permettra aux régions ou aux communes de créer des postes. Elles le pourront d'autant moins – le rapporteur l'a souligné – qu'elles ne recevront pas l'indemnité de soutien pour de simples raisons budgétaires : les 200 millions de francs que coûterait cette mesure sont autant de gagné dans la course à la rigueur que nous impose Maastricht !

M. Germain Gengenwin. Encore !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. C'est une obsession !

M. Georges Sarre. Si vous ne comprenez pas que tout est surdéterminé par Maastricht et les critères de convergence, c'est vraiment dommage !

Mais il y a plus négatif encore : pour que cette proposition de loi ait un sens, il faudrait qu'à la sortie de leur période d'apprentissage, les jeunes embauchés par la collectivité trouvent un emploi définitif et non déqualifié. Cela paraît très improbable quand on connaît les contraintes financières qui pèsent sur les régions et les communes, quand on sait également que l'attribution de certains postes passe par des concours administratifs. C'est donc dans le secteur privé que ces jeunes devront trouver un emploi...

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Et alors ?

M. René Couanau. Pourquoi pas ?

M. Georges Sarre. ... parce que je ne vois pas comment, dans la conjoncture actuelle, cette tâche leur serait facilitée par la collectivité publique qui les a formés.

Si nous étions dans une unité militaire, ce sont des gens destinés à la compagnie de commandement et de services que vous recruteriez. Vous cherchez des bonnes à tout faire pour vos mairies, que vous laisserez sur le carreau une fois le contrat terminé !

M. René Couanau. C'est absolument faux ! Vous ne connaissez par la proposition de loi !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Pourquoi y aurait-il des cloisons étanches entre public et privé ?

M. Georges Sarre. Nous touchons là au cœur du sujet : former des apprentis ne sert à rien si la politique économique continue à aller dans le sens de la flexibilité, de la précarité, du chômage croissant.

La flexibilité risque d'être encore renforcée par ce texte. Les contrats d'apprentissage pourront être renouvelés plusieurs fois, de telle sorte qu'ils deviendront des emplois permanents créés à peu de frais. Ainsi, un contrat d'apprentissage de trois ans sera renouvelable, mais notre rapporteur nous dit que cette disposition pénalisée encore les apprentis du secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Est-ce si sûr, alors que le renouvellement des contrats dans le secteur privé n'est qu'une manière de disposer d'une main-d'œuvre à peu de frais ?

Ce qui est certain, par contre, c'est que cette mesure sera mal ressentie par les fonctionnaires des collectivités territoriales, y compris par les personnels ouvriers, dont le nombre stagne, voire décroît.

M. René Couanau. Absolument pas !

M. Georges Sarre. Notre rapporteur le dit clairement : l'objectif de cette loi est d'introduire dans le secteur public des salariés de droit privé. Cela pose un problème de culture par rapport aux agents du service public.

Pour ma part, je pense qu'il s'agit d'un pas de plus dans la tentative de libéralisation et de privatisation d'une partie du service public.

M. Hervé Novelli et M. René Couanau. Si seulement c'était vrai !

M. Georges Sarre. Si l'on veut créer des emplois dans le service public, il faut créer des postes de fonctionnaires.

C'est pourquoi cette proposition de loi est un leurre, et ce ne sont pas les quelques amendements proposés qui rendront son dispositif plus opératoire et plus crédible. Je ne vois pas en effet quel type de formation théorique pourrait dispenser aux apprentis le Centre national de la fonction publique territoriale, lui qui a pour raison d'être la formation continue des fonctionnaires territoriaux.

M. Jean Ueberschlag. C'est pourtant ce que propose M. Berson !

M. Georges Sarre. Je constate, en outre, que le dispositif proposé revient à faire prendre en charge par le secteur public la formation et la préparation aux examens d'apprentis qui, une fois leur contrat terminé, chercheront dans leur immense majorité un emploi dans le secteur privé, lequel se décharge ainsi à peu de frais sur l'Etat du coût d'une formation jusqu'au bac professionnel qu'il ne veut pas supporter.

Au total, donc, même s'il est amendé, comme l'ont demandé mes collègues socialistes, pour éviter la prolongation abusive des contrats d'apprentissage, ce texte de loi n'a aucun contenu réel parce qu'il ne peut juridiquement déboucher sur des embauches définitives dans la fonction publique territoriale. En réalité, il ne fait que créer un sas de simili-formation.

Ce n'est pas pour rien que dix-neuf régions sur vingt-six seulement ont conclu des conventions d'apprentissage : elles n'ont pas de postes à offrir sous le régime de la loi de 1992, sauf dans les hôpitaux et dans quelques établissements publics scientifiques et techniques. L'Etat lui-même n'a pas donné l'exemple, puisque le ministère de la défense, qui propose des postes techniques très qualifiés, n'a conclu que 400 contrats d'apprentissage, ce qui s'explique aisément par le démantèlement en cours de notre outil de défense.

Enfin et surtout, l'Etat n'a pas mis à la disposition des collectivités les moyens financiers adéquats. À cet égard, la suppression, en 1996, toujours dans le souci de la rigueur budgétaire – Maastricht, mes chers collègues ! –

du Fonds partenarial pour l'insertion professionnelle des jeunes fait peser une grave incertitude sur le financement des formations.

Non, mes chers collègues, la relance de l'emploi des jeunes ne passe pas par une mesure symbolique, simplement destinée à faire croire à l'opinion que les communes et l'Etat donnent l'exemple, alors que les moyens financiers sont comptés. Quand bien même, ce qui est illusoire, 10 000 contrats d'apprentissage supplémentaires seraient conclus, combien de ces jeunes pourrissent ensuite s'insérer durablement sur le marché du travail ?

M. René Couanau. Tous !

M. Georges Sarre. Je vous comprends, monsieur Couanau ! Vous sentez qu'il est temps d'illusionner nos concitoyens et de leur faire prendre des vessies pour des lanternes !

M. René Couanau. Vos TUC n'ont mené à rien !

M. Georges Sarre. Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, je voterai, avec mes collègues du Mouvement des citoyens, contre cette proposition de loi.

Mme le président. La parole est à Mme Simone Rignault.

Mme Simone Rignault. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte sur lequel nous devons nous prononcer aujourd'hui se situe, bien sûr, dans la logique du mouvement engagé depuis plusieurs années pour le développement de l'apprentissage. Il est complémentaire de la réforme de son financement que nous avons votée au printemps dernier, puisqu'il prévoit d'étendre aux employeurs publics l'attribution de l'aide forfaitaire à l'embauche d'un apprenti. Il entend également contribuer à développer l'apprentissage dans le secteur public administratif qui, contrairement aux espoirs induits par la loi du 17 juillet 1992, n'a que très peu eu recours aux contrats d'apprentissage.

Tout en me félicitant de ces dispositions, je souhaite, monsieur le ministre, présenter trois observations.

En premier lieu, le système envisagé peut apparaître comme satisfaisant pourvu qu'il ne donne pas lieu à un transfert de charges de l'Etat vers les régions en ce qui concerne le financement de la formation de futurs agents de l'Etat. Il convient donc de bien affirmer la distinction entre le recrutement des apprentis par les collectivités territoriales et leurs établissements, d'une part, et le recrutement par les administrations d'Etat, d'autre part. Dans le premier cas, il est normal que les régions cofinancent la formation des apprentis dans les mêmes conditions que pour les apprentis du secteur privé. Dans le second cas, la compétence financière ne peut être que celle de l'Etat.

En deuxième lieu, les collectivités locales qui recrutent des apprentis doivent être en mesure de garantir une capacité d'activité correspondant aux diplômés visés par le contrat d'apprentissage.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

Mme Simone Rignault. Elles doivent notamment fournir l'encadrement requis pour le bon déroulement du contrat, c'est-à-dire assurer la présence effective d'un maître d'apprentissage qui soit en mesure de prendre en charge la formation de l'apprenti pendant son séjour dans le service. Faudra-t-il compter sur le volontariat de fonctionnaires expérimentés ? L'autorité exécutive – maire, président du conseil régional ou général – devra-t-elle désigner le maître d'apprentissage ? Il est clair que le problème ne se pose pas dans les mêmes termes pour les collectivités de grande taille et pour les petites communes.

Dans les petites communes, il n'est pas facile d'adapter l'activité courante, très polyvalente et très variable dans le temps, à l'intitulé et au contenu des diplômes qui peuvent être préparés par apprentissage. Or l'intérêt du dispositif mis en place est bien de contribuer à la lutte contre le chômage des jeunes sans formation en faisant prévaloir la proximité.

Maire d'une petite commune rurale et représentant une circonscription presque exclusivement composée de petites communes, je suis fréquemment sollicitée par des jeunes sans diplômes qui souhaiteraient trouver un emploi dans une mairie ou un syndicat intercommunal mais qui ne remplissent pas les conditions requises pour se présenter aux concours de la fonction publique territoriale. Très souvent, ces personnes acceptent de conclure un contrat emploi-solidarité qui leur permet d'occuper un emploi temporaire dans une collectivité mais qui, malheureusement, ne débouche sur aucune formation. Du point de vue des élus, ces contrats présentent pour un service comparable de moindres inconvénients de gestion et d'encadrement que la conclusion d'un contrat d'apprentissage.

En dernier lieu, le développement de l'apprentissage dans le secteur public pose la question du devenir de l'apprenti à l'issue de son contrat.

Lors du vote de la loi du 6 mai 1996, j'ai fermement soutenu l'introduction de la disposition consistant à autoriser les collectivités employeurs à adhérer à l'UNEDIC pour leurs apprentis. Cela a permis de renforcer la protection des apprentis qui ne trouvent pas d'emploi à l'issue de leur contrat et de ne plus obliger les collectivités à opter pour le système d'auto-assurance.

La présente proposition de loi vient améliorer les perspectives de l'apprenti en lui permettant de renouveler son contrat d'apprentissage dans la même collectivité pour préparer une qualification de niveau supérieur ou une qualification différente. Ces dispositifs vont naturellement dans le bon sens, mais ils n'éliminent pas la problématique de fond qui caractérise l'intégration du secteur public administratif.

Ainsi que le dispose la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, les emplois permanents dans les collectivités publiques doivent être occupés par des fonctionnaires et le principe de base d'accès à la fonction publique reste le concours, concours à l'issue duquel le stagiaire entame sa formation à l'emploi durant une période déterminée, généralement égale à un an, avant sa titularisation dans la fonction publique. A la différence de ce qui se passe dans le secteur privé, on ne peut obtenir directement un poste avec son seul diplôme. Sans porter atteinte à l'équilibre résultant du statut général, il est légitime de s'interroger sur les bonifications dont pourraient bénéficier les apprentis du secteur public pour accéder à un emploi.

Comme l'observe le rapporteur de la commission, les améliorations du dispositif ne relèvent pas forcément de la loi, mais il appartient à la représentation nationale de sensibiliser le Gouvernement à cette problématique.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Tout à fait !

Mme Simone Rignault. Ce texte, monsieur le ministre, est un pas supplémentaire dans le sens que nous souhaitons et nous serons heureux de le voter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Quelles réponses brèves. M. Hage, qui n'est plus là, a évoqué les organisations syndicales. Elles étaient présentes au sommet social, et je crois pouvoir dire que certaines d'entre elles sont tout à fait favorables à l'utilisation de ce potentiel de savoir, de compétence et d'expérience dont disposent les collectivités locales. Il serait bien dommage que les jeunes, qui ont tant besoin de tutorat, ne puissent avoir accès à ce grand secteur public où ils trouveront les moyens de suivre une formation en alternance qui, comme le soulignait M. Couanau, débouche de manière beaucoup plus sûre vers l'emploi. Je comprends donc mal la position de M. Hage.

M. Ueberschlag a rappelé, comme vient d'ailleurs de le faire Mme Rignault, qu'une première étape avait déjà été franchie avec le règlement de la question de l'UNEDIC. Et je les en remercie, comme je remercie les parlementaires qui avaient mobilisé toutes les énergies en vue d'obtenir pour les collectivités et y assurer leurs apprentis.

Nous franchissons aujourd'hui une nouvelle étape. Certes, on peut toujours rêver d'aller directement au but. Et, M. Ueberschlag comme M. Couanau et M. Jacquemin en conviendront, il faudra bien finir par se demander si les collectivités ne pourraient pas elles-mêmes être partie prenante à l'effort d'apprentissage en cotisant, volontairement ou de façon plus systématique, à la taxe d'apprentissage. Personnellement, cela ne me choquerait pas. Peut-être faudra-t-il, au terme d'une concertation plus poussée, aller jusque-là. Je ne peux en tout cas imaginer que nous en resterons là. En attendant, il faut avancer. Il est trop facile de condamner les démarches au quotidien, concrètes et pratiques, qui ont au moins le mérite de faire avancer les choses, au prétexte qu'on est encore loin de la situation idéale.

A cet égard, M. Berson, vos excès de condamnation sont difficilement recevables, alors même que le parti socialiste a eu en charge les responsabilités gouvernementales et s'est rendu compte qu'on ne faisait pas bouger à coups de baguette magique. Quand je vous entends – mais nous aurons l'occasion d'y revenir, car je ne veux pas qu'il y ait de malentendu – affirmer que 340 000 emplois publics seront financés par redéploiement des aides à l'emploi, je tiens absolument à prendre un rendez-vous pour un débat public sur ce sujet.

M. Michel Berson. D'accord !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Vous m'expliquerez où vous prenez cet argent. Confrontées à la mondialisation, les entreprises sont hélas ! obligées de se restructurer et les préretraites sont inévitables, si l'on ne veut pas que les salariés de cinquante ans se retrouvent dans des situations impossibles.

M. Michel Berson. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le moment n'est pas à la polémique, monsieur Berson !

M. Michel Berson. Deux mots sur ce point, s'il vous plaît !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Mais comme vous aviez été un peu sévère, je tenais à le relever.

M. Michel Berson. Autorisez-moi un seul chiffre !

Mme le président. M. le ministre ne désire pas être interrompu, monsieur Berson !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le débat est très important. Prenons rendez-vous, monsieur Berson, pour une date ultérieure.

M. Michel Berson. Un seul chiffre, monsieur le ministre !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Soit. Donnez-le !

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

M. Michel Berson. Il y a quinze ans, le rapport entre les salaires et les revenus non salariaux jouait largement en faveur des salaires : 65 % contre 35 %. Aujourd'hui, nous en sommes à 55 % pour les salaires contre 45 % pour les revenus non salariaux. Dix points d'écart ! C'est sur ces dix points qu'il faut jouer, par une autre politique fiscale, par une autre politique de cotisations sociales...

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Ce n'est pas un chiffre, c'est un développement !

M. Michel Berson. ... pour financer les emplois dont nous parlons.

Mme le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Vous oubliez simplement, monsieur Berson, qu'en quinze ans, il s'est passé quelque chose à l'échelle du monde. La globalisation de l'économie s'est développée et, moi qui suis tous les jours confronté aux plans sociaux, je puis vous assurer que ce n'est pas seulement un mythe. Eh oui, monsieur Berson, les choses et le monde changent et si nous nous en apercevons trop tard, nous ne pourrions pas être acteurs ; nous devons subir, hélas ! les effets sauvages d'une mondialisation que nous n'aurons pas vu venir.

Revenons à l'apprentissage. M. Couanau a bien fait de rappeler qu'il s'agit d'une filière d'excellence. Nous ne le disons pas assez. Si des doutes subsistaient, le déjeuner auquel j'ai participé avec M. le Premier ministre – Hervé Novelli était là lui aussi – dans un CFA à Tours, en présence de chefs d'entreprise et de jeunes, les aurait tous levés. Il était clair que, par la voie de l'alternance, ces jeunes étaient devenus eux-mêmes des moteurs de l'entreprise qui avait trouvé en eux un dynamisme supplémentaire pour créer des emplois durables. Ils avaient, en quelque sorte, pérennisé leur emploi en démontrant leurs qualités. Oui, vraiment, nous ne le répéterons jamais assez, l'apprentissage est une filière d'excellence.

M. Couanau a souligné quelques incohérences dans la démarche engagée aujourd'hui. J'espère qu'elle va nous conduire vers une véritable formation en alternance, pérenne – M. Jacquemin et M. Ueberschlag ont insisté à juste titre sur ce point. Il est clair que nous ne sommes pas au bout du processus. Comme vous l'avez bien dit, monsieur Couanau, procédons par étape et nous finirons par stabiliser ce dispositif afin qu'il porte tous ses fruits.

Monsieur Sarre, dire que le nombre des métiers réservés aux apprentis dans le secteur public est trop réduit, c'est négliger tout le potentiel de savoir-faire des collectivités locales. Le parrainage, le tutorat trouveront à s'y exercer assez bien.

M. Georges Sarre. Quels métiers, monsieur le ministre ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Je suis convaincu que dans nos mairies, à commencer par la mienne, le personnel communal comptera des agents qui

seront ravis d'être tuteurs. Reste à savoir si l'on peut former des tuteurs ; j'y reviendrai lors de l'examen des amendements.

M. Georges Sarre. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ? (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe de Rassemblement pour la République.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Non, monsieur Sarre ! Je réponds par courtoisie. Si je suis sans cesse interrompu, nous ne pourrions pas aborder la discussion des articles !

M. Georges Sarre. Je n'ai posé qu'une question, monsieur le ministre : quelle est la liste des métiers ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Les espaces verts, le bâtiment, la restauration, les métiers du tertiaire qui sont transférables au secteur privé.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La mécanique, la maintenance, l'environnement !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pourquoi faire toujours une distinction entre le privé et l'administration ? Le traitement de texte, les ordinateurs et toutes les nouvelles technologies sont utilisés dans l'administration. Pour ne prendre qu'un seul exemple, quelle est la différence entre un secrétariat dans le privé et un secrétariat dans le public ?

M. Georges Hage. Le statut et la précarité de l'emploi !

Mme le président. Seul M. le ministre du travail et des affaires sociales a la parole !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Hage, je vous ai répondu, mais vous n'étiez pas là !

M. Georges Hage. Monsieur le ministre, je suis toujours présent ! Cette remarque est désobligeante !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. S'il est quelqu'un à l'égard duquel je ne veux pas être désobligeant, c'est bien vous, monsieur Hage...

M. Georges Hage. Merci !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... et si vous le prenez comme tel, je le regrette.

M. Georges Hage. J'ai été appelé d'urgence à propos de l'expulsion prochaine d'un jeune Marocain.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Hage, je n'en doute pas. Je tenais simplement à souligner que je ne vous avais pas oublié dans mes réponses. Je l'ai fait maladroitement, veuillez m'en excuser. Vous êtes un parlementaire pour qui j'ai beaucoup de respect.

M. Georges Hage. Merci.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Mme Rignault a rappelé les progrès déjà accomplis. Elle a aussi bien montré que cette stratégie d'apprentissage dans le secteur public ne prendrait toute sa portée que lorsque nous aurions pris en compte l'ensemble des problèmes. Une fois que l'apprentissage est terminé, il doit être possible de bénéficier d'un autre contrat pour une qualification supérieure ou différente. Tel est bien l'esprit du texte présenté par M. Jacquemin. Mais il faudra aussi mettre en place une cellule qui aura pour objectif de placer des apprentis formés dans les collectivités locales dans d'autres collectivités ou dans le secteur privé. C'est, à mon avis,

au plan régional, grâce à la politique d'expérimentation et de soutien aux initiatives locales, notamment par les fonds départementaux d'emploi des jeunes que nous instaurons, que devra se constituer ce maillage qui, une fois l'apprenti formé, facilitera son placement.

Madame Rignault, nous avons là tout un travail à faire avec les parlementaires qui souhaiteront y participer. Je sais, madame le président, que vous êtes de ceux-là et que vous connaissez très bien le dossier, même si votre fonction ce matin dans l'hémicycle vous empêche de prendre part au débat.

Aujourd'hui encore, nous pouvons faire un travail très positif pour donner à l'apprentissage, à l'alternance sous contrat de travail, toutes ses lettres de noblesse, celles qu'il a commencé à acquérir dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion des articles

Mme le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

Mme le président. « Art. 1^{er}. – I. – L'intitulé du chapitre II du titre I^{er} de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail est ainsi rédigé :

« Développement de l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial ».

« II. – L'article 18 de la loi n° 92-675 précitée est ainsi rédigé :

« Les personnes morales de droit public dont le personnel ne relève pas du droit privé peuvent conclure des contrats d'apprentissage. »

Deux orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Hervé Novelli.

M. Hervé Novelli. J'ai souhaité m'inscrire sur cet article pour vous faire part d'une conviction, d'ailleurs rappelée par M. le ministre ainsi que par René Couanau qui a parlé avec beaucoup de force de la filière de l'excellence. Le grand mérite de la proposition de loi de M. Jacquemin est d'insister encore et toujours sur cette nécessaire promotion de l'apprentissage qui aboutit lorsqu'il est conçu de manière classique, c'est-à-dire dans le secteur marchand, à une insertion durable.

Je tiens toutefois à relever quelques risques de contradictions – je n'irai pas jusqu'à parler d'incohérence – si la promotion de l'apprentissage était trop largement développée dans le secteur public ou dans les collectivités. Je m'explique.

Premier risque de contradiction : on l'a dit et vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, l'apprentissage est aujourd'hui dans notre pays un mode d'insertion durable sur le marché du travail. Nul n'ignore les chiffres. Ils montrent que cette filière est la meilleure pour insérer durablement un jeune sur le marché de l'emploi. Or, par définition, un apprentissage dans le secteur public ne

conduit pas à une insertion certaine, du fait du statut de la fonction publique territoriale et de la nécessité de passer des concours. Si l'apprentissage dans le secteur public était trop largement développé, cette filière risquerait d'être durablement dévaluée dans l'esprit des jeunes et de leurs parents qui la voient comme potentiellement porteuse d'insertion durable. Elle pourrait être dévaluée si, par le biais d'un élargissement mal contrôlé ou mal réfléchi, elle ne conduisait pas à ce travail permanent et durable que l'apprentissage permet aujourd'hui dans de larges proportions. Voilà la première remarque sur laquelle je tenais à appeler votre attention.

La deuxième est en quelque sorte liée à la première. C'est la deuxième branche de la tenaille. Nous nous sommes engagés avec le Gouvernement dans une politique courageuse de réduction de la dépense publique. Nous considérons en effet que celle-ci, compte tenu de son importance, freine les effets de la politique menée en matière de lutte contre le chômage ou de création d'emplois et limite ainsi son succès. De fait, on observe depuis plusieurs années un lien entre le niveau de la dépense publique et le niveau du chômage. Dans tous les pays industrialisés, plus la dépense publique est élevée, plus le niveau de chômage est important. Dès lors, s'engager dans une politique très lourde, visant à pérenniser l'emploi dans le secteur public par le biais de l'apprentissage, irait à l'encontre de ce que souhaite le Gouvernement et la majorité à savoir contenir la dépense publique.

M. Jean Ueberschlag. C'est un peu spécieux !

M. Jean-Pierre Soisson. Le libéralisme a encore frappé !

M. Hervé Novelli. Voilà donc la contradiction : soit l'apprentissage dans le secteur public est un mode durable d'insertion et de création d'emplois, et on en a vu les risques, soit il ne l'est pas ce qui n'est pas plus satisfaisant.

Mme le président. Monsieur Novelli, vous avez épuisé les cinq minutes dont vous disposez !

M. Hervé Novelli. Un dernier mot, madame le président !

Ma troisième remarque concerne le financement. Il serait paradoxal que l'apprentissage dans le secteur public soit financé par le secteur privé et les organismes collecteurs. Je souhaite que le Gouvernement ait la sagesse de ne pas le faire financer en plus par les entreprises privées qui, dans le secteur marchand, se battent tous les jours pour maintenir l'emploi.

Mme le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Nous sommes évidemment tous d'accord pour aller dans le sens de l'intégration et de la formation.

Les collectivités locales intervenaient déjà en faveur de l'apprentissage sous certaines conditions, notamment une participation financière. Par exemple, en Alsace, La Poste, qui paie la taxe d'apprentissage, a des sections de BTS.

Autre exemple, monsieur Sarre, à propos des collectivités locales : à la demande de la ville de Strasbourg, le conseil régional constituera lundi un COREF pour l'ouverture d'une section d'apprentissage pour des aides d'école maternelle.

Il est normal que la collectivité, la ville en l'occurrence, s'engage...

M. René Couanau. Bien sûr !

M. Germain Gengenwin. ... pour l'embauche. Et il ne s'agit pas seulement d'un horticulteur ou d'un mécanicien, mais de n'importe quel autre apprenti déjà formé.

Seulement, monsieur le ministre, les collectivités locales peuvent passer des CES, et il y a une différence avec un contrat d'apprentissage : l'apprenti est payé, certes proportionnellement au SMIC, tandis que le CES ne coûte rien à la collectivité locale. Nous pouvons faire de beaux discours, le maire, qui est un pragmatique, aura vite fait son choix ! Vous avez dit vous-même que l'apprentissage n'était pas un traitement social du chômage et nous devons absolument ne pas dévaloriser sa fonction, mais lui laisser ses lettres de noblesse.

M. Hervé Novelli et M. René Couanau. Très bien !

M. Germain Gengenwin. Nous avons quelquefois l'impression que, comme un chat qui tourne autour de la soupe trop chaude, nous n'osons pas parler de la réalité du financement.

Le coût d'une section d'apprentissage d'une quinzaine ou d'une vingtaine de jeunes, pour quatre cent cinquante heures de formation, va de 400 000 à 450 000 francs. Certes, la région assumera ses responsabilités, d'autant que nous avons augmenté le quota de la taxe d'apprentissage à 0,2 % ; reste à savoir quelle sera la réaction des entreprises si l'on ne demande rien aux collectivités locales. Mon collègue Ueberschlag a très bien posé le problème. Il propose d'assujettir les collectivités locales à la taxe d'apprentissage. Je dis : chiche ! Mais aucun amendement n'a été déposé.

M. Jean Ueberschlag. Il faudrait un texte plus complet !

M. Germain Gengenwin. René Couanau, de son côté, a très bien posé le problème de l'indemnité que, monsieur le ministre, vous prendrez sans doute à votre charge. C'est seulement sous ces conditions que les conseils généraux pourront jouer le jeu et le joueront.

En Alsace, sur 16 000 jeunes demandeurs d'emploi de seize à vingt-cinq ans, 3 500 sont sans formation et 1 200 doivent être insérés dans des structures d'insertion, mais ce ne sont pas ceux qui posent problème ; ce sont les 12 000 qui ont une qualification, qui ont déjà une formation. Toute la difficulté est l'orientation des jeunes dès le départ vers des métiers manuels car, nous le savons, ceux qui peuvent embaucher recherchent des métalliers, des plombiers et non ceux qui n'ont pas de qualification.

Voilà les observations que je voulais faire sur cet article. Je rappelle, monsieur le ministre, que les conseils régionaux jouent le jeu dans cette affaire, mais le problème financier ne peut pas être occulté.

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La pérennisation du dispositif actuel est indispensable aujourd'hui après une longue période d'expérimentation. Nous avons eu de nombreuses occasions, dans cet hémicycle, de discuter de l'opportunité de l'apprentissage dans le secteur public. On pourrait en faire l'historique.

Comment pourrions-nous, mes chers collègues, vouloir tout à la fois donner une promotion sérieuse à l'apprentissage dans le secteur public et laisser sur les collectivités publiques cette épée de Damoclès de l'échéance de l'expérimentation ? A partir du moment où on a la foi, monsieur Hage, il faut lever l'hypothèque de l'expérimentation.

Les risques qu'a évoqués Hervé Novelli peuvent être réels, mais j'en appelle à la responsabilité des collectivités territoriales qui, dans leur approche de l'apprentissage, devront tenir compte à la fois du marché du travail qui les environne, de leurs capacités propres à tutorer les apprentis et à les inciter après à passer le concours, qui est la règle pour entrer dans la fonction publique.

Il faut en appeler tout simplement à la bonne gestion du dispositif par les collectivités territoriales.

M. René Couanau et M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

Mme le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}.
(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

Mme le président. « Art. 2. – L'article 19 de la loi n° 92-675 précitée est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les contrats d'apprentissage mentionnés à l'article 18 ouvrent droit à partir du 1^{er} janvier 1996 à l'aide à l'embauche d'apprentis visée à l'article L. 118-7 du code du travail.

« Cette aide est à la charge des organismes paritaires collecteurs agréés pour recevoir les contributions des employeurs prévues à l'article 30 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984). »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer à la date : "1^{er} janvier 1996", la date : "1^{er} janvier 1997". »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Nous étendons au secteur public la prime à l'embauche de 6 000 francs qui est prévue par la loi du 6 mai 1996. C'est un signal fort de notre volonté d'élargir l'apprentissage en direction du secteur public. Toutefois, pour des motifs que vous imaginez, on ne peut pas aller jusqu'à donner à cette mesure un effet rétroactif ; on peut le regretter, mais c'est ainsi. Vous comprendrez pourquoi le Gouvernement, tout en allant dans le sens de l'avenir, ne peut pas, hélas ! reconstituer le passé ; ce serait coûteux et peut-être pas nécessaire.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Le souci de la commission était avant tout la continuité du financement puisque, à partir de 1996, il y a un trou dans le dispositif financier. Je conviens, avec M. le ministre, que, au nom de l'annualité budgétaire, il est bien difficile d'adopter un dispositif rétroactif. Aussi je souscris volontiers à l'amendement présenté par le Gouvernement.

M. René Couanau. Très bien !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.
(L'amendement est adopté.)

Mme le président. M. Jacquemin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« I. – Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer aux mots : "l'aide à l'embauche d'apprentis", les mots : "l'indemnité compensatrice forfaitaire". »

« II. – En conséquence, dans le dernier alinéa de cet article, substituer aux mots : “ Cette aide ”, les mots : “ Cette indemnité compensatrice forfaitaire ”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Le texte initial de notre proposition faisait référence à la loi de 1996 en ne retenant que l'aide à l'embauche, c'est-à-dire les 6 000 francs.

En proposant d'étendre le dispositif à l'indemnité compensatrice forfaitaire dans sa totalité, c'est-à-dire y compris les 10 000 francs annuels de compensation de coût de formation, nos collègues de la commission ont voulu attirer l'attention du Gouvernement sur le coût élevé de formation qui va être supporté par les collectivités territoriales.

Cet amendement est destiné surtout à ouvrir le débat et à appeler l'attention du ministre sur cette question, comme l'ont fait nos collègues, M. Couanau et M. Ueber-schlag.

J'invite donc M. le ministre, s'il le veut bien, à nous donner quelques précisions sur ses intentions.

M. Germain Gengenwin. Nous entrons dans le vif du sujet !

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Je comprends très bien la demande de la commission que vient d'exprimer M. Jacquemin.

La commission propose le versement de l'indemnité de soutien à l'effort de formation que nous avons prévue dans la loi du 6 mai 1996 et qui a – je crois pouvoir le dire – très largement contribué à l'accroissement du nombre d'apprentis au dernier trimestre de 1996.

En l'occurrence, cette indemnité a pour objet de compenser, pour les employeurs d'apprentis, l'effet de la suppression des exonérations sur la taxe d'apprentissage. Evidemment, les employeurs du secteur public n'étant pas assujettis à la taxe d'apprentissage, cette compensation ne paraît pas devoir s'imposer.

J'ai bien compris le souci de votre commission de mettre en place un système de financement clair, cohérent, qui permette un développement effectif de l'apprentissage dans le secteur public. L'Etat prend en charge les aides à l'embauche d'apprentis – je viens de le préciser dans l'article 1^{er} – les exonérations de charges sociales, la cotisation à l'UNEDIC. Il faut savoir que le coût de ces différentes mesures, pour 10 000 contrats d'apprentissage, est de l'ordre de 380 millions de francs. C'est déjà un effort relativement substantiel.

Par ailleurs, le financement des formations en CFA semble pouvoir être réparti de façon équilibrée entre les employeurs d'apprentis, d'une part, et les régions, d'autre part.

J'ai bien conscience que, malgré tout ce que je viens de dire, le financement n'est pas totalement bouclé. Dans l'état actuel des choses, il convient cependant de recourir à une concertation approfondie avec les différentes instances concernées pour arrêter de manière plus définitive les modalités de financement. On a évoqué, au cours de ce débat qui était assez éclairant, la possibilité de demander aux collectivités d'acquiescer, volontairement ou non, une cotisation à la taxe d'apprentissage.

M. Germain Gengenwin. Nous l'avons fait.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. C'est une piste qu'il ne faut pas fermer.

Nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui de trancher. En revanche, le dispositif que nous allons pérenniser – et j'anticipe sur un prochain amendement – impose des règles claires qui ne prêtent pas à contestation sur le financement.

Sur les plans national ou régional, nous allons profiter de l'année 1997 pour ouvrir cette concertation. Nous allons voir comment les choses se passent sur le terrain et j'espère que nous dégagerons une solution qui pourra alors faire l'objet d'un simple article dans une loi de finances.

Très sincèrement, je crois que, pour le moment, il faut en rester là, tout en reconnaissant le bien-fondé de la position exprimée par votre rapporteur au nom de la commission.

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

M. Michel Berson. L'amendement présenté par le rapporteur va tout à fait dans le sens de mon intervention dans la discussion générale.

L'apprentissage dans le secteur public, notamment dans la fonction publique territoriale, ne connaîtra un développement grandissant que dès l'instant où le Gouvernement contribuera par ses initiatives à en financer le développement.

Il est clair que l'apprentissage, c'est d'abord la formation beaucoup plus qu'une embauche, qu'un emploi. Il paraît donc tout à fait logique que l'Etat participe au financement de cette formation. Par conséquent, il faut envisager l'indemnité compensatrice forfaitaire, qui se réfère à la formation, plutôt que l'aide à l'embauche. Comme j'ai eu l'occasion de le dire, toutes les primes à l'embauche sont inefficaces parce que non incitatives, à l'inverse des aides à la formation.

Je regrette beaucoup, monsieur le ministre, que vous ne suiviez pas la proposition du rapporteur, et que vous n'ayez pas répondu précisément au mode de financement qui est lié à cet amendement : 6 000 francs s'il s'agit de l'aide à l'embauche ; 10 000 ou 12 000 francs selon l'âge de l'apprenti, s'il s'agit d'une indemnité compensatrice forfaitaire, plus 50 francs par heure de formation au-delà de quatre cents heures pour les formations de niveau III. Par conséquent, il y a là des incidences financières importantes.

Toute disposition législative qui n'est pas suivie de traduction financière est quasiment lettre morte. Ainsi, les lois précédentes n'ont pas permis de développer l'apprentissage dans la fonction publique. Votre prudence, monsieur le ministre, nous inquiète et, à tout le moins, nous conforte dans l'idée de nous abstenir sur ce texte dans la mesure où, si les choses ne bougent pas davantage, l'apprentissage dans le secteur public restera un parent pauvre.

Mme le président. La parole est à M. René Couanau.

M. René Couanau. Nous en sommes à la décision la plus difficile de cette proposition.

Je comprends très bien à la fois la demande forte du rapporteur et la réponse du ministre.

Monsieur le ministre, vous avez parlé d'une charge d'environ 380 millions de francs pour 10 000 contrats. Si je considère les données au mois de février 1997, je ne pense pas que nous atteignons les 10 000 contrats à la fin de l'année. Il est probable donc que les 380 millions ne seront pas dépensés. En revanche, si vous envisagez, dès 1997, la dotation d'une prime d'environ 10 000 francs pour la moitié de l'objectif, c'est-à-dire à peu près

5 000 contrats, ce qui serait une forte progression, elle représenterait une dépense d'environ 50 millions de francs.

Il y a deux solutions pour le Gouvernement : soit trouver une formule financière qui permette d'imputer ces 50 millions sur les 380 millions – qui, je le répète, ne seront probablement pas dépensés –, soit essayer, à titre transitoire pour l'année 1997 et en attendant les résultats de la concertation dont vous avez parlé, imputer ces 50 millions sur le milliard pour l'emploi des jeunes annoncé par le Gouvernement et qui fera l'objet d'une déconcentration de crédits et de décisions.

Ces pistes, monsieur le ministre, qui nous rassureraient et qui seraient plus concrètes qu'un simple engagement, vous paraissent-elles acceptables ?

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Dans mon propos introductif, j'ai bien dit que cette proposition de loi était une étape et ouvrait une discussion. On est au cœur du sujet.

Pour ma part, je souhaite que le Gouvernement ouvre un dialogue avec un partenaire central dans le dispositif, les régions, puisqu'elles ont la responsabilité de la formation professionnelle. Il est clair que, à partir des ressources nouvelles dégagées par la loi de 1996, elles ont quelques disponibilités financières. Pour autant, la loi ne peut pas prendre position à la place des régions.

Je souhaite, monsieur le ministre, qu'au lendemain de cette discussion un dialogue soit instauré avec les régions pour étudier les moyens financiers qui pourraient être dégagés pour assurer une véritable incitation à l'apprentissage dans le secteur public. Je suis convaincu que la promotion de l'apprentissage passera par des règles du jeu très claires et équilibrées.

Nous avons trois acteurs : les collectivités territoriales qui prendront naturellement en charge les rémunérations – c'est un effort financier important ; les régions qui s'occuperont de la gestion du système et disposent à ce titre de quelques disponibilités, enfin l'Etat, avec des cotisations qui représentent, rappelons-le, sur la base de 20 000 entrées, plus de 500 millions de francs, mais qui joue aussi un rôle de promoteur et de vecteur positif pour l'apprentissage en en coordonnant les différents acteurs.

Les pistes indiquées par M. René Couanau me paraissent légitimes, le « milliard déconcentré » annoncé par le Premier ministre étant réservé à des actions innovantes ; or nous sommes bien dans une action innovante et volontaire pour l'avenir et pour les jeunes. Aussi les circulaires ne devraient-elles pas trop fermer la porte à cette réflexion. Il serait souhaitable, monsieur le ministre, que vous puissiez organiser rapidement une concertation sur le terrain, avec le relais des préfets. Sous réserve de cet engagement, la commission, ayant eu la satisfaction d'ouvrir le débat, pourrait retirer son amendement.

Mme le président. Si je comprends bien, monsieur le rapporteur, vous sollicitez une réponse plus précise du ministre.

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

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Couanau, le but est de faire en sorte que l'apprentissage dans le secteur public soit bien un dispositif de droit commun.

M. René Couanau. J'ai parlé d'une solution à titre transitoire.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. On sent bien là toute l'habileté malouine vis-à-vis de l'Etat central. (*Sourires.*) Mais, honnêtement, même à titre provisoire, cela reviendrait bel et bien à faire subventionner par l'Etat un dispositif de droit commun de formation. Cela pose de réels problèmes de fond et je ne peux pas vous laisser beaucoup d'espérance de ce côté-là, quoique j'aie parfaitement saisi votre excellente argumentation sur la montée en charge des contrats.

C'est dans la voie de la concertation Etat-région, au cœur des régions que l'on doit, me semble-t-il, chercher. Je ne suis pas sûr qu'il faille absolument financer ces actions de formation sur le dispositif destiné aux actions innovantes. En revanche, pour ce qui concerne tout l'environnement, c'est-à-dire les tuteurs, on peut, en effet, imaginer des actions innovantes. Mais, pour l'action de formation elle-même, voyons d'abord si la région peut déjà engager le mouvement, étant entendu, nous l'avons dit, qu'il faudra bien par la suite réfléchir au financement ordinaire d'un dispositif que nous voulons de droit commun.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons résoudre ce problème aujourd'hui. C'est pourquoi je demande instamment à M. Jacquemin – et s'il ne m'avait pas compris, c'est qu'il ne m'aurait pas vraiment écouté – de retirer son amendement dont je voudrais encore souligner la qualité. Mais il est précisément de trop grande qualité (*Sourires*) pour qu'il puisse trouver aujourd'hui sa solution.

Mme le président. Monsieur le rapporteur, retirez-vous votre amendement ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Madame le président, je ne me faisais guère d'illusions, mais, comme je l'ai dit, il fallait engager le débat. Je me réjouis, monsieur le ministre, de vos propos très positifs et très constructifs et de l'ouverture d'esprit dont vous témoignez. La représentation nationale compte que, dans les jours qui viennent, ces promesses d'ouverture se concrétisent. Moyennant quoi, je retire l'amendement de la commission.

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

M. Michel Berson. Madame la présidente, nous sommes vraiment au cœur du débat, au point nodal de la proposition de loi. C'est la raison pour laquelle je reprends à mon compte l'excellent, le pertinent amendement de notre rapporteur. Une proposition de loi qui n'a pas de financement ne peut que rester lettre morte.

M. Germain Gengenwin. Il s'agit de l'indemnité compensatrice, on ne finance pas la formation !

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, en dépit des arguments que vous avez développés avec quelque embarras, vous ne nous avez nullement rassurés sur le financement de cette proposition de loi. Par conséquent, il me paraît essentiel que notre assemblée se prononce sur cet amendement, de manière à faire toute la clarté sur la volonté des uns et des autres de développer effectivement l'apprentissage dans le secteur public.

Mme le président. L'amendement n° 6 est donc repris par M. Berson.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Berson, je n'ai pas l'habitude, quand j'accepte qu'un problème soit posé, de ne pas y chercher de solution.

M. Hervé Novelli. C'est vrai !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Mais je ne crois pas que nous puissions trouver cette solution au détour de la discussion de ce matin. Il fallait, c'est vrai, poser le problème : si l'on pérennise l'apprentissage dans le secteur public, il faut bien trouver un financement de droit commun de la formation. Cet engagement, je l'ai pris et nous le tiendrons, je l'espère, tous ensemble.

M. Georges Sarre. Surtout les communes, monsieur le ministre ! (*Sourires.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Ensuite, sur la prime de 6 000 francs que la commission avait gagée, je vais évidemment lever le gage.

M. Michel Berson. C'est dérisoire !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. La prime n'est pas en elle-même suffisante, certes ; mais elle permettra malgré tout à la collectivité qui recevra l'apprenti de prendre quelques dispositions afin, notamment, de choisir le tuteur et lui donner certaines facilités.

M. Michel Berson. Dérisoire !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pour le reste, nous devons, durant cette année, perfectionner le dispositif et voir comment résoudre le problème de fond. Mais en attendant, je suis hostile à cet amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'article 2. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement pourra assurer le financement des aides à l'embauche d'apprentis dans le secteur public sur les crédits inscrits à la loi de finances pour 1997 pour les primes à l'apprentissage créées par la loi du 6 mai 1996 ; les dispositions du troisième alinéa de l'article 2, qui prévoient leur financement par les organismes paritaires collecteurs agréés, ne sont donc pas nécessaires.

Il convient de plus de souligner que les dispositions retenues par la proposition de loi auraient été délicates à mettre en œuvre. Je n'ai pas besoin de m'y attarder : les ressources des OPCA n'ont pas vocation à financer des primes à l'embauche ; nous n'aurions pas eu de critères permettant de déterminer le collecteur qui aurait eu à prendre en charge l'aide. Aussi, je le dis clairement, l'Etat prendra ses responsabilités et accompagnera le dispositif de la proposition de loi en en assurant le financement.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Le ministre du travail et des affaires sociales a raison : le texte de la proposition de loi, en l'état, n'était pas applicable. Les employeurs publics ne versant pas la contribution au titre du 0,4 % alternance, il serait extraordinairement difficile de déterminer quel organisme collecteur devrait en supporter la charge.

J'ajoute que l'on ne peut faire intervenir ainsi les organismes collecteurs. Il faut une négociation, conduite par le ministre du travail et des affaires sociales dans le cadre de sa compétence. Je comprends parfaitement les raisons qui poussent les auteurs de la proposition de loi à trouver un financement ; la solution que dégage M. Barrot, à titre provisoire pour cette année, devrait nous donner toute satisfaction.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Ce n'est pas provisoire.

M. Jean-Pierre Soisson. Si nous voulons pérenniser l'apprentissage dans le secteur public, nous devons trouver des règles du jeu et des règles de financement claires et elles aussi pérennes. Or la proposition de loi, je le dis franchement, ne le permet pas. J'approuve donc totalement la position de M. Jacques Barrot.

Mme le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Je suis favorable à cet amendement mais je voudrais profiter de l'occasion pour en évoquer un autre, que la commission a refusé de prendre en considération, sur le financement par les organismes collecteurs. En Alsace, un accord a été passé avec l'OPCA-REG, l'OPCA régional, à propos du financement des tuteurs destinés à des jeunes qui ne sont pas encore en milieu du travail. Il manque simplement l'accord officiel pour que les OPCA-REG puissent participer au financement des tuteurs de ces jeunes en insertion. Je reviendrai ultérieurement sur cette importante mesure.

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

M. Michel Berson. Je voudrais faire deux remarques : l'une sur la forme et la procédure, l'autre sur le fond.

Nous avons modifié le règlement de notre assemblée, et même la Constitution, pour permettre aux députés ainsi qu'aux sénateurs de faire inscrire leur propositions de loi à l'ordre du jour des assemblées. Cette novation est tout à fait positive, nous l'approuvons et nous l'utilisons. Mais cette procédure est difficile à mettre en application dès l'instant où l'article 40 de la Constitution interdit à un député d'engager une dépense supplémentaire.

M. Hervé Novelli. C'est un garde-fou !

M. Michel Berson. Or bien rares sont les propositions de loi qui n'engendrent pas de dépenses publiques supplémentaires.

M. Hervé Novelli. Là est le problème !

M. Michel Berson. Les parlementaires – aujourd'hui M. Jacquemin, hier moi-même – se retrouvent obligés de faire preuve d'imagination, sinon de ruse, pour que leurs propositions de loi puissent venir en débat. Cette attitude quelque peu pitoyable, convenez-en, n'honore pas notre Parlement.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pitoyable ? Moi ? (*Sourires.*)

M. Michel Berson. Pas vous monsieur le ministre : je parle de l'attitude du député qui se voit obligé de ruser, de faire preuve d'imagination pour que sa proposition de loi vienne en débat.

M. Germain Gengenwin. Oh !

M. Michel Berson. Je veux une nouvelle fois appeler votre attention sur ce problème, auquel il va bien falloir trouver une solution ; nous ne pouvons continuer, de mois en mois, à nous livrer à ce genre d'exercice.

Ma remarque de fond porte sur le financement qu'avait imaginé notre rapporteur. Je me suis élevé, lors de l'examen de la loi de finances pour 1997, contre le véritable hold-up auquel se sont livrés le Gouvernement, puis le Parlement, sur les fonds des organismes collecteurs de la formation professionnelle.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. L'auteur de cette suggestion n'est pas là.

M. Michel Berson. Le rapporteur s'est engouffré dans cette mauvaise voie que vous avez ouverte, monsieur le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Vous avez eu tort de dire : « le Gouvernement ».

M. Michel Berson. Mais le Gouvernement ne s'est pas opposé, loin de là, à l'amendement de M. Jegou...

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Ce n'est pas moi qui étais là !

M. Michel Berson. ... qui lui a quand même permis d'équilibrer ses comptes, à hauteur de près de 1 600 millions de francs.

M. Germain Gengenwin. Il y a quand même de l'argent dans ces organismes !

M. Michel Berson. Je voulais donc m'élever une fois de plus contre ce dispositif. J'ai tout à l'heure salué l'imagination de notre rapporteur, mais, dans le cas présent, je ne le féliciterai pas. Il aurait pu essayer de trouver d'autres financements car celui-ci, pour le coup, vient à très mauvais escient.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Vous avez vous-même reconnu que c'était difficile.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Vous n'avez pas été meilleur que moi, monsieur Berson.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 8 ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La commission ne la pas examiné.

Comme M. Berson vient de vous l'expliquer, les contraintes de l'article 40 limitent grandement nos capacités à légiférer et incitent notre imagination à fonctionner. Je reconnais, pour répondre à la préoccupation qu'à exprimée M. Hervé Novelli, que, fondamentalement, ce n'est pas ces fonds qu'il convient de mobiliser pour le financement. Je remercie donc le Gouvernement de lever le gage et de prendre en charge le financement de la prime à l'embauche...

M. Michel Berson. Ayant récupéré 1,6 milliard, il peut !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. ... d'autant, monsieur le ministre, que vous le faites, m'a-t-il semblé, à titre non pas provisoire, mais définitif et pérenne ; il serait incohérent de vouloir tout à la fois un système d'apprentissage pérennisé et lui donner un financement qui ne le serait pas.

Mme le président. La parole est à M. Jean Ueberschlag.

M. Jean Ueberschlag. Monsieur le rapporteur, je veux rappeler encore une fois que l'interprétation de l'article 40 n'est pas le même au Sénat et à l'Assemblée nationale. Il faudra que nous nous penchions sur ce point, monsieur le ministre, afin d'en finir avec ces divergences. En effet, monsieur le rapporteur, la disposition que vous proposiez aurait très bien passé la rampe de la recevabilité au Sénat ; mais à l'Assemblée, vous ne la passez pas.

Mme le président. Nous nous éloignons quelque peu du débat !

Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

Article 3

Mme le président. « Art. 3. – I. – Dans l'article 19 de la loi n° 92-675 précitée, après les mots : "article L. 119-1 du code du travail", les mots : "à l'exception des trois derniers alinéas de l'article L. 115-2" sont supprimés.

« II. – Le VII de l'article 20 de la même loi est supprimé. »

La parole est à M. Jean-Pierre Soisson, inscrit sur l'article.

M. Jean-Pierre Soisson. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviens en tant que président du centre national de la fonction publique territoriale.

Un amendement de M. Berson suggère que le CNFPT soit habilité à assurer la formation théorique des jeunes apprentis accueillis dans les collectivités locales, et plusieurs membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, notamment M. Couanau, m'ont interrogé sur le rôle que ce centre pourrait jouer.

Il est clair que, à mes yeux, l'amendement de M. Berson n'est pas recevable. Le CNFPT n'est pas un centre de formation ; il ne peut donc directement assurer la formation théorique des jeunes apprentis.

Cela dit, que peut faire le CNFPT ? Il souhaite, monsieur le ministre, s'engager pleinement dans le dispositif qui tend à favoriser l'emploi des jeunes. Je l'ai précisé lors d'une question d'actualité récente. Nous sommes prêts à participer et à entraîner des collectivités locales dans la formule des stages diplômants, devenus stages de première expérience professionnelle. Nous sommes totalement prêts à contribuer à l'extension de l'apprentissage dans le secteur public, dans la limite de nos compétences. Comment ? En multipliant les formules de tutorat, en formant des tuteurs, des maîtres d'apprentissage dans les collectivités locales. Nous pouvons le faire et nous le devons : recruter un apprenti dans une commune est une tâche difficile et complexe, face à des textes et des obstacles nombreux et variés. M. Ueberschlag les a relevés : ils sont bien réels et il ne faut pas les négliger.

Le CNFPT, en accord avec les collectivités locales, peut multiplier de telles formules, et ce, je le dis clairement à cette tribune, sur ses fonds propres, sans demander la moindre contribution complémentaire à l'Etat ou aux collectivités. Je m'y engage, il le fera.

Nous pouvons également, monsieur le ministre, intervenir dans la procédure d'agrément du maître de l'apprentissage, maintenue pour le secteur public, alors qu'elle n'existe plus toujours dans le secteur privé. Le CNFPT, si vous le souhaitez, peut, à ce titre, vous faire une proposition. L'agrément relève de l'Etat, donc de son représentant, le préfet, sans doute après avis du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le CNFPT pourrait être à l'origine de la proposition et le préfet pourrait se prononcer, en respectant, je pense, toutes les conditions du décret de novembre 1992, pas toujours très appliqué d'ailleurs, qui prévoit un certain nombre de vérifications que nous pouvons très bien faire en fonction des liens que nous avons avec l'ensemble des collectivités locales.

Une telle disposition, qui m'a été inspirée par l'amendement de M. Berson, suppose, monsieur le ministre, que nous prenions le temps de l'étudier avec vous. Si vous êtes d'accord, nous pourrions élaborer, pour la discussion au Sénat ou pour la deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, un amendement, que le Gouvernement pourrait d'ailleurs reprendre à son compte, qui permettrait au CNFPT de favoriser, dans la limite de ses compétences, l'extension de l'apprentissage dans le secteur public.

M. Germain Gengenwin. N'oubliez pas le rôle des régions !

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur Gengenwin, je ne méconnais pas le rôle des régions – je ne vois pas comment, vu mon passé, je pourrais l'oublier – ni l'intervention d'autres services, notamment ceux des rectorats. C'est un point difficile. C'est pourquoi je suggère au ministre du travail et des affaires sociales une telle procédure.

A long terme, l'apprentissage dans le secteur public supposera que nous trouvions d'autres modes de financement. Le ministre a raison, nous n'allons pas les inventer au terme de cette discussion et au détour de cette proposition de loi.

Je me suis parfois opposé à M. Ueberschlag, mais, aujourd'hui je suis d'accord avec lui. Pour étendre l'apprentissage dans le secteur public, il faudra regarder ce qui peut être fait du côté de la taxe d'apprentissage et dans quelles conditions. Certaines régions demandent d'ailleurs déjà une contribution aux collectivités lorsqu'elles organisent des CFA pour des objets particuliers. Strasbourg en est un exemple.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Tout à fait !

M. Germain Gengenwin. L'Alsace en a l'expérience, je peux vous le confirmer.

M. Jean-Pierre Soisson. Il y a d'autres exemples, monsieur Gengenwin.

C'est une piste de réflexion qu'il vous appartient, monsieur le ministre, de frayer avec nous. Cette proposition de loi est un pas, mais il faut avancer pas à pas, monsieur Jacquemin. Ceux qui veulent tout obtenir et tout faire tout de suite n'aboutissent généralement pas à grand-chose.

Ce texte s'inscrit dans le prolongement d'un certain nombre de dispositions que j'ai fait voter autrefois avec votre accord, monsieur Berson. Il ne déroge en rien à ce que nous avons fait ensemble, et vous vous honoreriez en le votant.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

Mme le président. M. Jacquemin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Dans le I de l'article 3, substituer aux mots : « à l'exception des trois derniers alinéas de l'article L. 115-2 », les mots : « des trois derniers alinéas de l'article L. 115-2 et ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. C'est un amendement de forme.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Favorable !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. Je suis saisie de deux amendements, n° 10 rectifié et 1 corrigé, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 10 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 3 :

« Le VII de l'article 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 est rédigé comme suit : – une personne visée à l'article 18 ne peut pas conclure avec le même apprenti plus de trois contrats d'apprentissage successifs. »

L'amendement n° 1 corrigé, présenté par M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste et apparentés est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 3 :

« Le VII de l'article 20 de la même loi est ainsi rédigé :

« VII. – Une personne morale visée à l'article 18 ne peut conclure avec le même apprenti plus de trois contrats d'apprentissage successifs. »

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 10 rectifié.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Cet amendement est identique à celui de M. Berson. Par conséquent, je le retire au profit de l'amendement n° 1 corrigé.

M. Jean Ueberschlag. J'espère que M. Berson y est sensible !

Mme le président. Il y a une différence. Le mot « morale » figure dans l'amendement de M. Berson et non dans le vôtre.

M. Michel Berson. C'est un qualificatif superfétatoire !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. A démarche équivalente, je préfère toujours la démarche parlementaire.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

Mme le président. Nous vous en remercions, monsieur le ministre.

L'amendement n° 10 rectifié est retiré.

La parole est à M. Michel Berson, pour soutenir l'amendement n° 1 corrigé.

M. Michel Berson. Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir retiré votre amendement qui, effectivement, répondait à la préoccupation qui est la nôtre : éviter les abus, par exemple le fait qu'un même apprenti enchaîne plusieurs contrats d'apprentissage, sans limite.

Notre amendement prévoit un verrou. Il permet aux jeunes apprentis d'élever leur niveau de qualification en signant plusieurs contrats successifs, mais de niveaux différents. Ils pourront par exemple préparer d'abord un CAP, de niveau V, ensuite, éventuellement, un brevet d'études professionnel, ou mieux un bac professionnel, et puis, peut-être, un brevet de technicien supérieur. Comme il faut fixer une limite claire, vu qu'il existe trois niveaux de formation, V, IV et III, le chiffre trois apparaît le plus pertinent.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La commission avait repoussé cet amendement, estimant qu'il n'y avait pas un grand risque de voir se multiplier à l'infini les contrats d'apprentissage. Cela dit, il s'aligne en quelque sorte sur le droit commun et la commission s'y ralliera.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 corrigé.

M. Jean-Pierre Soisson. Je ne le vote pas !
(*L'amendement est adopté.*)

Mme le président. M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Compléter l'article 3 par le paragraphe suivant :
« Après le VII de l'article 20 de la loi 92-675 précitée, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :
« VII *bis.* – Les contrats d'apprentissage ne peuvent être substitués par les services d'accueil visés par l'article 18 de la présente loi à des emplois permanents. »

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Cet amendement relève de la même philosophie que le précédent,...

M. Jean Ueberschlag. Non ! C'est de l'idéologie, pas de la philosophie !

M. Michel Berson. ... c'est-à-dire éviter les abus. Je sais très bien que le statut de la fonction publique interdit aux agents non titulaires d'occuper des postes d'emplois permanents, mais les contrats d'apprentissage, s'ils sont des contrats de travail, ne débouchent pas sur des emplois à proprement parler. Il convient donc d'être très clair. Notre amendement, qui reprend une formulation qui existe déjà pour les contrats emploi-solidarité ou les contrats emploi consolidés, permet d'interdire que des apprentis occupent des emplois permanents, notamment dans les organismes publics, les collectivités territoriales et autres établissements.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, jugeant qu'il n'y avait pas lieu de craindre le caractère permanent de l'emploi, pour de nombreuses raisons.

Cette disposition pourrait avoir un effet pervers, car, en cas de contentieux devant une juridiction administrative, on pourrait aboutir à la requalification d'emploi permanent, et cela se retournerait contre l'intérêt de la collectivité territoriale.

Il faut tout de même en appeler à la responsabilité des collectivités ! Considérer toujours qu'elles ne sont pas capables d'aborder ce domaine de l'apprentissage en pleine connaissance de cause ne me paraît pas convenable.

Par ailleurs, monsieur Berson, ce n'est pas un véritable emploi, mais une période de formation en alternance. Le jeune n'est pas en permanence chez son maître d'apprentissage, puisqu'il partage son temps entre le centre de formation et l'emploi qu'il occupe à titre temporaire dans la collectivité territoriale.

De plus, pendant la période d'expérimentation, il n'y a pas eu de contentieux à ce sujet. Aucun dérapage n'a été signalé.

Autrement dit, le mieux est l'ennemi du bien. Restons-en là où nous en étions.

M. Jean Ueberschlag. Très bien !

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pour les mêmes raisons, le Gouvernement souhaite que cet amendement soit repoussé.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Cet amendement est inutile et dangereux, comme le rapporteur l'a très bien dit.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme le président. M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Compléter l'article 3 par le paragraphe suivant :
« Après le VIII de l'article 20 de la loi n° 92-675 précitée, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :
« VIII *bis.* – Le Centre national de la fonction publique territoriale est habilité à assurer la formation théorique des apprentis accueillis par les services visés à l'article 18 de la présente loi. »

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. M. Soisson, président du CNFPT, a ouvert quelques pistes au cours de son intervention, notamment sur la formation des tuteurs et la participation du centre à la délivrance des agréments, mais je voudrais revenir sur la signification de notre amendement.

Je sais très bien que le CNFPT a pour fonction de former les personnels titulaires au titre de la formation continue, que les apprentis ne sont pas des personnels titulaires et que l'apprentissage n'est pas de la formation continue mais de la formation initiale.

Je sais aussi que les régions concourent au financement de l'apprentissage. Mais chacun conviendra que la dichotomie entre formation professionnelle initiale et formation professionnelle continue est de plus en plus dépassée.

Vous conviendrez par ailleurs, mes chers collègues, que si les régions participent au financement de l'apprentissage, l'Etat peut aussi y participer, et il n'est pas illogique que les communes y participent également.

C'est la raison pour laquelle nous pensons que les apprentis formés dans le secteur public, qui ont vocation, après obtention d'un concours, à intégrer la fonction publique, doivent être formés par des organismes publics tel que le CNFPT.

Le problème, c'est que le CNFPT ne répond pas toujours aux besoins et aux attentes des collectivités locales, qui sont parfois obligées de s'adresser à des organismes privés pour former leurs agents, et je ne trouverais pas anormal, par exemple, que, sur le 1 % de la masse salariale versée par les collectivités territoriales au CNFPT, une part, 0,10 ou 0,15 %, soit affectée au financement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales.

M. Germain Gengenwin. Je suis content d'entendre M. Berson dire cela !

M. Michel Berson. De même, on pourrait imaginer que le CNFPT crée, bien sûr avec l'accord des régions, un CFA public permettant de participer effectivement à la formation des jeunes apprentis.

Je sais très bien que, à la lettre, mon amendement n'est pas applicable, mais je voulais soulever un problème. La formation dispensée par le CNFPT ne répond pas toujours aux besoins des communes, et les communes qui s'investiront dans le développement de l'apprentissage ne pourront pas se tourner vers lui pour financer les apprentis. Dès l'instant où les collectivités territoriales participent au développement de l'apprentissage, il faudra

bien que, d'une certaine façon, elles le financent. Le 1 % prélevé sur la masse salariale au profit du CNFPT pourrait très bien servir pour une part à ce financement.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Cet amendement a été discuté assez longuement en commission avant d'être retiré par le représentant de M. Berson.

Je crois que M. Soisson a largement éclairé nos collègues et a totalement répondu au souhait, que nous avions exprimé en commission, que le dialogue soit ouvert avec le CNFPT et avec les régions.

Mme le président. Quel l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement a la même position que le rapporteur sur cet amendement.

Je saisis l'occasion pour répondre à M. Soisson qui a, je crois, toute autorité pour rappeler les finalités du Centre national de la fonction publique territoriale. Nous verrons, si M. Soisson est d'accord et dans l'esprit de ce que vous venez de dire, monsieur le rapporteur, si, dans la perspective du débat au Sénat, on peut imaginer un amendement, ou tout simplement un attendu que nous pourrions quelque peu solenniser, qui permettrait au Centre national de la fonction publique territoriale de jouer un rôle en intervenant dans le choix des tuteurs ou en donnant un avis sur les agréments pour améliorer la qualité de l'apprentissage dans le secteur public et dans les collectivités locales.

Je crois qu'il n'est pas opportun de confondre les genres. Les régions sont compétentes en matière de formation. Restons le plus proche possible du droit commun. Encore une fois, rien n'empêchera d'utiliser les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale pour la mise en œuvre du dispositif. M. Soisson a donné à cet égard quelques indications très intéressantes.

Mme le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Cet amendement est inutile. Il appartient au conseil régional, après avis des partenaires sociaux, c'est-à-dire de tout le personnel concerné, de décider de l'ouverture des sections en CFA. C'est le cas des locaux disponibles, le matériel adéquat et le personnel compétent. Cela ne peut être décidé qu'au niveau local avec l'ensemble des partenaires sociaux.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 3

Mme le président. M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« I. – L'article 40 de la loi de finances pour 1997 n° 96-1181 du 30 décembre 1996 est supprimé.

« II. – La perte de recettes résultant du I est compensée par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Compte tenu de l'heure, je serai très bref, même si c'est un amendement lourd.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Il coûterait cher, oui c'est sûr !

M. Michel Berson. Il coûterait, en effet, à l'Etat, s'il était voté, 1,6 milliard.

Puisque le rapporteur a évoqué le prélèvement dont les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle sont l'objet cette année, je tiens à m'élever à nouveau contre l'article 40 de la loi de finances qui a prévu ce prélèvement de près de 1,6 milliard de francs.

L'amendement, qui est recevable puisqu'il est gagé, permettrait aux organismes collecteurs de retrouver ces fonds qui, d'après les informations que j'ai pu obtenir, vont leur manquer terriblement. L'objectif de 400 000 contrats d'apprentissage et de qualification annoncé par le CNPF ne pourra pas être atteint cette année. Adopter cet amendement permettrait aux organismes collecteurs de financer ces contrats.

Si l'amendement est rejeté, je prends rendez-vous avec vous, monsieur le ministre, pour le 31 décembre. Nous ferons les comptes et nous verrons si les circuits financiers permettent de financer les 400 000 contrats annoncés.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. La commission a repoussé l'amendement n° 4.

Je me limiterai à deux observations.

Premièrement, il y a encore beaucoup à faire sur la gestion des fonds de formation.

M. Michel Berson. Je vous donne rendez-vous !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Deuxièmement, je me réjouis que l'Etat ait dégagé 750 millions pour financer le maintien de la prime des contrats de qualification.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Je veux simplement dire à M. Berson que les moyens financiers sont en place pour financer ces contrats en 1997. Je ne puis admettre qu'il y ait contestation sur ce point.

M. Michel Berson. Rendez-vous le 31 décembre !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pour le reste, je laisse aux auteurs de l'amendement leurs responsabilités. Ce que je veux, moi, c'est trouver des mécanismes de régulation qui évitent que ces fonds provisionnés n'atteignent des sommes qui poseraient problème. Au moment où la nation doit réunir toutes ses forces pour créer des emplois et réduire les déficits, on admettrait mal des provisions qui paraîtraient excessives.

Grâce au nouveau dispositif de régulation, nous éviterons le retour de telles situations.

M. Michel Berson. Je vous donne rendez-vous, monsieur le ministre !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Il faudra bien que ce rendez-vous soit tenu, par moi ou par un autre, et que cette affaire soit réglée.

M. Michel Berson. On fera les comptes au 31 décembre !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 4

Mme le président. « Art. 4. – I. – Dans le deuxième alinéa de l'article 40 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996), le pourcentage "40 %" est remplacé par le pourcentage "37 %".

« II. – La perte de recettes résultant du I est compensée par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 9 et 5.

L'amendement n° 9 est présenté par le Gouvernement ; l'amendement n° 5 est présenté par M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces amendements sont ainsi rédigés :
« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 9.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement pourra assurer le financement des aides à l'embauche d'apprentis dans le secteur public sur les crédits inscrits à la loi de finances pour 1997 pour les primes à l'apprentissage créées par la loi du 6 mai 1996.

Les dispositions de l'article 4 ne sont donc pas nécessaires.

Mme le président. La parole est à M. Michel Berson, pour soutenir l'amendement n° 5.

M. Michel Berson. Je retire mon amendement au profit de celui de M. le ministre.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Enfin un geste positif ! (*Sourires.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Quelle élégance !

Mme le président. C'est fort élégant de votre part, en effet, monsieur Berson. (*Sourires.*)

L'amendement n° 5 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 9 ?

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Avis favorable !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme le président. En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Explications de vote

Mme le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. J'avais annoncé, lors de la discussion générale, que le groupe socialiste s'abstiendrait sur cette proposition de loi. Le débat qui s'est instauré à l'occasion de l'examen des articles et des amendements renforce notre position.

En effet, nous attendions des engagements clairs du Gouvernement sur le financement de l'apprentissage dans le secteur public. Tel n'est pas le cas, c'est le moins que l'on puisse dire. Et l'amendement que le ministre a

déposé afin de financer la proposition de loi ne nous rassure guère. Le débat a porté sur la question de savoir s'il fallait se référer à la prime à l'embauche ou à l'allocation compensatrice de formation. Nous avons, là, une réponse très claire et *a minima* : il s'agit de l'aide à l'embauche, de 6 000 francs par an et par apprenti, ce qui, pour 10 000 apprentis, représente 60 millions de francs.

Quant à la somme forfaitaire pour la formation, elle représente quelque 150 millions de francs.

Ces deux chiffres – 60 millions dans un cas et 150 millions dans l'autre cas – doivent être rapportés à la somme de 1,6 milliard de francs qui va être prélevée sur les organismes collecteurs pour – selon M. Jegou, M. Jacquemin et M. le ministre lui-même – financer le développement de l'apprentissage. Le compte n'y est pas ! Vous n'avez pas, monsieur le ministre, réalisé l'effort financier que l'Assemblée était en droit d'attendre de vous.

C'est la raison pour laquelle nous sommes très inquiets quant aux conséquences de cette proposition de loi. J'ai bien peur que ce ne soit une proposition de loi pour rien, car aucune dynamique ne se développera, notamment au sein des collectivités territoriales, pour promouvoir l'apprentissage. Vous porterez là une lourde responsabilité.

C'est la raison pour laquelle nous nous abstenons.

Mme le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Madame le président, le groupe UDF votera ce texte, tout en sachant qu'il comporte des imperfections et appelle des compléments.

Il est exclu que les régions acceptent d'assurer seules le financement, compte tenu des coûts du CFA. L'APCR a d'ailleurs pris position sur ce sujet.

Ce qu'il faudrait, monsieur le ministre, c'est plus de possibilités, plus de souplesse pour les différentes régions.

J'ai évoqué l'accord passé en Alsace sur le financement du tutorat pour les jeunes sans qualification : on pourrait lui donner vigueur si la région avait la marge nécessaire.

Toujours en Alsace, nous avons passé des conventions et des accords avec des collectivités locales, où celles-ci apportent au CFA l'équivalent de la taxe d'apprentissage pour chaque jeune que nous engageons.

Reste que ce texte a le mérite de poser le problème de l'apprentissage dans la fonction publique. Il ne doit pas être dévalorisé et considéré comme un simple moyen d'intégration sociale.

Cette proposition de loi constitue une avancée et nous la voterons.

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat donne un sentiment d'angoisse.

M. René Couanau. Vous avez l'air particulièrement « angoissé » ! (*Sourires.*)

M. Georges Sarre. Je vois des hommes qui sont généreux, que je respecte, et qui sont pris, comme d'autres avant, dans l'engrenage du chômage. Comme ils ne veulent pas revenir sur la politique libérale et mastrichtienne – avec « Maastricht plus » depuis l'accord de Dublin – ils essaient tous les tâtonnements possibles pour trouver de petites solutions. Nous sommes en plein bricolage !

Votre inquiétude, messieurs, est telle – et je la partage – que vous adoptez des propositions comme celle-ci, qui n'apportera rien de décisif.

Ou bien vous changez de politique, ou bien vous continuez à bricoler.

Comme ils veulent changer de politique, et non bricoler, les députés du Mouvement des citoyens voteront contre ce texte.

M. Jean-Pierre Soisson. Mais pas l'ensemble du groupe République et Liberté !

Mme le président. Monsieur le rapporteur, vous m'avez demandé la parole.

Je vous la donne.

M. Michel Jacquemin, rapporteur. Madame le président, je tiens à remercier tous nos collègues qui ont pris part à ce débat, notamment ceux qui, au fil des années, se sont particulièrement préoccupés de ce problème et qui sont présents aujourd'hui pour soutenir cette proposition.

Je remercie également le Gouvernement de son effort pour appuyer ce texte. Nous subissons les contraintes de l'article 40, et cette fenêtre que constitue l'ordre du jour complémentaire de l'Assemblée ne permet peut être pas encore de faire de très grandes choses. Mais ce qui compte aujourd'hui, c'est de faire un pas de plus. Tout n'est pas question d'argent.

A ceux qui en doutent...

M. Michel Berson. On doute en effet !

M. Michel Jacquemin, rapporteur. ... je dirai qu'ils doivent aujourd'hui convenir que l'apprentissage est une voie d'insertion efficace pour les jeunes. Nous n'avons pas le droit de minimiser cette possibilité. Nous devons peut-être nous donner les moyens de la développer, et nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour le faire dans les mois qui viennent. Avant tout, c'est d'une volonté politique que nous devons témoigner aujourd'hui : n'hésitons pas à faire monter en puissance l'apprentissage dans le secteur public ! (*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 le président. Une demande d'explication de vote m'avait échappé : celle de M. Hage, à qui je donne la parole.

M. Georges Hage. Quelques observations.

Les jeunes réclament des emplois, on leur répond par des stages. « Génération stagiaire », titrait un hebdomadaire. On n'a pas le droit, en la circonstance, de qualifier l'apprentissage de « voie d'excellence pour l'insertion professionnelle ».

Dans le fond, le danger de ce texte – et son origine le confirmerait, s'il le fallait –...

M. Jean Ueberschlag. Vous parlez d'« origine » : ce propos confine au racisme !

M. Georges Hage. ... ce n'est pas la promotion de l'apprentissage dans le secteur public. D'ailleurs, les limites de cette voie sont évidentes. Le danger est l'intrusion dans le secteur public des facteurs de flexibilité du privé pour y casser les droits statutaires, et cela conformément à l'ultralibéralisme, conformément à Maastricht et à la casse finale du statut de l'emploi dans la fonction publique.

Le groupe communiste votera donc résolument contre ce texte.

M. Jean Ueberschlag. Un mot, madame le président, au nom du Rassemblement pour la République !

Mme le président. Vous avez la parole, monsieur Ueberschlag.

M. Jean Ueberschlag. Rien qu'un mot : le groupe du Rassemblement pour la République votera ce texte !

M. Michel Berson. Quel scoop !

Mme le président. Voilà qui est clair. (*Sourires.*)

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Personne ne demandant plus la parole, je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

3

DÉSIGNATION D'UN CANDIDAT À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Mme le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une demande de désignation d'un membre de l'Assemblée nationale au sein du conseil d'administration de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 26 du règlement, le soin de présenter un candidat a été confié à la commission de la production et des échanges.

La candidature devra être remise à la présidence avant le jeudi 13 mars 1997, à dix-sept heures.

4

ORDRE DU JOUR

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

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi créant les plans d'épargne retraite ;

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur (rapport n° 3331).

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, n° 3296, relatif au renforcement de la lutte contre le travail illégal.

M. Rudy Salles, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 3324).

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, n° 3235, renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière ;

M. Jérôme Bignon, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3330).

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, n° 3297, relative à l'examen des pourvois devant la Cour de cassation ;

M. Raoul Béteille, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3328).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures quinze.)

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

