

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(87^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Luratech

2^e séance du mardi 26 novembre 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Formation professionnelle et emploi.** – Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 6573).

Discussion générale :

MM. Jean Ueberschlag,
Georges Hage,
Germain Gengenwin,
Michel Berson,
Jean-Pierre Philibert,
Jean-Paul Fuchs,

M^{me} Hélène Mignon,
MM. Denis Jacquat,
Léonce Deprez,
Jean-Pierre Bequet.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

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

2. **Ordre du jour** (p. 6591).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD,

vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FORMATION PROFESSIONNELLE ET EMPLOI

Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la formation professionnelle et à l'emploi (nos 2315, 2373).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean Ueberschlag, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Jean Ueberschlag. Monsieur le président, madame le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, mes chers collègues, les gouvernements changent, les ministres aussi, les problèmes demeurent et les traditions aussi.

M. Thierry Mandon, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Bon début !

M. Jean Ueberschlag. Trois fois en trois ans, madame le ministre, vos prédécesseurs, M. Soisson et M. Laignel, dont vous assumez aujourd'hui les compétences à vous toute seule, nous avaient invités à débattre de l'emploi et de la formation, à travers trois plans successifs, persuadés chaque fois que les mesures proposées par leur plan allaient apporter une réponse décisive aux problèmes de l'emploi, donc du chômage qui – il faut le rappeler – a considérablement augmenté depuis 1981.

Nous avons même eu droit, en mai 1990, à un grand débat sur ce qui devait être la grande réforme attendue et promise par M. Mitterrand au cours de sa campagne électorale : le crédit formation...

M. Jean-Pierre Philibert. Paroles ! Paroles !

M. Jean Ueberschlag. ... destiné alors à permettre à chacun de parvenir à la qualification et à remettre de l'ordre dans le marché de la formation. On connaît la suite : le Gouvernement n'avait pas voulu que le Parlement améliore le texte dont nous dénoncions alors à cette tribune les risques, c'est-à-dire voir, à partir d'intentions louables mais à travers des moyens inopérants, s'instaurer, au pire, une caporalisation du système de formation, au mieux, un ripolinage de la formation professionnelle. Nous n'avions pas tort, madame le ministre, puisque, le 3 juillet 1991, le jour même où vous signiez l'accord interprofessionnel que nous discutons à présent, le journal *Le Monde* titrait : « Le crédit formation, une formule qui court à la faillite. » Surtout ne croyez pas que cela nous réjouisse. Nous aurions préféré, de loin, que le succès soit au rendez-vous. Car, pendant ce temps, le chômage continue à progresser et la situation économique de notre pays ne cesse de se dégrader.

La dégradation du marché du travail, déjà perceptible en septembre dernier, s'accélère très fortement depuis le printemps et le chômage a atteint le plus mauvais chiffre jamais enregistré : 2 700 000 demandeurs d'emploi fin mai – 2 800 000 depuis hier –, 240 000 demandeurs supplémentaires en un an,...

M. Jean-Pierre Philibert. Où cela va-t-il s'arrêter ?

M. Jean Ueberschlag. ... 160 000 réinscriptions enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juin. Le chômage vient d'afficher un record historique : 10 p. 100 de progression en un an ; 11,1 p. 100 depuis hier ; 2 p. 100 par mois. Et le pire est peut-être devant nous puisque les plans de licenciements annoncés par plusieurs grandes entreprises n'ont pas encore fait sentir leurs effets : sans doute 70 000 chômeurs de plus.

Aujourd'hui, la réalité est la suivante : 600 000 emplois perdus entre 1981 et 1986, une durée de chômage qui a augmenté de 30 p. 100, les chômeurs de longue durée sont plus de 300 000, un chômeur sur deux n'est plus indemnisé et, surtout, un chômeur sur trois a moins de vingt-cinq ans. Le chômage des jeunes s'accélère alors qu'il était en baisse depuis deux ans. Mais il y a plus inquiétant encore : les prévisions de croissance pour 1992 ne laissent pas escompter une sortie rapide de la crise, car la reprise n'est toujours pas au rendez-vous.

Vous dites, madame le ministre, qu'il ne faut pas céder au catastrophisme, car – je vous cite – « ce que nous vivons c'est la fin d'une crise conjoncturelle avec, dans certains secteurs, des difficultés plus structurelles ». Aussi, vous préconisez – et on ne saurait vous en blâmer – des mesures bien spécifiques en faveur des P.M.E. notamment, visant à mobiliser l'ensemble des partenaires : l'Etat, les entreprises, les collectivités locales. Votre objectif est d'encourager les petites et moyennes entreprises à créer des emplois, de faciliter l'insertion des plus défavorisés, et de développer les formations qualifiantes.

Ce projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi répond-il effectivement à cet objectif ?

Même s'il n'en porte pas le nom, c'est en définitive un nouveau plan pour l'emploi. Le quatrième ! Le quatrième en quatre ans ! C'est donc que les trois précédents n'ont pas eu l'effet escompté et que nous avions raison, à l'époque, d'en souligner les insuffisances et les défauts.

Votre projet, madame le ministre, vient de recueillir l'approbation massive du Sénat. Est-ce à dire qu'il serait parfait ?

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Presque ! (Sourires.)

M. Jean Ueberschlag. Vous-même, je l'espère, ne lui conférez pas cette perfection. Il a sans doute des qualités – M. le rapporteur en a longuement parlé, même si c'est du bout des lèvres –, mais il a aussi des défauts. Il a en tout cas le mérite de traduire dans la loi un accord interprofessionnel négocié et signé avec les partenaires sociaux, car mieux vaut – et vous l'avez compris – faire accepter plutôt qu'imposer. Mais, encore une fois, ce projet n'est qu'un catalogue de mesures ponctuelles.

Il contient quelques bonnes mesures sans doute. Ainsi nous ne pleurerons pas sur la fin des S.I.V.P. espérant que les contrats d'orientation seront à même de mieux répondre aux besoins réels de la formation qualifiante des jeunes.

Le contrat local d'orientation, ouvert aux collectivités locales, associations et établissements publics, peut, éventuellement, se révéler meilleur que le contrat emploi-solidarité.

M. Thierry Mandon, rapporteur. On ne prend pas de risques en disant cela !

M. Jean Ueberschlag. De même, l'augmentation des moyens financiers consacrés par les entreprises à la formation et l'extension aux entreprises de moins de 10 salariés vont dans la bonne direction.

Nous approuvons la chasse aux faux chômeurs ainsi que la tentative de personnalisation de la formation professionnelle que constituent le coinvestissement et le bilan de compétences. Ce bilan est un premier pas vers plus de transparence

dont on ne peut que se féliciter. Mais il faudra veiller à la bonne application de certaines règles déontologiques précises de sorte que les abus soient évités.

M. Thierry Mandon, rapporteur. Très bien !

M. Jean Ueberschlag. Vous voulez inciter les entreprises dans le volet « emploi » de votre projet à embaucher des jeunes sans qualification, mais rien n'est prévu pour leur formation.

Le baromètre AGEFOS-P.M.E., publié dans la dernière édition de *Liaisons sociales*, que vous connaissez bien,...

M. Thierry Mandon, rapporteur. Bonne lecture !

M. Jean Ueberschlag. ... a tenté d'évaluer l'influence de la formation sur l'emploi. Il aboutit à des conclusions plutôt inquiétantes. Ainsi, à la question : « Quelle influence les stages de formation que vous avez suivis dans le passé ont-ils eu sur votre emploi et votre rémunération ? », 72,3 p. 100 des personnes interrogées répondent : « Peu ou pas d'influence du tout ».

Le dispositif « Exo-jeunes » est certes séduisant, mais pourquoi aucune mesure spécifique n'est-elle prévue pour les jeunes qui en bénéficieront ? Rien non plus sur l'apprentissage dont, pourtant, Mme le Premier ministre parle à volonté !

Des institutions comme l'A.F.P.A. dont tout le monde s'accorde, malgré ses côtés positifs, à reconnaître la lourdeur, ne sont pas évoquées alors qu'elles gagneraient sans doute en efficacité si elles étaient davantage décentralisées.

Votre projet ne concerne pas non plus les A.N.P.E. auxquelles votre prédécesseur, M. Soisson, avait proposé un « contrat de progrès » ; vous avez créé les « carrefours-jeunes », qui dressent le constat d'échec de cette ambition.

M. Michel Berson. C'est grotesque !

M. Jean Ueberschlag. Si les mesures proposées ont le mérite de répondre aux vœux des partenaires sociaux, si elles vont - je l'espère en tout cas - dans le sens d'une meilleure efficacité des dispositifs existants, elles ne nous paraissent pas pour autant assez ambitieuses pour s'attaquer véritablement au chômage. De plus, elles cachent une grande misère budgétaire ; je pense que M. le rapporteur sera, cette fois au moins, d'accord avec moi. Mais nous en avons suffisamment parlé lors de la discussion de votre budget pour qu'il soit inutile, madame le ministre, que je vous retourne le fer dans la plaie.

Encore une fois, madame le ministre, votre projet pêche par excès de timidité. On lui a sans doute suffisamment reproché de s'attaquer non pas aux causes du chômage, mais seulement aux effets. Je ne m'y attarderai donc pas davantage.

Vingt ans après la grande réforme de 1971 introduite par le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, il n'y a toujours pas de vraies mesures capables de provoquer un déclic. L'occasion était pourtant belle et l'environnement favorable pour procéder à une remise à jour et à plat du système de formation professionnelle. En effet, après une évaluation, une simplification et une mise en cohérence salutaire, une mise à plat aurait permis d'en finir avec ce que M. Mandon appelle très justement dans son rapport les « empilages » et les « stratifications », qui, dans la réalité, se traduisent par des dysfonctionnements caractérisés par la concurrence et les chevauchements entre les formations, qui sont autant de sources de gros gaspillages et en définitive d'inefficacité. Au lieu de cette réforme courageuse, qui est attendue, qu'il faudra pourtant faire - et le plus tôt sera le mieux - nous n'avons que des plans frileux, fragmentaires, sans véritables ambitions, sans colonne vertébrale. Avez-vous peur de bousculer des habitudes, des citadelles, comme la F.E.N. ?

Nous avons l'impression désagréable que, face au problème de l'emploi, votre gouvernement improvise au jour le jour, qu'il n'a pas de véritable plan. C'est ainsi que les deux plus importantes dispositions du texte que vous nous soumettez aujourd'hui, à savoir le dispositif « Exo-jeunes » et les emplois de proximité, ont été introduites à la faveur de deux amendements lors de la discussion au Sénat, pour devenir les articles 47 et 48. C'est une preuve supplémentaire - s'il en fallait - de la légèreté du texte initial, comme si vous étiez résignée, comme si vous étiez persuadée que le chômage ne peut être et ne rester qu'une fatalité. Or nous savons que la résignation vous sied mal et que vous êtes convaincue,

comme nous, que pour enrayer le chômage il faut favoriser l'acquisition d'une qualification, d'une formation. Mais encore faut-il que cette formation corresponde aux besoins de l'économie. Or les dispositifs actuels sont trop souvent déconnectés du marché du travail. Les emplois ne se décrochent pas. Ce sont les entreprises, et personne d'autre, qui les créent.

Mme Muguetto Jacquaint. Ah !

M. Jean Ueberschlag. Il est temps de faire autrement et mieux, madame le ministre, de ne plus se laisser abuser par les mirages et de dénoncer des attitudes qui nous ont entraînés vers de fausses solutions qu'ont évitées des pays qui créent des emplois. Croire en la réduction du temps de travail pour créer des emplois ou à la réglementation comme moyen privilégié de protéger l'emploi était illusoire !

C'est l'entreprise, et elle seule, qui fait la richesse. Il faut lui en donner les moyens...

Mme Muguetto Jacquaint. Tout pour les entreprises !

M. Jean Ueberschlag. ... en réduisant la part des coûts salariaux dans le prix de revient, en stabilisant les charges sociales et en réduisant les coûts indirects, et en lui permettant d'investir et d'être compétitive.

M. Jean-Pierre Philibert. Très bien !

M. Jean Ueberschlag. Mais il faut aussi inciter les entreprises à assumer leur part de responsabilité dans la formation, notamment dans l'apprentissage. Les entreprises françaises se sont, au cours des décennies passées, beaucoup trop dégagées de l'apprentissage, cousu comme limité à une formation de niveau V. Ils ont contribué ainsi à donner de cette formation initiale une image caricaturale et négative. Il ne faut pas alors s'étonner que le divorce entre l'enseignement professionnel et les besoins des entreprises soit, pour une bonne part, responsable de la différence entre les taux de chômage des jeunes en France et dans d'autres pays. S'il ne s'agit pas de copier des modèles, du moins pourrait-on les observer comme champs d'expérimentation. Ainsi, en Allemagne et en Suisse, il n'y a pas de taxe d'apprentissage mais un apprentissage développé car l'effort de formation des entreprises est très important. Former les jeunes y est un devoir économique pour les entreprises. C'est aussi un devoir moral et politique. Ce sont des systèmes que je connais bien, habitant une région très proche de ces deux pays.

Ce matin, madame le ministre, vous nous avez déclaré que le système français de la formation professionnelle servait de référence en Europe et au-delà. J'aimerais savoir s'il est un exemple de ce qu'il faut faire ou de ce qu'il ne faut pas faire.

M. Jean Kiffer. Surtout de ce qu'il ne faut pas faire !

M. Jean Ueberschlag. Sans vouloir transposer les systèmes étrangers en France, inspirons-nous en pour explorer quelques pistes, en étant bien conscients qu'il est indispensable que, en collaboration avec le système éducatif, les entreprises françaises prennent une part plus active et plus directe dans la formation initiale des jeunes professionnels.

Quelques mesures simples constitueraient un bon début. Vous pourriez ainsi organiser des campagnes de promotion de l'apprentissage en direction des entreprises mais aussi des familles, des jeunes, des responsables de l'orientation et du système éducatif. Pourquoi, madame le ministre, ne pas affecter la taxe d'apprentissage en priorité, et exclusivement, à des formations par la voie de l'apprentissage ? La taxe d'apprentissage représente une masse énorme de 5,7 milliards de francs par an. Il faudra bien un jour clarifier tous les circuits empruntés par ces fonds considérables ! Ne pourrait-on pas, outre des exonérations de charges sociales, accorder aux entreprises un crédit d'impôt pour l'effort qu'elles feraient en faveur de l'apprentissage, comparable à celui qui avait été instauré par Philippe Séguin en 1987 pour la formation continue ?

Vous nous promettez un projet de loi sur l'apprentissage. Il serait bon que le Parlement soit dès à présent associé à la réflexion en amont. La transmission du rapport Greffe, aux députés et sénateurs dans des délais raisonnables - je viens d'apprendre qu'il nous avait été envoyé ce matin - pourrait leur permettre de mener une réflexion de fond. Peut-être notre commission des affaires sociales pourrait-elle envisager également de rédiger un rapport d'information sur ce sujet.

A côté de ces mesures ponctuelles, le moment est venu aussi, sans doute, d'avoir le courage de remettre en question tout l'aspect institutionnel et centralisateur de la formation.

Les lois de décentralisation, notamment la loi du 7 janvier 1983, ont donné lieu à un transfert des prérogatives de l'Etat aux régions, lesquelles exercent désormais des compétences de droit commun en matière de formation professionnelle. Elles élaborent des programmes régionaux de formation professionnelle et ont le pouvoir de financer toutes actions de formation.

Pourquoi ne pas simplifier l'organisation administrative de la formation professionnelle en la transférant réellement aux régions, en liaison étroite avec les milieux professionnels ? Un véritable contrôle de la qualité des formations dispensées pourra ainsi être organisé, mettant fin aux abus de ceux qui profitent de la dispersion actuelle des intervenants. Si nos voisins allemands et suisses ont un taux de chômage plus faible que le nôtre, c'est parce qu'ils s'attaquent localement au problème de l'emploi et de la formation - ne l'oublions pas !

Aujourd'hui, malgré toutes les tentatives de réforme qui se sont succédé - à moins que ce ne soit à cause d'elles - notre système de formation est devenu d'une complexité effarante. A chaque réforme, on a créé des organismes nouveaux si bien que l'on ne sait plus à quel saint se vouer et que l'ensemble devient si lourd à manier qu'il ne peut être qu'inefficace. Nous avons d'ailleurs appelé l'attention de M. Laignel sur ce danger lors de la discussion du projet entourant le crédit formation, et les faits nous ont donné raison.

Une véritable politique d'égalité des chances d'accès à des formations qualifiantes et « diplômantes » doit être mise en œuvre. Elle passe, à notre avis, par la création d'une structure nationale unique et décentralisée...

M. Jean-Claude Lefort. Encore une !

M. Jean Ueberschlag. ... dont la forme devra être déterminée, visant à dispenser à l'ensemble des salariés - pourquoi pas à l'intérieur même des entreprises et en particulier au sein des plus petites d'entre elles - une information sur les différentes formations possibles et sur les conditions d'accès et de financement de celles-ci.

Aussi, n'est-il pas interdit de réfléchir à un regroupement en un même organisme décentralisé de toutes les instances s'occupant de la formation professionnelle en alternance, tel l'apprentissage, et de celles s'occupant de l'indemnisation et du reclassement des chômeurs. Quel contraste, mes chers collègues, entre l'Office fédéral du travail en Allemagne, où tout est regroupé et décentralisé...

M. Jean-Claude Lefort. *Deutschland über alles !*

M. Jean Ueberschlag. ... et notre propre système éclaté...

M. Michel Berson. C'est le nôtre !

M. Jean Ueberschlag. ... dans lequel se superposent et se chevauchent de multiples organismes : C.I.O., O.N.I.S.E.P., A.N.P.E., A.S.S.E.D.I.C., P.A.I.O. et j'en passe !

M. Jean-Claude Lefort. Ah, l'Allemagne !

M. Jean Ueberschlag. Je ne suis pas le seul à la citer en exemple.

Le moment viendra où, en ce domaine aussi, il faudra bien introduire plus de rationalité et de bon sens !

S'agissant des dispositions du projet de loi relatives à l'emploi, il y a lieu de se réjouir de la reconnaissance, certes tardive, par les socialistes - je crois que vous en êtes, madame le ministre -, du bien-fondé de la politique de l'emploi que nous avons menée entre 1986 et 1988.

Ainsi, l'ordonnance Seguin du 16 juillet 1986, dont vous vous souvenez sûrement, relative à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans, avait donné une impulsion déterminante au développement des formations en alternance en prévoyant l'exonération des charges sociales pour l'embauche de ces jeunes. Il est heureux que vous en redécouvriez les vertus.

M. Michel Berson. Sept milliards de francs pour 15 000 emplois. Quel beau rapport ! on n'a jamais fait mieux !

M. Jean Ueberschlag. En somme, vous reprenez aujourd'hui les idées que vos amis décriaient hier. Je ne m'appesentirai pas davantage sur ces inconséquences.

Une autre idée avait fait ses preuves, mais il semble qu'elle n'ait pas l'heur de plaire à vos collègues de Bercy. Les dispositions contenues dans les lois de finances pour 1988 et 1989 avaient introduit, puis amélioré, le crédit formation pour stimuler l'investissement en matière de formation dans les entreprises.

En conclusion,...

M. Jean-Claude Lefort. Il est temps !

M. Jean Ueberschlag. ... vingt ans après la grande loi de 1971 présentée par le gouvernement de M. Jacques Chaban-Delmas, le pays était en droit d'attendre une loi digne de ses espoirs, une loi de nature à remédier de manière durable aux faiblesses et aux insuffisances de notre système de formation, tant au niveau structurel qu'au niveau qualitatif.

La situation économique a changé...

M. Jean-Claude Lefort. La nostalgie n'est plus ce qu'elle était !

M. Jean Ueberschlag. Votre nostalgie à vous, peut-être n'êtes-vous pas fiers de l'endosser aujourd'hui !

Mme Hélène Mignon. Qu'est-ce que ça veut dire ?

M. Jean Ueberschlag. La situation économique a changé. Des contraintes nouvelles sont apparues, la concurrence de nos partenaires et voisins est vive. L'adaptation de notre système de formation qu'appellent ces contraintes nouvelles ne saurait être retardée plus longtemps.

Alors qu'il faudrait, à défaut d'une nuit du 4-Août, un véritable Grenelle de la formation professionnelle, vous nous présentez un texte plat, terne, sans souffle, sans ambition. Il se contente, dans une approche par trop comptable, de transposer en droit positif le contenu de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux, accord, il faut le dire, limité au « plus petit commun accord » entre les parties, et sur les montants.

Permettez-moi, madame le ministre, de vous dire qu'il ne suffit pas de taper 36-14 code PS pour avoir la solution de tous ces problèmes !

Vous proposez en outre, à la dérobée, quelques dispositions en fin de projet qui auraient pu faire l'objet d'un texte portant « diverses dispositions relatives à la législation du travail », ou même être baptisées « Plan pour l'emploi », si elles n'étaient aussi limitées et de si faible ampleur.

Texte léger, en définitive, pratiquement impossible à améliorer par voie d'amendement, même avec la meilleure volonté du monde ! Tout cela, madame le ministre, ne mérite vraiment pas que l'on s'y oppose !

(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République. Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

M. le président. La parole est à M. Georges Hage, pour le groupe communiste.

M. Georges Hage. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi pose de vraies questions pour ne leur apporter que des réponses insuffisantes sinon illusoire, de vrais problèmes sans les résoudre ni même amorcer leur solution. Ne serions-nous pas totalement contre, connaissant le désarroi des jeunes, que nous n'y croirions pas. Nous vous dirons pourquoi.

On annonce, ce matin, une nouvelle poussée du chômage. Les trois millions de travailleurs privés d'emploi sont en vue, trois millions officiellement s'entend. L'insuffisance de la formation des jeunes perdure, nous l'avons rappelé au ministre de l'éducation nationale récemment : 200 000 d'entre eux sortent chaque année du secondaire sans diplôme et en-dessous du niveau du bac. L'inadéquation des formations se manifeste, la patronat y insiste, à tous les échelons de la production tandis que, nous ne sommes pas seuls à le penser, à l'aube du XXI^e siècle, la maîtrise de l'évolution des sciences et des techniques réclame d'être largement partagée. Les problèmes de formation, d'insertion professionnelle et d'emploi atteignent une gravité sans précédent.

Un besoin d'éducation, de formation, dont personne n'avait prévu l'ampleur a grandi ces dix dernières années, tout particulièrement dans les couches sociales qui en étaient jusqu'alors exclues. Ce besoin de formation, sans doute plus fort chez les jeunes au sein de l'enseignement initial, se fait aussi de plus en plus sentir chez les salariés des entreprises et des services. Il prend racine dans la perception de l'évolution extrêmement hâtive du système de production.

Une telle demande sociale pose avec une force égale l'exigence d'une démocratisation de la réussite à l'école, celle de la démocratisation de l'accès aux stages de formation continue et celle du droit à la réussite, qu'on soit employé ou ouvrier. Dans quelle mesure votre projet y répond-il ?

Les mouvements sociaux en cours témoignent, à leur manière, de l'acuité de ce problème. Les travailleurs de Renault, les personnels de santé, les assistants sociaux luttent - soulignons-le - pour la reconnaissance de leurs qualifications, pour une véritable formation leur permettant de mieux répondre aux besoins de leur profession et, par voie de conséquence, à ceux de notre société, pour un accroissement des effectifs indispensables et pour la revalorisation de leurs salaires.

On ne peut prétendre remédier si peu que ce soit à cette crise sans mettre au jour les carences de l'éducation nationale - tel ne saurait être, bien sûr, votre propos - mais surtout mettre en évidence la responsabilité du patronat (« *Très bien !* » sur les bancs du groupe communiste), ce que je ferai, dussiez-vous m'accuser de le diaboliser, car cette responsabilité fut étrangement absente de vos propos ce matin, madame le ministre.

On sait l'importance décisive pour les jeunes des échecs et des retards des toutes premières années de la scolarité. Si l'angoisse du chômage, sentiment fédérateur chez les jeunes lycéens, touche toutes les catégories sociales et tous les types de filières, elle prend des formes dramatiques chez ceux qui ont subi les premiers effets de l'échec scolaire. Ils sont pris alors dans un engrenage dont ils ne peuvent plus sortir. Soit dit et redit en passant, résoudre le problème de l'échec scolaire prend à l'heure actuelle une autre dimension à la fois pour le jeune et pour l'école. D'un objectif qu'il serait moral d'atteindre au nom des grands principes d'égalité, cela devient une obligation qu'il est vital de remplir, d'une part, pour rompre l'engrenage d'une société duale et d'autre part, pour que le jeune s'insère dans la société et pour que l'école n'implose pas.

Or, depuis plusieurs années, les sources de recrutement des lycées professionnels « par le bas », à la fin de la classe de cinquième, ont été amputées de façon chirurgicale en écartant justement une partie importante de ces jeunes exclus qui étaient auparavant accueillis dans les quatrièmes et troisièmes technologiques ou préparatoires pour obtenir un C.A.P. ou un B.E.P. Ils trouvent d'autant moins de structures d'accueil permettant de les faire progresser vers un métier que les centres de formation d'apprentis ferment aussi les sections de C.A.P. et en général ne développent plus le niveau V pour créer des bacs pro, des B.T.S. et même, pour certains, des diplômes d'ingénieurs.

Si l'on ne peut innocenter l'éducation nationale, accuser les enseignants d'être responsables du chômage des jeunes, en faire des victimes expiatoires, relève d'une démagogie particulièrement perverse. L'augmentation du nombre des chômeurs est franchement plus dépendante de l'abandon d'une politique nationale d'industrialisation que du problème, pourtant réel, de l'exclusion, et de l'échec scolaire.

Mme Muguette Jacquaint et M. Jean-Claude Lefort. C'est exact !

M. Georges Hage. C'est la désindustrialisation de la France qui a conduit à des suppressions massives d'emplois.

M. Germain Gengenwin. Bien sûr !

M. Georges Hage. De 1974 à 1989, l'emploi industriel a reculé en France de 22 p. 100.

M. Jean-Claude Lefort. Eh oui !

M. Georges Hage. Il progressait de 12 p. 100 aux Etats-Unis, de 8 p. 100 au Japon pendant la même période. Près de un million et demi d'emplois ont été supprimés dans l'industrie, soit en moyenne 100 000 chaque année. C'est cette

faiblesse de l'emploi industriel qui explique la stagnation de l'emploi en général depuis vingt ans et le taux de chômage exceptionnel dont nous souffrons.

M. Jean-Claude Lefort. Bien vu !

M. Georges Hage. J'ai sous les yeux une page toute consacrée aux aspects de cette désindustrialisation. J'y parle des secteurs de pointe sacrifiés et de l'effondrement de nos productions. Les points faibles de 1980 le sont toujours en 1989 - les non-ferreux, la filière papier-carton-bois, le textile, le cuir, l'électronique, la mécanique,...

Mme Muguette Jacquaint. La sidérurgie !

M. Georges Hage. ... tandis que nos points forts se sont affaiblis ou fragilisés. La branche automobile ne produit pas plus à la fin de la décennie qu'à son début, l'industrie agro-alimentaire est en crise, les échanges commerciaux de la chimie sont devenus négatifs en 1990 pour la première fois.

M. Germain Gengenwin. Dans la machine-outil, c'est dur aussi !

M. Georges Hage. L'excédent de la sidérurgie a été divisé par quatre depuis 1985. Dans le B.T.P., les groupes du ciment et du verre sont parmi les premiers à exporter leurs capitaux aux Etats-Unis. L'industrie d'armement, où la spécialisation militaire crée une impasse industrielle, opère un prélèvement considérable sur les ressources du pays.

Une enquête du C.E.R.C. a mis en lumière, si vous me passez ce mot barbare, la financiarisation des entreprises se déployant au détriment de l'emploi productif. Mais qu'y a-t-il sous ce barbarisme ? Entre 1973 et 1989, la part des ressources financières consacrée à l'investissement est passée de 74,3 p. 100 à 47,6 p. 100, celle consacrée au marché financier, euphémisme pour parler de la Bourse, de 2,4 p. 100 à 35,4 p. 100.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Georges Hage. Plus de la moitié des titres supplémentaires que les entreprises se sont procurées ont été achetés à l'étranger.

Comment, madame le ministre, prendre pour argent comptant - c'est le cas de le dire ! - les demandes du patronat en matière de formation ? Quelle est l'attitude du patronat à l'égard des formations ? La gestion des flux d'élèves et surtout la question de savoir qui doit participer à la détermination de ces flux de jeunes à former à chaque niveau, dans chaque spécialité est vitale pour notre économie et pour notre avenir. Le patronat se considère comme seul compétent, seul détenteur de la légitimité pour déterminer ces besoins.

Ne faut-il pas observer, d'une part, que sa politique actuelle de l'emploi et des qualifications ne représente pas un modèle de compétitivité économique et, d'autre part, qu'on ne forme pas seulement le jeune en tant que travailleur mais en tant qu'homme et en tant que citoyen. Ne doit-on pas prendre garde à la volonté du patronat de conformer le flux des formations aux besoins des entreprises qui misent, le plus souvent, en priorité sur les bas salaires et la non-qualification de leur personnel ?

Mme Muguette Jacquaint. Très bien !

M. Georges Hage. Le patronat veut qualifier, mais pas trop ! C'est le patronat qui, malgré la pénurie de cadres et d'ingénieurs, semble le plus regretter cette tendance à la poursuite d'études des jeunes de l'enseignement professionnel ou technologique, comme le laisse penser le paragraphe suivant tiré du contrat d'études prévisionnelles de l'U.I.M.M. - l'Union des industries métallurgiques et minières - dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée auprès de représentants de secteurs professionnels : « Le système scolaire français entretient un mécanisme de "sélection par l'échec". Dans la grande majorité des cas, on ne sort de ce système que lorsqu'on ne peut aller plus loin. Aussi les titulaires d'un "bac-pro" sont-ils tentés d'entreprendre des études dès l'année scolaire suivant l'obtention de leur diplôme. Favoriser ce mouvement, si légitime soit-il, et ouvrir largement les I.U.T. aux titulaires de baccalauréats professionnels peut signifier la remise en question de l'intérêt de ce diplôme [...]. La même remarque peut s'appliquer au diplôme universitaire de technologie, excellent titre universitaire mais qui risque d'être

dévalorisé par la création d'une troisième voie d'enseignement supérieur avec le diplôme des ingénieurs des techniques. »

Le combat contre la loi Devaquet n'est donc en fait pas terminé puisque celui du patronat sur ce terrain décisif se poursuit dans des registres variés et en faisant feu de tout bois, même le plus grossier.

Le temps me manque pour vous citer un article tiré du journal d'Yvon Gattaz qui, sous le titre *Les Quatre Vérités*, pourfend les sept tabous de l'éducation nationale. J'appelle tout de même votre attention sur une enquête récente réalisée auprès des élèves de trois établissements préparant le bac pro M.S.M.A., maintenance des systèmes mécaniques automatisés. Le titre de l'article de M. Bertrand Girod de l'Ain, « Quel avenir pour les bacs pro ? », paru dans *Le Monde de l'éducation* n° 182, de mai 1991, est éloquent, car ce bac est en prise directe sur la modernisation des entreprises.

Les bacheliers notent tout d'abord l'absence d'enthousiasme des entreprises les accueillant. La déception est immense et générale. Elle porte à la fois sur le type de travail proposé et sur la rémunération. Parmi les grandes entreprises, les unes situent la qualification de ce diplôme au sommet de la grille des ouvriers professionnels, les autres considèrent que le bac pro se substituera au C.A.P., qu'il constitue le réservoir de bons ouvriers professionnels.

Votées, les mesures de ce projet de loi nous révéleraient plus encore, s'il en était besoin, le patronat tel qu'en lui-même le capitalisme le change ! (« Très bien ! » sur les bancs du groupe communiste.)

Le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui propose de nouveau des mesures comme les exonérations de charges patronales, la suppression, la diminution des aides aux travailleurs privés d'emploi, lesquelles n'ont pas apporté de solutions convaincantes aux problèmes de la formation et à l'embauche des jeunes non plus qu'à celui de la résorption du chômage. Qu'un autre gouvernement, dont vous êtes la représentante, madame le ministre, les propose ne change rien à l'affaire !

En fait, le patronat disposera d'une main-d'œuvre à bon marché, à la charge du contribuable puisque les exonérations coûteront 7 milliards de francs à l'Etat. La seule mesure qui garantira aux jeunes un contrat à durée indéterminée est traitée à l'article 48 du projet, le dernier ! Etes-vous en mesure d'assurer qu'ils ne seront pas licenciés au bout de dix-huit mois, avec des indemnités de licenciement limitées ?

M. Jean-Claude Lefort. Bonne question !

M. Georges Hage. Cette mesure ne concerne d'ailleurs que les entreprises de moins de 500 salariés. Nous pouvons apprécier que les P.M.E. aient des facilités pour l'embauche de jeunes, mais un grand nombre d'entre elles sont sous-traitantes de grandes entreprises qui annoncent des plans de licenciement.

Ne découvre-t-on pas ici, madame le ministre, qui avez sûrement des lettres en économie, la version modernisée de l'armée industrielle de réserve dénoncée en leur temps par les premiers penseurs marxistes ?

M. René Carpentier. Bien dit !

Mme Muguette Jacquaint. Très bien !

M. Georges Hage. Applaudissez alors ! (Sourires.)

M. Jean Ueberschlag. Ne versez pas dans la nostalgie !

M. Georges Hage. Les autres mesures d'insertion des jeunes ne visent en fait qu'à reconduire sous d'autres formes les T.U.C., S.I.V.P., P.I.L., F.I.L.F., C.E.S. ou C.R.E. Les jeunes bénéficiant d'un contrat d'insertion en alternance seront sûrs de travailler trois mois et au plus six mois ! Ils pourront être rémunérés en pourcentage du S.M.I.C. ! Le patronat se voit enfin reconnaître avec un S.M.I.C.-jeunes une de ses premières revendications !

M. Jean-Fierre Philibert. Où avez-vous lu ça ?

Mme Muguette Jacquaint. Comment seront-ils payés, monsieur Philibert ?

M. Georges Hage. De plus, ils n'auront même pas la garantie de la fiabilité de l'organisme de formation. Les employeurs seront supposés avoir réalisé des actions de formation à raison de cinquante francs par heure et par sta-

giaire. Quand on sait que les organismes de formation ne bénéficient que de vingt à vingt-cinq francs par heure et par stagiaire et que les GRETA connaissent les pires difficultés, on est en droit de s'interroger sur les objectifs de ces nouveaux contrats d'orientation et contrats locaux d'orientation. Ils sont en fait l'accentuation de la précarisation du travail des jeunes.

Or, déjà, sur les 4,7 millions d'emplois industriels comptabilisés en 1989, plus de 400 000 étaient précaires et 200 000 à temps partiel, soit au total près de 13 p. 100 ; seulement 16 p. 100 des emplois créés dans l'industrie entre 1988 et 1989 sont des emplois stables, 53 p. 100 sont des emplois intérimaires et le tiers des contrats à durée déterminée. L'emploi précaire est passé de 4,1 p. 100 de l'emploi total en 1985 à 8,5 p. 100 en 1989.

Le titre II, relatif aux droits individuels et collectifs en matière de formation, soulève également de nombreuses interrogations. Son premier article, l'article 13, s'inscrit dans une stratégie que nous ne pouvons approuver. En effet, vouloir satisfaire les besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme répond au travers patronal que j'ai dénoncé précédemment et a déjà eu les conséquences que l'on sait.

S'il est positif que les salariés bénéficient d'un bilan de compétences, quelle garantie auront-ils qu'il débouchera sur une véritable formation ou sur un emploi stable correspondant à leur qualification ?

Entre 1973 et 1989, la part des diplômés dans la population active est passée de 40 à 60 p. 100. Pourtant, on constate un déficit toujours criant des formations technologiques : 56 p. 100 des salariés sont en dessous du niveau C.A.P. contre 34 p. 100 seulement en Allemagne. Les deux tiers des techniciens n'ont pas le niveau du bac.

Alors que la participation des entreprises à la formation est en moyenne de 2,8 p. 100 de la masse salariale, votre projet de loi, madame le ministre, n'envisage que des montants de participation très insuffisants et nous ferons, lors de la discussion des articles, de nouvelles propositions.

Il ne suffit plus que les familles et les collectivités participent à l'effort de formation. En 1972, les entreprises participaient pour 47,2 p. 100 aux 5 milliards de francs consacrés au financement de la formation continue et de l'apprentissage. En 1989, elles assuraient un financement de 41,6 p. 100 sur un montant qui atteignait 80 milliards de francs. Dans le même temps, la part des ménages est passée de 0,9 à 1,3 p. 100 et celle des pouvoirs publics de 51,9 à 54,2 p. 100 dont 5,5 p. 100 pour les régions. L'enjeu est donc bien le financement de la formation, et la politique actuelle vise à désengager l'Etat de ses responsabilités.

Une formation pointue de haut niveau utilisable rapidement, M. Périgot à la Sorbonne décidant des formations, des travailleurs devant suivre leur formation hors du temps de travail et la financer eux-mêmes, des contrats à durée déterminée sans aucune garantie d'emploi ni de qualification : l'avenir et la place de la France paraissent bien compromis, à moins que vous ne considériez, madame le ministre, qu'ouvrir un grand marché de la formation soit une avancée considérable.

Ainsi que l'a indiqué Mme Guigou, ministre déléguée aux affaires européennes, « la construction du marché unique s'accompagnera également d'un marché européen de la formation. Notre offre de formation doit s'y adapter. » Quel morceau d'anthologie !

C'est sans doute ce qui a incité à la rédaction de l'article L. 952-5 : les conditions requises pour qu'un organisme collecteur soit agréé sont, dans l'ordre, sa capacité financière, son organisation territoriale et son aptitude à assurer sa mission compte tenu de ses moyens !

Quant au titre IV, relatif à l'emploi, il ne constitue que moins d'un quart de ce projet de loi. Il vise à faire baisser le nombre de chômeurs figurant dans les statistiques, mais ne propose aucune solution véritable. Dans l'hypothèse la plus haute, les mesures en faveur des jeunes et les emplois dits de proximité ne concerneront que 200 000 à 230 000 emplois.

Nous ne pouvons pas ignorer, madame le ministre, ce qu'endurent les travailleurs privés d'emploi, leurs familles, les jeunes qui n'ont pas d'autre perspective qu'un petit boulot, mais ce que veulent les jeunes, vous le savez bien, c'est du travail, un emploi stable et une véritable qualification. Or vous leur proposez tout au plus, pour 100 000 à 130 000 jeunes, douze à dix-huit mois de travail, pour les-

quels l'employeur sera totalement exonéré des charges sociales, y compris, pour la première fois, de l'assurance chômage.

Les services aux personnes, dits emplois de proximité, concerneront 100 000 à 150 000 emplois nouveaux sur deux ans. Plusieurs remarques s'imposent à ce sujet.

Répondre aux besoins sociaux tels que les tâches ménagères ou familiales, la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées ou handicapées, est de la responsabilité de l'Etat. Nous avons en France des professions reconnues pour assurer de telles tâches. C'est ce qu'avait rappelé mon ami René Carpentier, présent sur ces bancs, dans une question qu'il vous avait posée lors du débat budgétaire.

Vous reconnaissez implicitement que les besoins dans ces domaines ne sont pas satisfaits par les services publics. Alors que les salariés de ces secteurs sont en lutte pour exiger de meilleurs salaires et la reconnaissance de leur qualification, la mise en place d'associations pour répondre aux besoins des familles participe de la déstructuration de notre tissu social. Nous avons en France un service public qui, s'il en avait les moyens, pourrait être un outil performant.

Ces associations seront en fait de nouvelles sociétés d'intérêt. Ce n'est pas ce dont notre pays a besoin. Notre réseau associatif est une originalité. Vous dévoyez son esprit. Vous proposez par votre projet de loi aux travailleurs privés d'emploi un petit boulot sans formation, sans perspectives.

Les dispositions relatives aux travailleurs privés d'emploi remettent en forme des dispositions existantes en y ajoutant des mesures qui visent à limiter leur inscription à l'A.N.P.E. L'article L. 311-5 fait référence à l'avantage social lié à une incapacité totale de travail. Si nous ne pouvons qu'être favorables à un contrôle des fonds distribués, il nous semble pour le moins surprenant de parler d'avantage social alors qu'un grand nombre de personnes handicapées sont confrontées à d'énormes difficultés.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Georges Hago. Par ailleurs, de quels moyens disposeront les agents de l'A.N.P.E. et les inspecteurs du travail pour effectuer les vérifications nécessaires avant de radier un chômeur ? Et quel recours aura celui-ci ?

Votre projet de loi, madame le ministre, ne répond pas aux besoins des jeunes et du pays. Nous avons besoin d'un système productif performant, d'une efficacité sociale affirmée, assurant une France forte et indépendante.

Ainsi que mon amie Muguette Jacquaint, présente sur ces bancs, a eu l'occasion de le rappeler lors de son intervention pendant la discussion budgétaire, une croissance du P.I.B. de 1 p. 100 concède 12 milliards de francs de recettes pour le budget de l'Etat et 27 milliards de francs pour l'ensemble du pays. Un effort national de formation sans précédent est nécessaire, ayant comme objectif une transformation radicale de la conception de l'insertion, avec la création d'un véritable service public alliant formation et insertion dans l'emploi, une nouvelle conception de la gestion prévisionnelle de l'emploi et de la formation continue et la reconnaissance dans les salaires des nouvelles formations acquises.

La promotion des hommes et l'intérêt des entreprises exigent la stabilité, le long terme. Plus que jamais, ils constituent le coût à préserver pour s'en sortir. La flexibilité aboutit au contraire à faire pression sur les salariés.

Une formation de haut niveau pour tous, débouchant sur une qualification et un emploi stable, doit être un objectif pour lequel des moyens supplémentaires sont nécessaires.

Pour cela, le développement du système public d'éducation s'impose. Il est le seul garant de la satisfaction des besoins de la population.

Nous proposons diverses mesures : contrôler les 180 milliards de fonds publics, taxer la spéculation boursière, tripler la contribution des entreprises à la formation, prélever 40 milliards de francs pour l'enseignement et la formation sur le budget de l'armement, ce qui ne compromettrait pas pour autant la sécurité nationale, assurer un véritable lien entre le système éducatif et les entreprises, revaloriser les salaires, diminuer le temps de travail. Cela ressemble à un catalogue. Pourtant, ce sont de nouvelles solutions qui permettraient de relever les défis posés en définissant une nouvelle politique industrielle pour le pays.

Il faut développer les ressources humaines pour moderniser avec les hommes et pour eux, reconnaître les qualifications dans les salaires, promouvoir la recherche et l'équipe-

ment industriel, insérer l'industrie française sur le plan international en cohérence avec les besoins nationaux et renouveler l'intervention publique.

S'il reste en l'état, ce projet de loi ne répondra en rien aux défis qui nous sont posés et nous serons donc contraints de voter contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Germain Gengenwin, pour le groupe de l'Union du centre.

M. Germain Gengenwin. Madame le ministre, le débat qui nous rassemble aujourd'hui autour de la formation professionnelle et de l'emploi est l'un des plus importants car il s'agit d'arrêter le chômage et d'éviter que le cap fatidique des 3 millions de demandeurs d'emploi ne soit effectivement franchi.

Vous voulez arrêter à la force de vos poignets un train qui avance sur vous ! Je reconnais votre sincérité et le groupe de l'U.D.C. ne vous empêchera pas de faire adopter ces mesures, mais nous serons d'autant plus critiques, surtout que l'objectif est aussi de passer au mieux un autre cap dans dix-huit mois.

Certes, le projet qui nous est soumis ne manque pas d'intérêt dans la mesure où il entérine l'accord du 3 juillet signé par les partenaires sociaux, mais il manque d'ambition, car il ne s'attaque pas aux véritables problèmes.

S'agissant de la formation professionnelle, il n'y a pas de bouleversement fondamental, le notre dispositif. On peut, au contraire, déplorer une moindre cohérence car, en procédant par de petites retouches ponctuelles, vous amplifiez encore le « saucissonnage » des formations. On garde les mêmes formules et on modifie tout simplement l'habillage. Où est donc l'innovation ?

Par ailleurs, comment pouvez-vous débattre des formations professionnelles sans parler des régions et de la décentralisation ? La loi de 1971 étant dépassée, il aurait fallu clarifier les rôles des différents partenaires de la formation. J'en ai parlé lors du débat budgétaire. Vous avez pris ce matin l'engagement formel de négocier avec les régions et de mettre en place un véritable dialogue pour arriver peut-être à des contrats de plan à la carte permettant d'avancer, avec, bien sûr, les partenaires sociaux.

Concernant l'emploi, je ne vois rien de spectaculaire en dehors des moyens financiers considérables que vous dégagez. Je reste donc très réservé sur l'efficacité de vos mesures dont la durée est limitée à dix-huit mois, comme par hasard.

Ce projet, ce sont des retouches ponctuelles qui ne s'attaquent pas aux véritables problèmes.

La formation professionnelle, et plus précisément l'alternance, est l'un des sujets d'actualité dont on parle le plus. Certes, il s'agit d'un sujet difficile, mais on en parle tellement que les actes ne collent plus aux discours. Comme vous l'avez si bien dit lors des entretiens de Condorcet et largement répété ce matin, notre système de formation souffre de sa complexité et même d'une incohérence entre les diverses voies de formation. C'est un véritable audit qu'il aurait fallu faire !

Concernant les jeunes sans qualification, vous tentez de faire le tri parmi les divers dispositifs. Le S.I.V.P., qui n'a pas fait ses preuves, est remplacé par un contrat d'orientation. Au niveau des collectivités locales, vous instituez le contrat local d'orientation calqué sur le système du contrat d'orientation.

Prises individuellement, ces mesures ne sont pas mauvaises mais, globalement, il n'y a pas de solution durable.

Je vous concède un autre point positif : la limitation des ex-C.E.S. aux jeunes de plus de dix-huit ans. En effet, trop de jeunes quittaient jusqu'à présent le système ou refusaient d'entrer en apprentissage uniquement du fait de l'attrait financier du C.E.S.

D'un côté, vous souhaitez éviter un rejet trop précoce des jeunes du système scolaire, de l'autre, vous proposez, dans le cadre du plan pour l'emploi, l'Exo-jeunes, qui incite les employeurs à embaucher des jeunes sans qualification. On peut déceler là un manque de cohérence, madame le ministre.

Au niveau des formations en alternance, le principal défaut est l'incohérence et la concurrence qui s'est développée entre les divers dispositifs. Parmi les raisons de cette concurrence

particulièrement préjudiciable aux éventuels bénéficiaires, je ne citerai que la disparité des conditions juridiques et financières de toutes ces mesures. Il faut que l'apparition de ces formules contradictoires cesse. Vous faites un effort en harmonisant les rémunérations des contrats d'orientation et des contrats de qualification. Mais, en même temps, par la mise en valeur des contrats d'orientation et des contrats de qualification, vous torpillez carrément l'apprentissage. Bien que ces contrats de qualification rendent des services tout à fait remarquables, vous ne faites qu'accentuer le fossé entre l'apprentissage et les autres voies de l'alternance.

Comment les jeunes ne choisiraient-ils pas la formule qui offre les meilleurs conditions financières ? Et celles des autres voies sont incomparablement supérieures à celles de l'apprentissage ! Est-ce bien ce que nous souhaitons ? Il est bon, quelquefois, d'analyser l'origine des jeunes qui se trouvent aujourd'hui privés d'emploi. On ne s'étonnera plus qu'ils préfèrent gagner un peu d'argent tout de suite plutôt que d'aller en apprentissage.

Mme le Premier ministre avait d'annoncé des mesures en faveur de l'apprentissage. Or le projet ne prévoit rien à ce sujet.

Des négociations sont en cours, je le sais, vous l'avez rappelé ce matin, et les régions organisent les états généraux de l'apprentissage. J'aurais souhaité un projet global d'harmonisation des dispositifs de l'alternance car, comme l'a voulu la loi de 1987, l'apprentissage doit être une réelle voie de formation. Nous espérons que les textes que vous nous avez promis représenteront une avancée dans ce domaine.

Second problème : le financement. Le projet prévoit que la contribution minimale des entreprises de plus de dix salariés au financement de la formation professionnelle sera revalorisée. Vous faites des heureux parmi les organismes collecteurs, tels les F.A.F. et les l'OPACIF, car comme vous l'avez vous-même indiqué, cela représentera 9 milliards de francs de cotisations supplémentaires. Cette mesure ne choque pas beaucoup les entreprises qui, pour certaines, l'avaient anticipée et versaient des cotisations supérieures à l'obligation légale. Pourquoi, dans ces conditions, maintenir une contribution obligatoire ?

L'Allemagne, que l'on cite très souvent en exemple, n'en a pas et le système fonctionne pourtant très bien.

Pourquoi étendre l'obligation aux entreprises de moins de dix salariés ? Celles-ci vont en effet être également mises à contribution. Inutile de vous dire, madame le ministre, que je ne suis pas du tout favorable à cette mesure. Il ne faut pas augmenter les charges des petites entreprises, qui sont créatrices d'emplois, et encore moins augmenter la paperasserie, car elles sont très peu équipées.

Mais à cette charge s'en ajoutent d'autres, qui continuent à augmenter : en particulier, il faudra bien financer l'UNEDIC. Le Gouvernement va nous proposer demain une augmentation de la taxe sur les transports dans les villes combinée à un abaissement du seuil pour les villes où cette taxe est perçue, alors que le problème est ailleurs. Le financement du congé individuel de formation augmente aussi et passe de 0,15 à 0,20 p. 100. Pour la gestion, un comité national va désormais chapeauter les OPACIF et les COPACIF ; encore un comité supplémentaire !

Notre système de formation étouffe du fait de sa complexité et de sa lourdeur. A moins d'être un spécialiste, personne ne s'y retrouve. Il y aura désormais cinq contrats de formation en alternance ! Il faut simplifier, clarifier et mettre de l'ordre dans tout ce dispositif.

Quelles sont nos propositions ?

Il faut une gestion régionale des dispositifs de formation des jeunes, j'ai bien dit « formation des jeunes » et non pas « traitement social du chômage ».

Il convient également de transférer aux régions des financements consacrés par l'Etat aux dispositifs destinés aux jeunes sans qualification.

Dans le cadre des plans pour l'emploi, trois types de mesures ont été annoncées : l'Exo-jeunes ; la réduction d'impôt pour les emplois de proximité, les exonérations de charges sociales pour les contrats de retour à l'emploi et les associations intermédiaires.

Première critique : le manque de cohésion. En effet, dans le projet, il n'est pas question de l'Exo-jeunes. A ce propos, les P.M.E. ne sont pas satisfaites car la mesure ne les intéresse que très peu. Aucune entreprise n'embauche si elle n'a

pas de travail pour les salariés. L'exonération de cotisations n'empêche pas le versement du salaire. Or ce salaire va peser sur la taxe professionnelle de l'année prochaine. C'est là un frein puissant pour votre opération d'exonération des charges sociales car l'entreprise aura une autre base de taxe professionnelle. C'est un argument auquel les petites et moyennes entreprises seront sensibles. L'intérêt de votre mesure est donc très mitigé.

Pour ce qui est des services aux personnes, je ne reviens pas sur les réductions d'impôt en cas d'embauche d'une personne à domicile. C'est une bonne opération mais elle sert à blanchir le travail au noir. Je souhaiterais par contre avoir des explications claires concernant le régime social et fiscal applicable aux associations agréées de services aux personnes.

Il me semble en effet que l'avantage fiscal est réservé aux associations agréées. Pourquoi cette différence de traitement ?

Madame le ministre, au terme de ce débat capital pour l'emploi, nous reconnaissons votre volonté et votre travail. C'est pourquoi, comme je l'ai dit au début de mon intervention, nous ne voterons pas contre ce texte. Mais vous savez qu'il ne peut pas réussir. Vous privatisez en fait pour financer le traitement social du chômage.

J'emprunterai ma conclusion à votre collègue ministre de l'éducation nationale, qui, au colloque de la chambre de commerce et d'industrie qui s'est tenu il y a huit ou quinze jours à Paris, a insisté sur le fait que les Suisses et les Allemands sont très friands des jeunes Francs-Comtois et des jeunes Alsaciens, ajoutant que c'est la preuve qu'ils sont bien formés. Il a raison, mais c'est aussi un terrible aveu : cela signifie que le remède est ailleurs, que la résorption du chômage dépend d'abord de la bonne santé de l'économie et de nos entreprises. Hélas ! nous en sommes loin, et nous ne pouvons que le déplorer. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. Michel Berson, pour le groupe socialiste.

M. Michel Berson. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, chacun s'accorde à reconnaître que la formation professionnelle est aujourd'hui une obligation nationale et que la recherche d'une meilleure adéquation entre la formation dispensée et les besoins de l'économie est devenue une préoccupation prioritaire.

Deux entreprises françaises sur trois se plaignent en effet de ne pouvoir trouver une main-d'œuvre qualifiée, adaptée à leurs besoins. Mais il faut ajouter que toutes les entreprises françaises sont encore loin de considérer la formation continue comme un investissement prioritaire, indispensable à leur modernisation et à l'amélioration de leur compétitivité. Certes, des progrès ont été accomplis puisque le volume moyen de la masse salariale affecté aux dépenses de formation a doublé en dix ans, passant de 1,5 à 3 p. 100.

Mis en place dans les années 70, grâce à l'action conjuguée de la négociation collective et de la loi, notre système de formation professionnelle a été, depuis dix ans, largement renoué et démocratisé, à la suite de la signature de plusieurs accords interprofessionnels et de l'adoption de nouvelles dispositions législatives. Mais la moitié des entreprises françaises se contentent encore de payer leur participation sans politique de formation spécifique. C'est particulièrement vrai dans les P.M.E.-P.M.I.

De plus, la formation est profondément inégalitaire. Un O.S. sur sept bénéficie d'une action de formation, contre un ouvrier qualifié sur quatre et un cadre sur deux.

Si la France est l'un des premiers pays du monde, et reste l'un des seuls, à avoir inscrit, dès 1977, dans le code du travail le droit à la formation continue, notre système de formation, dans les faits, ne présente pas encore toute l'efficacité attendue.

Tous les partenaires de la formation, les pouvoirs publics, le patronat, les syndicats, doivent encourager la nécessaire mutation de comportement de chacun. Il leur appartient de rendre effectif le droit à la deuxième et même à la troisième chance, le droit à l'emploi et à la formation.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, et qui, pour l'essentiel, traduit les dispositions de l'accord entre partenaires, sociaux du 3 juillet 1991, devrait permettre des modifications, de comportement des uns et des autres, et, dès

lors, rendre plus performant notre système de formation continue, en faisant de la formation un instrument beaucoup plus fiable de la politique de l'emploi.

L'une des innovations intéressantes du projet de loi est de ne plus réduire l'acte de formation à un simple stage mais de lier davantage insertion, formation et contrat de travail.

La création du contrat d'orientation en entreprise, véritable contrat de travail, en remplacement du S.I.V.P., et du contrat local d'orientation dans les organismes publics va dans ce sens. Nous approuvons pleinement la suppression des S.I.V.P. en raison des abus dont ils ont été l'objet et celle des C.E.S. pour les jeunes en difficulté de seize à dix-huit ans, attirés par la perspective d'une petite rémunération plutôt que tentés de suivre une réelle formation.

Dans bien des cas, en effet, l'insertion par l'emploi vaut mieux que des stages sans perspective ou des mesures d'assistance.

Votre ferme volonté, madame le ministre, de détacher au maximum, et chaque fois que c'est possible, les jeunes sans qualification des mesures passives de traitement social du chômage, nous la retrouvons dans le deuxième volet du projet de loi, axé sur l'emploi.

En effet, l'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification dans les P.M.E. et P.M.I. devrait favoriser leur insertion.

Les chefs d'entreprise, qui réclamaient avec insistance une baisse du coût du travail - elle sera de 28 p. 100 avec la mesure Exo-jeunes - devraient ainsi être incités à embaucher. Mais un travail d'information important s'impose pour faire connaître cette mesure. Un récent sondage a en effet révélé que 43 p. 100 des P.M.E.-P.M.I. connaissaient mal les mesures pour l'emploi, et plus particulièrement les contrats en alternance.

De même, une grande vigilance s'imposera afin d'éviter que ces emplois sans qualification soient occupés par des jeunes qualifiés, comme c'est le cas actuellement pour 30 p. 100 d'entre eux.

On sait que toute mesure gouvernementale, quelles que soient sa valeur et sa pertinence, rencontre dans son application concrète des résistances, des inerties, voire des incrédules.

Seule une mobilisation de tous les acteurs - entreprises, syndicats, administrations, élus - peut permettre le plein effet des mesures prises par le Gouvernement.

Sachez, madame le ministre, que les députés socialistes seront au premier rang de ceux qui entendent lutter contre la fatalité du chômage et contre la spirale défaitiste qui semble atteindre les Français.

Autre innovation apportée par le projet de loi, l'approche plus individualisée, plus personnalisée des besoins de formation des salariés comme des chômeurs de longue durée et des jeunes demandeurs d'emploi.

La création d'un congé de bilan de compétences, prévu par l'accord interprofessionnel, constitue une nouvelle avancée, particulièrement importante, de notre système de formation.

Avec le bilan de compétences, la formation est intégrée dans la gestion des carrières des salariés. Ce bilan va faciliter la reconversion personnelle et la mobilité professionnelle. Aussi est-il indispensable que ce bilan soit confidentiel et reste la propriété du salarié ou du chômeur, et que le remboursement des frais occasionnés soit total, et non partiel. Un amendement adopté par la commission des affaires sociales sur ce point paraît très opportun.

M. Germain Gengenwin. Tout à fait !

M. Michel Berson. En ce qui concerne la négociation collective, autre disposition de l'accord reprise par le projet de loi, une avancée mérite d'être soulignée, même si elle apparaît insuffisante aux yeux des députés socialistes.

Tous les cinq ans, syndicats et patronat négocieront dans ces branches. Le champ de la négociation sera étendu et la convention de branche sera coordonnée avec le programme pluriannuel de formation de l'entreprise. Mais le projet de loi ne reconnaît pas encore la négociation entre les syndicats et la direction dans l'entreprise, et on peut le regretter.

Le plan de formation doit-il, en effet, rester de la compétence exclusive du chef d'entreprise ? Ne pourrait-il pas être défini, comme en Allemagne, en commun avec les représentants des salariés ?

Le rôle de la formation professionnelle évolue. Il est aujourd'hui de permettre à l'ensemble des actifs d'acquérir une qualification reconnue, d'accéder à de nouvelles compétences avec le triple objectif d'anticiper et d'accompagner les mutations technologiques, de participer activement au changement du travail, d'être acteur de son projet professionnel.

Cette évolution est réelle, mais elle est trop lente. Elle doit s'accélérer et se faire par des négociations entre patronat et syndicats, le plus possible au niveau de l'entreprise.

De ce point de vue, le projet de loi, qui n'est que le reflet de l'accord entre partenaires, ne va pas assez loin.

Quatrième avancée significative de l'accord repris par le projet de loi : la reconnaissance du droit à la formation professionnelle continue dans les entreprises de moins de dix salariés, aussi bien pour les employés que pour les employeurs, y compris ceux qui n'ont pas de salariés.

Ainsi, 3,5 millions de salariés supplémentaires vont pouvoir enfin entrer dans le champ de la formation, mais par la petite porte. Consacrer à la formation professionnelle 0,15 p. 100 de la masse salariale en 1992 et 0,20 p. 100 en 1993, c'est très modeste, c'est dix fois moins que l'effort des entreprises de plus de dix salariés.

Il ne peut donc s'agir là - même si ce n'est pas dit dans l'accord et dans le projet de loi - que d'une première et timide étape, car il ne serait pas normal que les grandes entreprises et leurs salariés continuent longtemps à payer pour les petites entreprises. Passer de 0,20 à 0,50 p. 100 de la masse salariale paraît un objectif raisonnable à atteindre dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne les entreprises de plus de dix salariés, les moyens financiers consacrés à la formation continue seront accrus puisqu'ils passeront en 1993 de 1,2 p. 100 à 1,5 p. 100 de la masse salariale. C'est un progrès, mais on est loin du taux de 2 p. 100 qu'avait fixé la loi de 1971 et qui aurait dû être atteint il y a plus de dix ans.

S'il est vrai que le taux moyen de participation des entreprises françaises dépassera en 1991 les 3,20 p. 100, ce taux, en nette progression ces dernières années, ne reflète qu'imparfaitement l'effort réel des entreprises, qui varie selon les branches : s'il est de 1,5 p. 100 dans le textile et l'habillement, il atteint 8 p. 100 dans les secteurs de l'eau, du gaz et de l'électricité.

Il varie également selon la taille de l'entreprise : 1,40 p. 100 pour les entreprises de dix à cinquante salariés et 5 p. 100 pour celles de 2 000 salariés et plus.

Le taux de 1,5 p. 100 est, compte tenu des progressions constatées ces dernières années, celui qui, naturellement, aurait été atteint en 1993 sans l'adoption de ce projet de loi par la quasi-totalité des entreprises, notamment par celles de dix à cinquante salariés, c'est-à-dire par celles qui participent le moins à l'effort de formation.

Les partenaires sociaux, le patronat en particulier, n'ont pas montré en la matière une ambition suffisante.

Les exigences de formation sont aujourd'hui telles que la hausse du taux devra impérativement se poursuivre après 1993. Il serait d'ailleurs logique que ce taux soit chaque année réactualisé lors du vote de la loi de finances initiale.

Le projet de loi, dans son article 25, reprend l'idée, définie dans l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991, du « co-investissement » du salarié pour l'acquisition d'une qualification professionnelle.

Dans ce dispositif, une partie de la formation pourra être réalisée hors du temps de travail. Il s'agit là aussi d'une innovation importante, mais qui doit être entourée de garanties sérieuses pour le salarié.

Le projet de loi a défini certaines garanties relatives notamment à la rémunération et à la protection sociale qui ne figurent pas dans l'accord. Le Sénat a renforcé ces garanties en précisant la nature des engagements de l'employeur. Mais il faut encore aller plus loin par voie d'amendement, et nous aurons tout à l'heure l'occasion de le faire.

En effet, l'effort de formation et la participation personnelle du salarié, hors du temps de travail, peuvent se comprendre, mais à la condition explicite qu'en contrepartie la formation qualifiante soit effectivement reconnue par l'employeur et qu'elle se concrétise par une rémunération et une classification qui soient en rapport avec la qualification nouvellement acquise.

Le projet de loi énonce les obligations que doivent remplir les demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. Il n'innove guère dans ce domaine puisqu'il reprend des dispositions réglementaires existantes. Il apporte cependant des précisions utiles, relatives notamment aux radiations des demandeurs d'emploi et aux sanctions applicables aux fausses déclarations.

La rédaction de l'article 38, relatif au contrôle de l'emploi, telle qu'elle résulte des débats du Sénat souffre encore d'ambiguïtés que les amendements que nous examinerons tout à l'heure devraient lever, en particulier pour ce qui touche aux radiations hâtives. Il convient en effet de bien préciser ce qu'est un demandeur d'emploi « immédiatement » disponible et « effectivement » à la recherche d'un emploi.

Les députés socialistes, madame le ministre, approuvent pleinement les positions justes, équilibrées, que vous avez défendues et que je résumerai d'une phrase : aider les chômeurs, sanctionner les fraudeurs. Il appartient maintenant à vos services, aux directions départementales du travail et de l'emploi, à l'A.N.P.E., d'appliquer vos décisions et vos recommandations pour que les demandeurs d'emploi découragés soient aidés, pour que les fraudeurs soient radiés et sanctionnés et pour que les contacts de l'A.N.P.E. avec les entreprises soient développés.

Pour terminer, j'évoquerai un point qui paraît important au groupe socialiste : ne figurent pas dans le projet de loi des dispositions assurant un meilleur fonctionnement et un meilleur contrôle des différentes structures de gestion de la formation continue.

Le chiffre d'affaires de l'activité « formation professionnelle continue » dépassera dans notre pays en 1991 les 70 milliards de francs, près de la moitié étant pris en charge par les entreprises. Cette somme considérable est-elle utilisée de façon efficiente ? Je crois que non.

Certes, la qualité de la formation progresse et votre action, madame le ministre, y contribue. Mais une remise en ordre de notre dispositif s'impose.

Sur 60 000 organismes supposés faire de la formation, il n'y en a que de 5 à 10 000 qui en font réellement.

Les organismes collecteurs et gestionnaires du 1,2 p. 100 sont trop nombreux et peu contrôlés. Leur multiplication a pour corollaire la multiplication des frais de gestion au détriment des dépenses de formation.

La création et le fonctionnement des organismes mutualisateurs agréés par l'Etat doivent être mieux réglementés. Un OPACIF par région et un O.M.A. - organisme de mutualisation agréé - par département paraissent tout à fait suffisants.

Quant aux ASFO, les associations de formation patronale, elles ne devraient plus pouvoir cumuler les fonctions de collecte et de gestion du 1,2 p. 100 et la fonction de formation.

Le paritarisme devrait s'appliquer à l'ensemble des ASFO et pas seulement au conseil de perfectionnement.

Le système français de formation professionnelle continue est très complexe. Il doit être simplifié et reciblé sur des objectifs de clarté, de qualité et de transparence. Je sais que vous y travaillez, madame le ministre, et qu'un projet de loi traitant notamment de ces questions devrait être déposé au Parlement au printemps prochain. Soyez certaine que, dans cette entreprise, vous avez le plein soutien des députés socialistes.

Le texte que vous nous présentez aujourd'hui s'inscrit dans la droite ligne de la grande loi de 1971 et, comme le veut la tradition française, des accords interprofessionnels signés depuis vingt ans par les partenaires sociaux - je pense en particulier à celui qui a été adopté le 3 juillet dernier par l'ensemble des organisations patronales et syndicales à l'exception d'une seule.

Ce projet de loi constitue une nouvelle avancée en ce sens qu'il reconnaît aux salariés de nouveaux droits.

Le Sénat l'a adopté à une très large majorité - 299 voix contre 16 - reconnaissant par là même, tous groupes politiques confondus à l'exception d'un seul, que notre système de formation disposera dorénavant de nouveaux outils pour mieux répondre au défi de l'emploi et de la qualification que nous lance cette fin de siècle.

Ce vote quasi unanime du Sénat tranche positivement - je dirais même étrangement - avec l'intervention irrégulière, ponctuée d'arguments excessifs, de notre collègue Jean Ueberschlag, porte-parole du groupe du R.P.R.

Pour sa part, madame le ministre, le groupe socialiste, fidèle à l'esprit de la loi de 1971 et à la démarche qu'adopte le Gouvernement pour moderniser notre dispositif de formation, vous soutient sans réserve...

M. Jean Ueberschlag. Comme la corde soutient le pendu !

M. Michel Berson. ... et votera donc le projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Philibert, pour le groupe Union pour la démocratie française.

M. Jean-Pierre Philibert. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'année 1991, ainsi que nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, a valeur de symbole pour la formation professionnelle, puisque nous fêtons les vingt ans de la loi de 1971.

Mais 1991, c'est aussi, madame le ministre, l'année de l'explosion du chômage : celui-ci a augmenté de 11,1 p. 100 en un an et l'on a dénombré 24 100 demandeurs d'emploi supplémentaires en octobre. Le nombre total des chômeurs est aujourd'hui de près de 2 800 000, soit 9,7 p. 100 de la population active.

Si les salariés âgés sont les plus touchés, on remarque depuis plusieurs mois une forte tendance à la dégradation du marché du travail pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans et pour les cadres : non seulement le chômage des cadres a augmenté de 30 p. 100 depuis le début de l'année, mais les offres d'emploi pour l'encadrement diminuent également.

Il est à craindre, madame le ministre, et j'ai eu l'occasion de vous le dire lors de la discussion de votre budget, que l'on ne se dirige, petit à petit, vers les 3 millions de chômeurs !

M. Jean Ueberschlag. Eh oui !

M. Jean-Pierre Philibert. Je sais bien que la montée du chômage n'est pas spécifique à la France, mais nous souffrons de deux handicaps bien particuliers.

Il s'agit d'abord de notre faible capacité à faire baisser le chômage dans les périodes de croissance retrouvée. Je ne reviendrai pas sur le taux de croissance nécessaire, non seulement pour stabiliser le chômage, mais également pour faire repartir l'emploi. Je rappellerai simplement ce qu'une étude récente a démontré, à savoir qu'avec l'objectif affiché, ou de nécessité, du Gouvernement d'une croissance de 2,2 p. 100, nous ne prenons pas les moyens d'une politique volontaire de développement de l'emploi. Au contraire, nous nous orientons plutôt au mieux vers une stabilisation du chômage.

M. Michel Berson. La croissance ne se décrète pas !

M. Jean-Pierre Philibert. Second handicap particulier : le taux particulièrement élevé du chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans, dont un sur cinq - je dis bien, mes chers collègues : un sur cinq - est sans emploi. Nous constatons là aussi une dégradation depuis le début de l'année, touchant notamment les jeunes garçons, dont le chômage a augmenté de 12,2 p. 100 cette année.

Sans doute, madame le ministre, payons-nous les conséquences d'une politique trop timorée depuis 1988, parfois contradictoire et au total - Jean Ueberschlag la qualifiait de « frileuse » - pas assez ambitieuse.

On peut d'abord considérer, même si des aménagements non négligeables ont été apportés dans certains domaines de la fiscalité - je pense à la baisse de l'impôt sur les sociétés, par exemple -, que les efforts destinés à améliorer l'environnement économique global des entreprises, notamment des P.M.E., ont été insuffisants : l'action menée ne s'est pas inscrite dans une vision assez prospective et elle a surtout manqué d'imagination.

Alors même que, après 1988, la conjoncture, grâce à l'effort du gouvernement en place au cours des deux années précédentes, était favorable, ces lacunes ont sans doute empêché les entreprises, notamment les petites et les moyennes, de donner la pleine mesure de leur capacité en matière d'embauche.

Au-delà de ce volet fiscal-financier, il apparaît que la politique gouvernementale, en ce qui concerne les incitations à l'embauche, a présenté un caractère un peu moins prudent, mais très contradictoire.

D'une part, le Gouvernement a mis en place de nouveaux mécanismes aux résultats probants, tels que l'exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche du premier salarié - 71 000 bénéficiaires en 1989, 63 000 en 1990, avec un flux d'embauches supplémentaires de l'ordre de 30 000 chaque année -, et le contrat de retour à l'emploi destiné aux chômeurs de longue durée et âgés - 100 000 contrats en 1990, presque tous dans les P.M.E., en particulier dans les petites entreprises de moins de dix salariés.

D'autre part, vous avez laissé se dégrader les formules d'insertion professionnelle offertes aux jeunes de moins de vingt-six ans.

D'abord, les contrats de formation en alternance sont passés de plus de 600 000 en 1987 à un peu plus de 265 000 en 1990, notamment du fait de la disparition programmée du stage d'initiation à la vie professionnelle et de la suppression définitive de toute exonération pour le contrat d'adaptation.

Ensuite, en ce qui concerne l'apprentissage, les décrets d'application de la loi de 1987 sont parus tardivement, et l'on a déploré l'absence des moyens financiers supplémentaires prévus dans le plan d'accompagnement de la loi, entre autres pour les centres de formation d'apprentis.

Vous avez négligé le double créneau des chômeurs de durée moyenne, entre six mois et un an, et d'âge intermédiaire, entre vingt-six et cinquante ans.

D'une façon générale, vous n'avez pas voulu aller au-delà du système des exonérations de cotisations sociales patronales ciblées sur certaines catégories de personnes, pour donner un nouveau souffle à la création d'emplois.

Dans cette optique, ont été en particulier bannies toute disposition générale d'allègement des coûts salariaux et toute mesure d'allègement des charges administratives diverses pesant sur les P.M.E.

Après un tel constat, madame le ministre, c'est peu de dire que nous sommes particulièrement attentifs à toute proposition du Gouvernement qui peut contribuer à enrayer la hausse du chômage.

Par-delà les politiques économiques, nous partageons tous sur ces bancs une responsabilité sociale.

Il est indéniable que la formation professionnelle est un instrument indispensable de revalorisation des carrières et des compétences de chacun, et qu'elle est une reconnaissance implicite du rôle central que joue maintenant l'entreprise dans nos sociétés.

Le capital de l'entreprise, c'est aussi sa matière grise, dont la pérennité est assurée par la formation. Formation-emploi, formation-qualification, formation-obsession, vous disais-je déjà lors de la discussion de votre budget. La formation devrait en effet être l'obsession de tout un chacun !

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

Si le diplôme constitue un excellent passeport pour l'emploi, il n'est nullement un visa permanent : la sanction des études initiales ne conditionne plus l'emploi définitif.

La formation devient un point de passage obligé qui fait du salarié un étudiant à vie. Elle est un investissement commun à l'entreprise et aux hommes, financier et immatériel pour la première, intellectuel pour les seconds. C'est pourquoi elle ne saurait être considérée comme un « plus » : elle est un facteur clé inhérent au travail - et fait par conséquent partie intégrante du temps de travail.

Les grandes orientations du projet de loi sont positives, mais elles sont mal concrétisées par les mesures que celui-ci contient.

Votre texte traduit deux grandes ambitions louables en ce qui concerne la formation professionnelle.

La première est de favoriser une politique qui ne se contente plus d'améliorer l'éducation permanente, mais qui se préoccupe de plus près des besoins de l'économie.

A cet égard, il apparaît nécessaire de se rapprocher des entreprises et de développer avec elles une vraie concertation. L'élaboration d'un plan pluriannuel de formation, la consultation des comités d'entreprise et des délégués syndicaux sont des mesures positives, complétant la mise à contribution des entreprises à la politique de formation professionnelle.

Il reste que le projet déçoit par rapport à l'accord du 3 juillet qui est favorable à des conventions conclues par les entreprises avec l'Etat, mais aussi avec les régions, et qui rappelle le rôle essentiel des commissions paritaires nationales de l'emploi et des commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi.

On ne peut que louer la seconde grande ambition - l'individualisation de la politique de formation - quand on connaît la complexité administrative des différentes formules de stages et la perplexité qui peut saisir le chômeur, le jeune ou le simple salarié qui y sont confrontés.

Ainsi, nous approuvons le bilan de compétences - une des innovations du projet - le congé de formation et la présence de conseillers chargés de guider le jeune. Ce souci de se pencher sur la diversité des situations doit concerner l'ensemble du monde du travail et ne pas laisser de côté les non-salariés.

Le texte contient une mesure nouvelle qui fait bénéficier ces dossiers de la formation personnelle continue, mais il y a encore loin de cette intention à un droit effectif.

Madame le ministre, les grandes ambitions avec lesquelles nous sommes d'accord dans les principes seront donc très peu satisfaites par les mesures du projet.

A l'inverse, certaines décisions prises ou projetées, paraissent peu utiles et parfois injustifiées.

Ainsi, la formule du stage d'initiation à la vie professionnelle est abandonnée. Le contrat d'orientation qui les remplace a pour but, au moyen d'un contrat de travail, de renforcer le lien entre l'employeur et le jeune. Mais il faut vraiment avoir foi en l'efficacité des dispositions juridiques pour croire qu'elles seront efficaces.

Autre mesure : la disparité des contrats emploi-solidarité pour les seize-dix-huit ans. Il est sûrement exact que la rémunération dont profitaient les jeunes en dissuadait certains de poursuivre leurs études, et nous l'avons déploré. Mais les C.L.O., les contrats locaux d'orientation, ne comblent que partiellement cette disparité. Il faudrait qu'à ce niveau le système éducatif reste attractif pour les jeunes en difficulté, ce qui n'est pas uniquement de votre ressort, je le concède. Cependant, l'apprentissage pourrait être une solution alternative à un système éducatif défaillant et à une entrée précoce dans la vie professionnelle.

Nous sommes étonnés, après tant de débats lancés sur ce thème, que rien de précis ne soit proposé sur l'apprentissage.

Les mesures de lutte contre le chômage ne constituent pas une vraie politique.

Deux grandes mesures caractérisent la lutte contre le chômage que conduit votre gouvernement, en plus de toutes les mesures de formation professionnelle qui sont censées y participer directement.

Je mentionnerai d'abord l'allègement des charges sociales, que vous avez introduit par voie d'amendement lors de la lecture sénatoriale, plus connu sous l'appellation médiatique d'« Exo-jeunes ». Nous ne pouvons qu'être favorables au principe d'une telle mesure, et surtout parce que vous reconnaissez enfin - quelle nouveauté dans le discours gouvernemental ! - que la diminution des charges salariales constitue une des solutions au problème du chômage. (*Murmures sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Jean Ueberachlag. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Philibert. Mais, dans le même temps, vous augmentez le taux de participation des entreprises à la formation et vous élargissez celle-ci aux entreprises de moins de dix salariés. Certes, cette mesure est tolérable car le taux - 0,15 p. 100 des salaires - n'est pas immodéré, mais il alourdit encore les taxes assises sur les salaires et freine donc, d'une certaine manière, la politique de l'emploi.

Les exonérations pour l'embauche d'une personne de plus de cinquante-cinq ans, ou d'un jeune sans qualification, sont une mesure positive. Mais cela ne constitue pas une politique globale de lutte contre le chômage, car tous les chômeurs n'appartiennent pas à ces deux catégories. La multiplication des exonérations des charges met en évidence leur poids initial et pose le problème de leur compensation au niveau de la Sécurité sociale.

Il faut tout de même noter l'extension de ces exonérations à différentes associations, ce qui, là aussi - vous voyez que je suis objectif - est une bonne chose.

Deuxième volet de la lutte contre le chômage, la lutte contre les faux chômeurs, bien que je crois savoir, madame le ministre, que vous réfutiez cette expression.

Je relève deux aspects critiquables à propos des mesures qui sont prises. Sur la forme, on peut dénoncer l'hypocrisie d'une politique qui refuse de se présenter comme telle et qui veut faire disparaître les chômeurs en les faisant figurer dans des listes de demandeurs d'emploi. Sur le fond, il est vrai qu'il existe des « faux chômeurs », mais je ne sais pas si les moyens mis en œuvre pour les débusquer sont les meilleurs. Il s'agit, notamment, de la visite médicale à laquelle le chômeur doit se rendre sous peine d'être radié. S'il est vrai que cette visite médicale ne nécessite pas un effort terrible, une absence à cette formalité ne constitue pas une preuve flagrante que le chômeur se complait dans sa situation.

Mais il y a plus grave que ces nouvelles mesures contraignantes avec le risque d'injustice. En effet, des sanctions sont prévues dans ce cas supplémentaire : la non-communication d'information à l'A.N.P.E., formule parfaitement floue, comme l'est l'absence d'acte positif de recherche d'emploi. Au lieu de se lancer dans ce type de mesures, que je qualifierai d'un peu mesquines et sans grande imagination, il serait plutôt souhaitable de réformer véritablement l'A.N.P.E.

Il semble que le projet se contente de déclarations de principe pour inciter l'agence à se tourner plus vers le monde de l'entreprise et pour adapter l'offre et la demande d'emploi. Prenons-en acte. Mais vers qui ou vers quoi l'A.N.P.E. était-elle donc tournée jusqu'à maintenant ? Est-ce que changer son directeur pour installer un collaborateur de l'Elysée constitue une politique ? On peut en douter.

Certains s'interrogent sur le bien-fondé de l'existence de l'A.N.P.E. Je ne partage pas cette interrogation, car l'agence joue aussi un rôle social important. Mais on ne peut que déplorer un certain manque de dynamisme, un comportement plus administratif que conquérant en direction des entreprises et des gisements d'emploi.

Vous avez affirmé ici, madame le ministre, votre volonté de réformer l'A.N.P.E. Je voudrais que cette volonté se manifeste par des actes plutôt que par cet engagement de principe qui ne me suffit pas pour apprécier la réalité de l'infléchissement de votre politique dans ce domaine.

En conclusion, madame le ministre, la situation de l'emploi que j'ai décrite au début de mon intervention peut être qualifiée de situation d'urgence, sans sombrer dans l'emphase ou le catastrophisme. L'ambition de votre projet est de répondre à cette situation. Nous craignons qu'elle ne soit déçue, tant les mesures que vous nous proposez nous semblent timides et inadéquates à l'objectif qu'elles proposent. Il ne s'agit pas pour nous d'avoir ici un débat partisan sur la situation de l'emploi, mais acceptez que nous ne partagions ni les prémisses ni les conclusions de votre démarche, même si, à titre personnel, je suis sensible à l'énergie que vous déployez pour vous battre dans un contexte difficile, le Gouvernement, et notamment le ministre de l'économie et des finances, ne vous facilitant pas en outre la tâche. Toutefois, mon groupe ne souhaite pas s'opposer à toute tentative qui pourrait contribuer à améliorer tant soit peu la situation de l'emploi. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean Ueberschlager. Nous ne sommes pas des sectaires.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Madame le ministre, voici donc le onzième plan pour l'emploi depuis 1977. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les dix premiers n'ont pas permis de redresser la situation. Cela démontre que l'évolution de l'emploi dépend essentiellement de la politique économique.

Puis-je souhaiter que ce onzième plan, le premier qui porte votre marque, soit le dernier et que l'on arrête de nous présenter des mesures partielles dont on a vu par le passé qu'elles étaient bien moins efficaces qu'on ne l'avait prétendu ?

Cela ne signifie pas, madame le ministre, que vos propositions ne soient inintéressantes ou ne soient pas innovantes. Sur un certain nombre de points, en effet, vous avez innové.

Vous souhaitez, d'abord, exploiter au maximum les gisements d'emploi. Vous avez ainsi la volonté de reconduire l'exonération des charges sociales pour l'embauche d'un pre-

mier salarié et de l'étendre à certaines associations agréées pour les services aux personnes, encore que la formule qui institue un régime juridique propre pour permettre de développer ces services de proximité soit discutable.

Vous prenez, ensuite, des mesures qui tendent à éviter que ne se crée, dans différents secteurs de l'économie, un chômage dû aux carences de l'offre de main-d'œuvre. Ainsi, le dispositif concernant le bilan de compétences, qui était déjà prévu dans le cadre du crédit formation, sera intégré dans le plan de formation de l'entreprise et s'appuiera sur une des innovations du projet : le congé de bilan de compétences.

Par ailleurs, vous visez plus spécifiquement soit des publics qui ont des difficultés particulières d'adaptation à l'emploi - je veux parler de l'Exo-jeunes - soit des salariés qui ne bénéficiaient pas jusqu'à présent des dispositions relatives à la formation professionnelle - je pense aux employés d'entreprises de moins de dix salariés.

Vous tirez aussi la leçon des échecs de certains dispositifs. Le premier pas vers l'efficacité n'est-il pas de revenir sur les erreurs ? Ainsi, les contrats d'orientation sont-ils appelés à remplacer les S.I.V.P. - stages d'initiation à la vie professionnelle - qui avaient servi à des employeurs peu scrupuleux à se procurer une main-d'œuvre à bon marché, sans qu'aucune véritable formation soit dispensée aux stagiaires. Vous-même, madame le ministre, avez parlé à ce propos de graves abus.

Le contrôle administratif que vous proposez, qui ne serait pas une contrainte mais une garantie, me semble une bonne initiative. Les embauches sous contrat d'orientation feront ainsi l'objet d'une convention entre l'agence nationale pour l'emploi et l'employeur. De même, la proposition de faire bénéficier les jeunes sous contrat d'orientation, parallèlement à leur stage dans l'entreprise, d'actions d'orientation professionnelle réalisées par un organisme de formation et du suivi par le tuteur me paraît intéressante.

Enfin, dans un souci d'éviter les conséquences de certaines mesures, que vous avez qualifiées d'effets pervers, le projet de loi tend à recentrer les contrats emploi-solidarité - les C.E.S. - par la création de contrats locaux d'orientation. Mais alors que le précédent gouvernement visait un objectif de 400 000 C.E.S., le projet de loi de finances en a retenu un peu plus de 200 000.

Désormais, les jeunes de seize à dix-huit ans ne pourront plus bénéficier d'un C.E.S. En effet, il a été constaté que les élèves en situation d'échec scolaire préféraient quitter le système scolaire sans diplôme pour percevoir immédiatement une rémunération, même modeste. Il leur sera proposé des contrats locaux d'orientation - les C.L.O. - assortis d'une rémunération moins attractive.

Si je reconnais bien volontiers, madame le ministre, la qualité du travail que vous vous efforcez d'accomplir, permettez-moi de vous faire part de mes regrets et de mes craintes.

Il est à craindre que les mesures qui seront adoptées aujourd'hui ne constituent un élément de complexité venant s'ajouter à une réglementation déjà touffue, que ce soit pour les dispositifs de formation des jeunes, ou pour les diverses exonérations de charges sociales.

En matière de formation des jeunes, des sigles succèdent à d'autres sigles et se superposent en strates successives. Vous-même, madame le ministre, avez déploré, à la suite de nombreuses études, le maquis des formations dans lequel les candidats ont bien du mal à se retrouver. La quantité ne masquerait-elle d'ailleurs pas souvent le manque de qualité des formations ?

Par ailleurs, j'espère que chacun se retrouvera dans les diverses possibilités d'exonération de charges sociales. La multiplication des cas d'exonération pourrait peut-être conduire à s'interroger, d'une manière plus générale, sur l'effet négatif de la complexité et de la lourdeur des charges sociales sur l'offre de travail par les entreprises. Et puis n'oublions pas qu'une fois la période d'exonération passée, de nombreux jeunes se retrouvent sur le pavé, souvent sans formation.

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. Jean-Paul Fuchs. Je crains aussi que le Gouvernement ne puisse gagner le pari sur lequel repose ce projet de loi, notamment pour les jeunes. Le projet de loi de finances, ainsi que je viens de le dire, a supprimé pour les jeunes sortant du système scolaire l'allocation d'insertion, mais encore faut-il que les entreprises les accueillent. Les diverses exoné-

rations et prises en charge seront-elles suffisamment incitatives pour que ce pari soit gagné ? La baisse du coût du travail ne peut pas être en soi un élément déterminant dans la décision d'embauche d'un employeur qui craint des lendemains difficiles.

Mais mon principal regret, madame le ministre, tient à une absence, celle de l'apprentissage. Certes, vous avez annoncé pour la session de printemps prochain un texte sur l'apprentissage. Nous l'attendons. Par ailleurs, des négociations entre les partenaires sociaux sont en cours. Mais je ne peux que regretter aujourd'hui le sort qui est réservé à l'apprentissage par rapport aux autres formations en alternance.

Derrière le terme générique de formations en alternance, on trouve divers types de formation dont le principe est d'associer une expérience en entreprise à une formation théorique afin de faciliter l'accès ultérieur à l'emploi. Mais il faut clarifier la situation des bénéficiaires. Les uns ont essentiellement reçu une formation scolaire complétée par un stage en entreprise tandis que les autres ont essentiellement eu une formation en entreprise à laquelle s'ajoute une formation théorique. C'est le cas des jeunes sous contrat d'apprentissage.

Mme le Premier ministre et vous-même avez souligné à plusieurs reprises le rôle fondamental que doit jouer l'apprentissage dans notre société. Je regrette que les dispositions du projet de loi ne soient pas neutres en ce qui concerne le choix par les jeunes de leur formation en alternance. Ainsi, les jeunes sous contrat d'orientation percevront, en fonction de leur âge, 30 à 65 p. 100 du S.M.I.C., alors que ceux qui sont sous contrat d'apprentissage toucheront, eux, selon leur âge et leur ancienneté, 15 à 65 p. 100 du S.M.I.C. Certes, l'on me dira que sur la longue période les résultats sont à peu près équivalents, mais à court terme - et c'est ce que voient d'abord les jeunes - un différentiel de rémunération existe avec pour effet un risque de délaissement de l'apprentissage qu'il ne faut pas négliger. Vous avez dit, madame le ministre, et je suis d'accord avec vous, que la revalorisation de l'apprentissage était avant tout une question de dignité. Mais la rémunération en fait partie. C'est la raison pour laquelle je souhaite que le texte sur l'apprentissage, qui nous sera présenté, mette l'accent sur trois points fondamentaux.

Le premier, c'est le rétablissement de la dignité de l'apprenti. Il faut faire en sorte que cette filière permette d'atteindre des niveaux supérieurs du C.A.P. comme cela est possible depuis la loi de 1987. Par ailleurs, la rémunération de l'apprenti devra être rapprochée de celle des autres contrats.

Le deuxième point fondamental a trait à la définition du rôle du maître d'apprentissage. Seul un maître d'apprentissage de qualité peut valablement former des apprentis. Une incitation financière, par exemple sous forme de crédit d'impôt, serait bienvenue...

M. Jean Ueberschlag. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. ... car la taxe sur l'apprentissage ne remplit pas ou plus son rôle.

M. Jean Ueberschlag. Tout à fait !

M. Jean-Paul Fuchs. Le troisième point, enfin, c'est l'orientation vers l'apprentissage industriel. En effet, les filières de l'apprentissage artisanal ne sont pas sans limites et l'apprentissage industriel doit prendre le relais.

Il ne s'agit pas de se focaliser sur l'exemple allemand car l'on pourrait s'inspirer aussi du modèle alsacien...

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. ... qui constitue un compromis entre les systèmes français et germanique. Je souligne simplement qu'en Allemagne les entreprises emploient 1,8 million d'apprentis et que près d'un tiers des bacheliers se dirigent vers l'apprentissage. Le résultat est que les Allemands comptent quatre fois moins de jeunes au chômage.

Pour terminer, je m'interrogerai sur le rôle qui est aujourd'hui dévolu au Parlement.

M. Thierry Mandon, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. La plupart des dispositions qui nous sont soumises dans ce projet sont en fait la mise en forme législative, d'une part, d'un accord interprofessionnel, et, d'autre part, de mesures annoncées dès cet été, lesquelles

avaient trouvé un écho médiatique remarquable, si remarquable d'ailleurs que dans l'esprit de la majorité des citoyens ces mesures étaient déjà adoptées. Qu'il me soit permis, dans ces conditions, de m'interroger sur la latitude et la marge de manœuvre du Parlement.

Madame le ministre, les mesures que vous nous proposez ne résoudreont pas le problème du chômage parce qu'elles sont partielles. Elles permettront tout au plus de freiner son aggravation. Il n'en demeure pas moins que nous devons, parce que le chômage est source de la plus grande inégalité dans notre société, soutenir toute action qui tend à améliorer la formation professionnelle et donc qui lutte contre le chômage. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas contre votre projet. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à Mme Hélène Mignon.

Mme Hélène Mignon. Madame le ministre, nombreux sont maintenant mes collègues qui se sont exprimés sur ce texte. Selon qu'ils se situent sur tel ou tel banc de l'hémicycle, les conclusions qu'ils tirent de l'examen du projet de loi sont différentes, mais tous se préoccupent du problème de l'emploi et de la difficulté à s'insérer dans la vie professionnelle. A cet égard, nos voisins d'outre-Rhin, dont on a tellement entendu parler cet après-midi, n'ont pas trouvé, que je sache, de recette miracle. Et pourtant voilà que, tout d'un coup, l'Allemagne est devenue notre seul pôle de référence. Allons plutôt au fond des choses. Ne pourrait-on pas, en effet, mettre en cause le peu d'entrain des chefs d'entreprise à participer à la formation ?

La formation professionnelle n'est d'ailleurs pas tout. Il convient également de revaloriser un certain nombre de métiers auxquels colle une image par trop négative. Certaines professions, notamment artisanales, n'apparaissent en effet aux jeunes que comme l'aboutissement d'un parcours d'échec scolaire ou de reclassement après un licenciement.

Les emplois que vous proposez de créer au domicile des particuliers n'ont sûrement pas une meilleure image de marque mais cela est dû à d'autres raisons au nombre desquelles l'établissement de relations conflictuelles les entre employés et employeurs ou le non-respect des droits des travailleurs.

Dans ce plan pour l'emploi, un volet est destiné à des catégories de population bien particulières : je veux parler des services d'aide à la personne et de maintien à domicile. Ces emplois de proximité, qui répondent à un besoin, doivent, pour atteindre le but recherché, faire l'objet d'une reconnaissance sociale.

Dans nos permanences, elles sont nombreuses, ces demandeurs d'emploi qui, fortes de leur expérience de mère de famille, ou tout simplement parce qu'elles aiment les enfants, ou bien encore parce qu'elles se sentent à l'aise avec les personnes âgées de leur entourage, cherchent à travailler dans des crèches, des maisons de retraite, bref dans un cadre institutionnel où elles seront reconnues et où elles auront un statut de salariées comme toutes les catégories de personnel qu'elles côtoient.

Il faut donc que les mesures que vous présentez soient perçues comme donnant accès à une vraie profession répondant à des besoins sociaux.

C'est vrai que des ménages trouveront là des réponses à des difficultés familiales : garde de jeunes enfants, maintien à domicile de personnes âgées, de personnes handicapées, quelques heures par jour, quelques jours par mois ou de façon permanente. La résolution de difficultés quotidiennes leur apportera un confort incontestable.

Au cours des dernières années, des associations, des collectivités locales ont consacré un effort important en faveur de ces publics. C'est ainsi qu'ont été créées des crèches familiales ou parentales, des associations d'aide à domicile ou au maintien à domicile de personnes âgées et handicapées. Des habitudes ont été prises, et nous ne pouvons que nous en féliciter puisqu'elles ont trait à la qualité du service rendu.

Mais ces associations sont inquiètes, d'abord parce qu'elles n'ont pas toujours les moyens financiers nécessaires pour mener à bien leur œuvre, ensuite parce qu'elles se demandent ce que cette nouvelle loi leur promet ou, au contraire, les risques qu'elle va faire courir à leurs capacités d'action.

Quoique bref dans la rédaction, l'article 47 nous semble important car il apporte des précisions de nature à apaiser des associations qui craignent à juste titre de se trouver dépossédées d'un rôle qu'elles se sont appliqué à remplir pendant des années. Candidats à l'emploi et employeurs doivent reconnaître le bien-fondé du passage par une association, même s'il n'est pas obligatoire.

Il est indispensable de donner une formation minimale à ces demandeurs d'emploi. Il ne s'agit pas forcément d'un public en grande difficulté réclamant au préalable un parcours de réinsertion. Il leur faut seulement un savoir qui entraînera une reconnaissance de leur travail.

Nous trouvons parfois trop contraignants les textes de loi qui régissent les fonctionnements des crèches et des halte-garderies. Mais ne tombons pas dans l'excès inverse : formation et suivi doivent être assurés par les associations.

C'est aussi par leur intermédiaire que seront apportées des réponses à des situations passagères d'urgence et que seront créés des emplois à temps plein. C'est aussi une façon supplémentaire de lutter contre le travail clandestin, mais c'est surtout la volonté de donner une reconnaissance sociale à ceux qui occupent de tels emplois. Ces associations, quelles seront-elles ? Qui leur délivrera l'agrément ? Quel contrôle sera exercé sur elles et qui en sera chargé ? Quel sera l'âge des enfants qui ouvrira droit à leur intervention ?

Mme Muguetta Jacquaint. Et leur statut ?

Mme Hélène Mignon. Quel sera, oui, leur statut ?

Autant de questions, madame le ministre, qui nous préoccupent et auxquelles il faut apporter des réponses rapides si l'on veut développer une profession et non pas simplement des « petits boulots ».

Nous sommes prêts à faciliter la mise en œuvre sur le terrain de ces mesures et nous vous apporterons notre aide. *(Applaudissements sur le banc du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Le conseil des ministres du 30 octobre dernier a arrêté plusieurs mesures relatives à la création et au développement de services de proximité.

Je voudrais vous livrer un certain nombre de réflexions, d'interrogations et d'observations quant à l'application de ce dispositif en faveur des personnes âgées et handicapées.

Et d'abord quel est le rôle du nouveau dispositif par rapport aux associations de maintien à domicile existantes ?

Comme vous le savez, des associations en faveur du maintien à domicile des personnes âgées ont, depuis de nombreuses années, une action déterminante. Près de 1 500 associations employant 40 000 salariés viennent en aide à plus de 350 000 personnes âgées.

Ainsi les services d'aide ménagère apportent-ils depuis longtemps cette aide quotidienne de proximité dont vous voulez accélérer le développement. Mais ces services structurés, œuvrant avec du personnel formé, doivent respecter de nombreuses règles avant d'intervenir au titre soit du régime général de retraite, soit des très nombreux régimes particuliers de retraite de base.

Ces règles sont, au demeurant, rappelées par de nombreuses circulaires émanant de ces caisses, par des dispositions impératives, portant, notamment, sur la constitution des dossiers auxquels sont astreints les organismes gestionnaires, toutes procédures qui entraînent des délais plus ou moins longs d'intervention, et, il faut bien le dire, une certaine incompréhension des personnes âgées bénéficiaires.

Nombre d'entre elles, ne souhaitant pas se plier à ce dispositif administratif, renoncent, en apparence, à bénéficier de la prestation d'aide-ménagère. D'autres, après avoir satisfait à ces formalités, renoncent à cause de la tarification qui leur est imposée.

Or, là encore, les associations n'ont pas le choix : elles appliquent un barème national de participation édicté par la caisse nationale d'assurance vieillesse, l'ensemble des autres régimes de base s'alignant sur ce barème.

Tout cela n'est pas neutre : il est certain qu'en allégeant les procédures, on pourrait, à partir des services existants, développer l'aide à la personne âgée.

Permettez-moi de m'interroger sur l'impact de l'intervention de votre ministère. Pourquoi, au lieu de vouloir créer de nouveaux services de proximité au profit des personnes

âgées, ne pas alléger la tâche des services existants en les aidant à simplifier leurs interventions ? S'agit-il de créer des services d'aide ménagère bis à moindre coût, ou, au contraire, d'amplifier l'efficacité de cette aide ? Dans ce second cas, pourquoi alors, ne pas s'appuyer sur le dispositif existant, en allégeant ce qui peut être allégé, ce qui est du ressort de la puissance publique et qui entraînerait la création de nombre d'emplois ?

Les milliers de professionnels du maintien à domicile s'interrogent sur les intentions du Gouvernement, je l'ai rappelé. Ils revendiquent depuis longtemps des mesures de simplification et une amélioration de la formation.

Mme Muguetta Jacquaint. Il leur faut un statut et des salaires convenables ! Ils ont raison de la demander !

M. Denis Jacquat. Pour les personnes handicapées, comment peut-on sérieusement envisager le développement d'aide par ces services de proximité, alors que, pour cette même année, dans le cadre du financement des postes d'auxiliaire de vie, les fonds publics ont été gelés à hauteur de 32 p. 100 de la subvention annuelle, d'ailleurs non-réactualisée depuis deux ans ? Cette mesure a mis dans la gêne nombre d'associations, qui, à ce jour, n'ont pas encore perçu le solde de leur subvention et doivent assurer depuis le début de l'année leurs obligations d'employeur.

J'en viens à la place de ces nouvelles associations dans les structures existantes.

Les nouvelles associations agréées par l'Etat vont intervenir dans le champ habituel des associations de maintien à domicile. Quelles mesures, madame le ministre, envisagez-vous pour éviter les effets d'une concurrence sauvage allant à l'encontre de la création d'emplois ? Il ne faudrait pas désarticuler les associations existantes, en « dopant » de nouvelles associations.

Quelle tarification est envisagée ? Sera-t-elle fixée unilatéralement ? Quelle sera la charge financière de la personne aidée ? Comment seront délimités les champs d'intervention des uns et des autres ?

La prestation nouvelle de garde à domicile est une mesure positive répondant à un réel besoin des familles des personnes âgées dépendantes, et les débouchés en ce domaine sont importants. Il y aura lieu cependant de déterminer les conditions et critères pour bénéficier de cette nouvelle prestation.

J'en viens au nouveau dispositif et à son environnement juridique. Le nouveau type d'association sera-t-il dérogatoire au droit commun ou va-t-il s'intégrer dans la législation actuelle ?

J'évoquerai à ce sujet le statut des personnels de ces nouvelles associations. Les personnels de maintien à domicile sont régis par la convention collective nationale de 1983 et les différents avenants qui s'y rattachent. Dans votre projet, quel sera le statut des personnels ? Est-il envisagé des dispositifs spécifiques pour ces nouveaux salariés travaillant chez les personnes âgées ?

Va-t-on voir apparaître deux catégories de statuts des personnels effectuant les mêmes missions ?

Mme Muguetta Jacquaint. Très bonne question !

M. Denis Jacquat. J'ai eu l'occasion, dans mon rapport annuel consacré aux personnels intervenant auprès des personnes âgées, de souligner la complexité et le manque d'homogénéité de ces statuts.

Quelles sont, madame le ministre, vos intentions en la matière ?

Verra-t-on chez une même personne âgée intervenir une aide à domicile dans le cadre du service d'aide ménagère, une garde à domicile dans le cadre d'une association de service de proximité assurant une présence de nuit, et une employée de maison pour l'entretien dans le cadre d'une prestation mandataire ?

J'arrêterai là cette liste, mais on pourrait encore la compléter. L'intérêt de la personne âgée réside dans la polyvalence d'un même personnel, ce qui réclame de véritables emplois viables, et non pas dans l'émiettement des tâches effectuées par des personnels travaillant contre leur gré à temps partiel.

J'en viens au statut de ces nouvelles associations. Votre projet indique la possibilité de poursuivre des missions d'employeur direct, et de rapprocher l'offre et la demande d'emploi.

Comment pourront se conjuguer ces deux mesures au regard de la législation du travail, en ce qui concerne notamment le contrat de travail, les obligations de l'employeur, la création d'un comité d'entreprise, la désignation d'un délégué du personnel ? Cette dualité n'est pas simplificatrice. Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

Par ailleurs, le précédent dispositif, encore en vigueur, a permis le développement de services mandataires au sein d'associations de maintien à domicile, notamment pour des bénéficiaires âgés de plus de soixante-dix ans. Comment sera facilitée l'intégration de ces services au sein des nouvelles associations ?

Le préfet, selon le projet, sera chargé de l'agrément de ces nouvelles associations. Mais pouvez-vous nous en préciser les modalités pratiques ?

J'ai tenu à vous poser des questions ponctuelles en me cantonnant au domaine des personnes âgées, axé majeur de ce dispositif. J'ai d'ailleurs l'honneur d'être le rapporteur, pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, des crédits qui les concernent.

L'enjeu est d'importance : si, comme l'ensemble de mes collègues, je souhaite, partout où cela est possible aider, à la création d'emplois, il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment de l'existant, mais au contraire, en s'appuyant sur lui.

Je suis certain que ce dernier aspect ne vous a pas échappé. Le monde associatif, les usagers potentiels, les salariés attendent de ce texte des réponses précises et équilibrées qui permettent à la fois de développer l'emploi et d'aider davantage nos aînés (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

M. Thierry Mandon, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Madame le ministre, les chiffres qui viennent d'être publiés sur la croissance du chômage justifient la question que je vous posais, il y a quelques semaines, dans le cadre des questions au Gouvernement.

Oui, les contrats emploi-solidarité ont joué un rôle utile. Tout le monde l'a constaté. Il y en a eu plus de 250 000.

Oui, le projet de loi actuel apporte très certainement un « plus », avec les contrats d'orientation et les contrats locaux d'orientation.

Mais je voudrais vous dire un mot à propos des « carrefours de l'emploi » puisque, suivant vos conseils, j'ai essayé d'appliquer sans tarder cette formule dans mon département, le Pas-de-Calais.

J'ai exposé, ainsi que vous l'aviez fait précédemment, les mesures que nous débattons en partie aujourd'hui. Pour résumer, puisque le temps presse, on m'a dit qu'il y a, d'une part, trop de contraintes imposées par les textes aux chefs d'entreprise qui doivent engager du personnel, d'autre part, comme l'a souligné Jean-Paul Fuchs, trop de textes.

Une clarification générale s'impose. Vous y procéderez peut-être - en tout cas je l'espère - à l'occasion d'un projet de loi sur l'apprentissage. Mais un problème se pose dans l'immédiat, que je me permets de souligner. Pour que les entreprises engagent du personnel, il faut qu'elles en aient besoin et cette insertion se justifie par un chiffre d'affaires en croissance.

Dans les régions qui, de ce point de vue, manquent de perspectives et qui souffrent d'une insuffisance d'entreprises, que deviendront ceux qui arriveront au terme de leur contrat d'orientation, lequel succède au contrat de S.I.V.P. ? Il faut donc penser à combler ce vide.

Pour ne pas dissuader les jeunes de seize à dix-huit ans de se tourner vers l'apprentissage, vous avez pris une mesure spécifique. Mais ces contrats emploi-solidarité ont, eux aussi, un terme proche et un problème identique se pose.

Il en va de même pour les bénéficiaires d'un contrat local d'orientation ou d'un contrat d'orientation, tous deux de six mois. Bref, le risque est grave de voir le chômage s'accroître au début de l'année 1992. Je vous avais proposé une solution qui ne figure pas, bien sûr, dans le projet de loi mais qui repose sur le constat suivant : les entreprises ne vont pas pouvoir offrir de nouveaux contrats ; en revanche, les collectivités territoriales pourraient le faire à condition de bénéficier d'un financement du ministère de l'environnement.

Je vous avais proposé cette mesure car 100 000 titulaires de contrats emploi-solidarité - je viens d'en parler - vont se retrouver dans quelques semaines, dans quelques mois, à nouveau au chômage. C'est une réalité. On ne peut pas leur dire d'attendre que le texte sur l'apprentissage soit voté, d'attendre que les entreprises les engagent, d'autant que, dans le contexte actuel, ces dernières ne pourront guère faire d'efforts supplémentaires.

A temps exceptionnels, mesures exceptionnelles. Il faut mettre à profit l'énorme gisement d'emplois que représente l'environnement. L'entretien des espaces de nature réclame des jeunes, des adultes sans qualification particulière. Ces tâches sont utiles. Elles ne sont pas mineures, ce sont de nobles tâches. Il faut aider ceux dont je parle à vivre la politique de l'environnement autrement qu'à travers des communiqués ou des discours. Ils peuvent vivre cette politique grâce à leur emploi et se passionner pour elle. Ils peuvent trouver une dignité de travailleurs en apportant un « plus » à l'environnement dans toutes les communes de France.

Je le dis en connaissance de cause : voilà un gisement d'emplois qui pourrait résoudre le problème de 50 000 à 100 000 jeunes ou adultes sans travail. Telle est la suggestion que je me permets de vous rappeler en souhaitant que le ministre de l'environnement, vous-même et les collectivités territoriales mettent en place cette politique, peut-être avec le concours de l'Association des maires. Nous aurions alors fait tous ensemble du bon travail. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

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

M. Jean-Pierre Bequet. Mon propos portera plus particulièrement sur les mesures relatives au plan pour l'emploi décidées en conseil des ministres les 15 et 30 octobre. D'une part, elles ont pour objet la mise en place d'un dispositif immédiat dit Exo-jeunes en faveur des jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Le fait de se trouver directement dans le cadre d'un travail en entreprise plutôt que dans une formation qualifiante, peut leur permettre de mieux trouver leur chemin vers une véritable insertion professionnelle.

D'autre part, le dispositif permettant l'exploitation du gisement d'emplois que représentent les services aux personnes grâce au développement d'un réseau associatif spécialisé me paraît très intéressant, mais ma collègue Hélène Mignon ayant présenté toutes les remarques qui s'imposent à ce sujet, je n'y reviendrai pas.

Avant d'examiner plus avant les mesures qui ont pour objet d'apporter des premières solutions immédiates face à la dramatique progression du chômage que les chiffres du mois d'octobre confirment,...

M. Jean-Pierre Delalande. Hélas !

M. Jean-Pierre Bequet. ... il convient de rappeler que seule une forte croissance économique pourra réellement résorber le chômage. La modernisation de notre système de production est donc une condition indispensable.

Cette modernisation doit être accompagnée d'un effort considérable en matière de formation professionnelle, afin que la qualification des salariés réponde aux emplois à venir, dont le contenu nécessitera une nouvelle organisation du travail, de nouvelles qualifications, mais aussi la capacité de s'adapter à de nouvelles techniques et technologies qui évoluent de plus en plus rapidement.

M. Jean Ueberschiag. Ecoutez bien, monsieur Mandon !

M. Jean-Pierre Bequet. Cela implique que les ressources humaines servent au mieux de leurs capacités les intérêts de l'entreprise, car le progrès économique est indissociable du progrès social.

Dans ce domaine, madame le ministre, vous avez un projet important à mettre en œuvre. Il demandera une détermination de longue haleine et beaucoup de volonté politique pour surmonter toutes les résistances. Il nécessitera des efforts substantiels de tous les acteurs sociaux, employeurs, salariés et pouvoirs publics.

Mais ce projet m'apparaît indispensable si nous voulons que notre appareil de production soit capable de répondre aux enjeux et aux exigences économiques de demain et

apporte des solutions durables au chômage par des créations d'emplois qui seront pour l'essentiel des emplois qualifiés. Il s'agit d'un grand projet et le groupe socialiste vous appuiera totalement dans cette démarche qui est une démarche d'avenir.

A cet égard, l'accord du 3 juillet 1991 - que reprend le projet de loi en ce qui concerne les mesures d'ordre législatif relatives à la formation professionnelle - constitue une certaine avancée que les partenaires sociaux ont réalisée sans modifier pour autant un système complexe, lourd et peut-être inadapté aux enjeux de la formation professionnelle, investissement indispensable à l'entreprise.

C'est pourquoi je m'interroge : la modeste augmentation de la contribution à la formation professionnelle, l'amélioration du statut de l'alternance, l'extension du champ de la négociation de branche à la formation professionnelle continue, la personnalisation de la formation professionnelle, son ouverture aux entreprises de moins de dix salariés sont-elles des mesures suffisantes aujourd'hui ?

Seront-elles suffisantes pour que les entreprises mettent en place une véritable gestion prévisionnelle de l'emploi, des plans de formation capables de répondre aux évolutions du marché et aux évolutions technologiques en évitant qu'elles ne se traduisent, comme on le constate depuis plusieurs mois, par des licenciements en masse - dont le nombre était encore en hausse en octobre dernier, y compris dans les entreprises du secteur public - sans plans sociaux réels, sans perspectives de reclassement, sans effort de requalification pour tous ces salariés ?

Aujourd'hui, les partenaires sociaux poursuivent la négociation sur l'apprentissage et sur la formation en alternance. Il est urgent qu'ils fassent converger leurs efforts avec ceux des pouvoirs publics pour élaborer et concrétiser rapidement un dispositif à la hauteur du problème de la formation des jeunes, notamment aux métiers de l'industrie.

Vous nous avez confirmé ce matin, madame le ministre, que ces négociations une fois achevées, vous nous présenteriez au printemps un projet de loi sur la modernisation de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Cela me paraît, comme à l'ensemble du groupe socialiste, totalement indispensable.

Mais je reviens aux mesures du plan pour l'emploi décidées au conseil des ministres du 15 octobre dernier, en particulier à celles qui concernent les jeunes.

Déjà, lors du conseil des ministres du 3 juillet, vous aviez tracé les premières mesures à prendre immédiatement en direction des jeunes : l'adaptation et la consolidation du crédit formation ; l'engagement de la rénovation de la formation en alternance et de l'apprentissage ; la mise en place de 400 canafours-jeunes afin d'accueillir les jeunes et de les aider à construire leur parcours professionnel.

Chaque année, 100 000 jeunes environ sortent du système scolaire sans qualification.

M. Jean-Claude Lefort. 200 000 !

M. Thierry Mandon, rapporteur. Il y a dix ans, monsieur Lefort ! Aujourd'hui, c'est 100 000.

M. Jean-Pierre Bequet. Ces jeunes souhaitent d'abord trouver un emploi durable plutôt que de suivre une action de formation, parce qu'ils ont subi des échecs scolaires. Or ils ont des difficultés à entrer dans les entreprises, qui ont tendance à recruter des jeunes diplômés souvent surqualifiés par rapport aux emplois proposés, y compris pour des postes de travail qui ne demandent aucune qualification.

L'Exu-jeunes apporte une aide exceptionnelle à l'embauche de ces jeunes sans qualification. Ce dispositif répond à deux objectifs :

Inciter les entreprises, et notamment les petites et moyennes entreprises de moins de 500 salariés, à anticiper leurs embauches dès le 15 octobre de cette année et jusqu'au 31 mai 1992.

Intégrer ces jeunes dans des emplois stables, sous contrat à durée indéterminée, afin qu'ils puissent s'insérer dans la vie active, et leur donner ainsi une vraie solution d'insertion professionnelle.

Madame le ministre, les mesures contenues dans ce texte apportent un certain nombre de réponses concrètes en vue d'améliorer la situation de l'emploi et de mieux intégrer la formation professionnelle à une stratégie globale des ressources humaines. Ce sont des mesures positives.

Je suis donc surpris des remarques que j'ai entendues sur divers bancs. Les propos tenus par M. Ueberschlag ou M. Gengenwin, par exemple, m'ont paru très durs pour les partenaires sociaux et peu flatteurs pour nos collègues du Sénat qui ont beaucoup travaillé sur le texte et qui l'ont enrichi.

M. Jean Ueberschlag. La formation, c'est loin pour les sénateurs ! (Sourires.)

M. Jean-Pierre Bequet. J'ai beaucoup plus apprécié les interventions de M. Fuchs, de M. Jacquat ou de M. Philibert, qui, eux, ont été sensibles aux avancées de ce projet de loi.

L'annonce du dépôt d'un projet de loi au printemps sur l'apprentissage et la formation en alternance nous satisfait. Ce texte devrait permettre de répondre à des attentes et de favoriser l'adaptation aux mutations technologiques. L'alternance doit progressivement devenir un principe pédagogique du système de formation dans son ensemble. La mise en œuvre de ce principe est indispensable pour préparer les salariés aux qualifications requises, pour les conduire à l'autonomie professionnelle et pour former les esprits. Il conviendra donc de mieux préparer les formateurs, maîtres d'apprentissage et tuteurs, et de les aider à mieux organiser leurs relations.

L'alternance doit déboucher sur un véritable partenariat école-entreprise qui doit inclure la formation continue, l'aide à la création d'entreprise, à la recherche technologique, aux pôles de compétences et d'innovation, aux échanges régionaux et interrégionaux. Les conséquences seront également appréciables sur l'évolution des métiers et sur les relations dans l'entreprise. C'est pourquoi il faut aller résolument dans cette voie.

En attendant ces nécessaires prolongements, le texte dont nous débattons aujourd'hui et que, j'en suis convaincu, nous allons adopter, marquera le succès de la politique contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle et assurera des progrès certains et indispensables pour l'emploi. Le groupe socialiste le votera donc, madame le ministre, avec confiance et résolution. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Jean-Claude Lefort. Dix points de moins dans les sondages !

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant, peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, avant la discussion des amendements qui me permettra de vous donner des éléments d'information complémentaires, je souhaite répondre aux propos tenus par les divers intervenants.

Monsieur Ueberschlag, le crédit formation individualisé a été créé dans l'objectif, que tout le monde s'accorde à considérer comme louable, de donner une deuxième chance à ceux qui n'ont pas réussi à se qualifier dans leur première éducation. Or, je l'ai rappelé tout à l'heure, 40 p. 100 des salariés français sont sans qualification et 100 000 jeunes sortent chaque année sans qualification de l'éducation nationale.

Nous avons tiré des enseignements de la première année d'application du C.F.I., dont 125 000 jeunes ont bénéficié, et notamment des trop nombreux échecs que nous avons constatés à la fin des formations concernées. A quoi tenaient ces échecs ? Pour l'essentiel à deux causes, auxquelles, me semble-t-il, la rénovation du dispositif que j'ai mise en œuvre permettra de remédier.

Premièrement, certaines de ces formations n'étaient pas liées à l'emploi. Nous avons renversé, si je puis dire, le processus puisque nous avons commencé par essayer de trouver quels étaient les besoins en main-d'œuvre qualifiée, département par département, bassin d'emploi par bassin d'emploi, métier par métier, avant de mettre en place, à partir du mois

d'octobre, les formations qualifiantes qui permettront aux jeunes d'entrer dans des formations débouchant sur un emploi.

Deuxièmement, il est apparu que les jeunes bénéficiaires du C.F.I. n'avaient pas fait l'objet d'un examen assez approfondi de leurs capacités, mais aussi de leur motivation avant d'entrer en formation. C'est la raison pour laquelle j'ai mis en place les 400 carrefours-jeunes qui ont pour mission d'accueillir et d'orienter les candidats à une formation. Après un bilan professionnel, on recherche avec ces jeunes la solution qui répond le mieux à leurs problèmes. S'il s'avère qu'ils sont prêts à se qualifier, et nous souhaitons tous que ce soit le cas pour le plus grand nombre, on définit avec eux le meilleur parcours d'insertion professionnelle.

Pour certains, c'est une formation théorique qui sera le plus adaptée. Elle pourra être courte, avec des stages de 400 heures pour ceux qui, par exemple, auront raté leur C.A.P. de quelques points, ou plus longue lorsque l'examen du dossier le justifiera.

Pour d'autres, c'est la formation en alternance ou l'apprentissage qui seront préférables, ces deux types de formation étant dorénavant intégrés dans les parcours du C.F.I.

Enfin, pour certains de ces jeunes, il conviendra, nous le savons, de prévoir un parcours beaucoup plus long qui les mènera, par le biais de l'insertion économique et sociale, vers le choix d'un métier et, ensuite, vers une qualification.

Par ailleurs, les parcours de formation qualifiante en C.F.I. pourront atteindre 1 200 heures au lieu de 800 auparavant, et les heures de formation pourront, dans certains cas, être financées à hauteur de 75 francs au lieu de 25 francs dans les secteurs du B.T.P. et de l'industrie. Ces mesures répondent à la nécessité de mettre en place des formations pointues pour certaines industries.

Enfin, un suivi individuel de chacun de ces jeunes sera assuré par un membre du carrefour jeunes.

Les dispositions que nous avons prises pour rénover le C.F.I. répondent donc, très largement, monsieur Ueberschlag, aux critiques que vous avez adressées à ce dispositif. Vous vous êtes d'ailleurs félicité de la mise en place du bilan de compétences et de l'analyse individualisée. Le C.F.I. renoué correspond maintenant, j'en suis convaincue, à ce que chacun peut souhaiter.

Vous vous êtes interrogé sur le fait que l'Exo-jeunes ne prévoyait pas de formation. Mais je viens de rappeler qu'un certain nombre de jeunes ne souhaitent pas se former, au moins au départ, même si nous pouvons tous le regretter. Ce sont, en règle générale, des jeunes qui sont encore en état d'échec scolaire et qui ont beaucoup de difficultés à reprendre une formation, même en alternance. Leur seul objectif est de travailler et d'entrer aussitôt dans une entreprise. Il faut donc leur trouver des emplois. L'Exo-jeunes va leur permettre de se substituer à des jeunes plus qualifiés et sous-employés au regard de leurs compétences en incitant les entreprises à anticiper les embauches. On évitera ainsi que ces jeunes ne tombent dans le chômage de longue durée et ne risquent ultérieurement d'être obligés de passer par des parcours d'insertion beaucoup plus lourds.

Vous avez ensuite - mais sans doute est-ce par incompréhension et je vous enverrai avec grand plaisir les circulaires qui explicitent ce dispositif - opposé les carrefours-jeunes, c'est-à-dire les missions locales ou les P.A.I.O. qui sont des structures d'animation, aux agences locales pour l'emploi. Or le carrefour-jeunes, comme son nom l'indique, c'est à la fois un carrefour, une structure d'accueil unique pour les jeunes, et un carrefour entre les institutions administratives et para-administratives qui fonctionnent sur le terrain de l'emploi et de la formation professionnelle pour les jeunes. C'est ainsi que la mission locale ou la P.A.I.O. travaillera en étroite collaboration avec l'A.N.P.E. Pour créer un carrefour-jeunes, ces deux structures auront d'ailleurs l'obligation de passer une convention de coopération, et leurs responsables devront se rencontrer au moins une fois par semaine pour rapprocher leurs analyses de la situation des jeunes et pour examiner ensemble les réponses que peuvent apporter dans chaque cas les agences locales pour l'emploi.

Vous avez également soutenu, et je le regrette d'autant plus que M. Souvet a dit le contraire au Sénat hier encore, que mon budget ne répondait pas aux causes structurelles du chômage. Je n'ai pas la prétention de penser que l'ensemble des mesures prises peuvent, à elles seules, répondre au pro-

blème du chômage, mais je crois, et vos collègues sénateurs l'ont reconnu, qu'elles ont au moins pour objectif de s'attaquer à ses véritables causes - au-delà de la situation économique qui, j'en conviens, est le facteur essentiel - en essayant de remédier à l'inadéquation de l'offre et de la demande, de favoriser l'insertion des personnes les plus en difficulté, notamment les jeunes qui sont marginalisés, et de rechercher les gisements d'emplois partout où ils peuvent être, je pense en particulier aux emplois de proximité. Encore une fois, je déplore que vous n'ayez pas voulu le reconnaître.

Quant à l'apprentissage, que beaucoup d'entre vous ont évoqué, je rappellerai simplement, sans reprendre toutes les explications que j'ai fournies ce matin, qu'il donnera lieu prochainement à une table ronde. Je discute actuellement avec l'ensemble des régions pour fixer non seulement les thèmes qui seront traités, mais aussi les solutions qui seront étudiées à cette occasion. Pour ma part, je suis tout à fait d'accord pour envoyer aux parlementaires le rapport que nous sommes en train de préparer en vue de la table ronde et qui comprendra un diagnostic de la situation actuelle de l'apprentissage ainsi qu'un rélevé des thèmes et des propositions à débattre. Ce rapport constituera une contribution importante à la réflexion sur ce sujet.

Tout en retenant bien que vous considérez que cette loi, dans son ensemble est à la fois « plate, terne, sans souffle, sans ambition et légère », je vous remercie néanmoins, monsieur Ueberschlag, d'accepter de vous abstenir.

Monsieur Hage, vous vous êtes étonné que je ne me sois pas exprimée longuement sur la responsabilité du patronat. Je crois pourtant avoir dit qu'elle est essentielle pour préparer les salariés aux transformations à moyen terme liées à l'évolution des technologies et des métiers, et plus encore peut-être, vous l'avez souligné, pour réfléchir à une modification de l'organisation du travail qui s'appuie sur les capacités et les compétences des salariés en leur permettant de progresser professionnellement.

Je suis d'autant plus d'accord avec vous que je présente demain matin une communication au conseil des ministres pour essayer d'ouvrir un chantier visant à inciter les entreprises à mettre en place des organisations du travail qui accordent plus d'autonomie, plus de responsabilité, plus de qualification aux salariés, avec, bien évidemment, le statut et la rémunération qui en découlent. J'ai la conviction - et je partage aussi votre point de vue à cet égard - que ces nouvelles organisations seront une source de compétitivité importante qui permettra à notre industrie de se développer et de faire face à ses principaux concurrents, certains d'entre eux ayant déjà engagé des réformes de cette nature. Je compte, pour ma part, lancer un large débat sur ce sujet et vous pourrez lire, dans la presse de demain, les propos que j'adresse aux chefs d'entreprise pour les mettre face à leurs responsabilités. J'espère répondre ainsi à vos préoccupations.

Je tiens en revanche à dire - car je ne partage pas du tout vos arguments à cet égard - que l'Exo-jeunes n'a rien à voir avec un S.M.I.C.-jeunes. En effet, tous les jeunes concernés toucheront le S.M.I.C. net ou le salaire net de la convention collective et on ne peut en aucun cas considérer qu'il s'agisse d'un salaire au rabais puisqu'ils seront rémunérés de la même manière que les adultes occupant les mêmes emplois.

Vous vous êtes inquiété, monsieur Gengenwin, qu'il n'y ait pas, dans ce projet de loi de réforme véritablement novatrice. Pour ma part, je ne cherche pas la novation pour la novation. L'essai de trouver des solutions qui répondent aux problèmes des entreprises, des demandeurs d'emploi et des salariés. Rien ne serait, à mon avis, plus inopportun que de prendre des mesures générales, même spectaculaires, applicables à tous. J'ai la conviction - mais je me trompe peut-être - que la solution du chômage, c'est cinquante licenciements évités ici grâce à une meilleure gestion prévisionnelle de l'emploi ; c'est trente licenciements évités là par une formation en alternance de jeunes qui n'ont pas la motivation ou les capacités pour suivre une formation théorique ; c'est encore trente jeunes qu'une entreprise d'insertion a réussi à faire embaucher. C'est comme cela que je conçois la lutte contre le chômage.

M. Jean Ueberschlag. Il faut aussi créer des emplois !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour chaque jeune, chaque demandeur d'emploi, et notamment chaque chômeur de longue durée, nous avons désormais les moyens d'établir, en fon-

tion de ses capacités et de ses motivations, un parcours d'insertion professionnelle débouchant sur un emploi, à condition d'utiliser ces moyens non pas comme des « cases » où l'on rangerait indifféremment les demandeurs d'emploi, mais comme des éléments à combiner pour leur permettre de suivre un parcours individualisé.

Selon vous, monsieur Gengenwin, l'apprentissage ne doit pas concurrencer la formation en alternance. Je partage votre point de vue et je ne verrais aucun inconvénient à rapprocher le contrat de qualification de l'apprentissage, mais je pense que les esprits n'y sont pas encore prêts. Les dispositions législatives que nous préparons doivent néanmoins éviter toute concurrence dans ce domaine.

Je crois savoir que les organisations patronales et syndicales qui négocient actuellement sur l'apprentissage comptent élargir les modes de rémunération entre les jeunes apprentis et les jeunes sous contrat de qualification. J'estime qu'il s'agit d'une bonne démarche pour éviter la concurrence.

Je ne m'attarde pas sur les problèmes de l'apprentissage, puisqu'une nouvelle loi sera présentée au printemps en la matière.

Vous êtes opposé à la contribution de 0,15 p. 100 que devront verser les entreprises de moins de dix salariés. Je suis un peu étonnée de votre position. En effet, les organisations représentatives des P.M.E. - la C.G.P.M.E. et l'U.P.A. - ont signé cet accord.

M. Thierry Mandon, rapporteur. Elles l'ont voulu !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles se sont même réjouies que les petites entreprises se lancent dans la formation. En outre, la formation est un investissement absolument nécessaire au développement des entreprises ; vous l'avez souligné vous-même. Nous souhaitons donc tous que les plus petites de nos P.M.E. puissent se développer, notamment grâce à la compétence et aux capacités de leurs salariés.

Vous avez enfin évoqué la nécessité de simplifier le système, d'accroître sa cohérence et son efficacité. J'ai cru entendre dans vos propos la reprise de ceux que j'ai tenus ce matin. Je ne peux donc que les approuver et vous répéter que je travaille sur ce sujet dans le cadre de la loi générale qui sera présentée au printemps.

Monsieur Berson, vous avez relevé la nécessité d'assurer une meilleure liaison entre emploi et formation et notre volonté de privilégier les mesures d'insertion plutôt que les mesures d'assistance qu'exprime ce projet de loi, comme d'ailleurs le budget que je vous ai présenté récemment. Il s'agit effectivement d'orientations essentielles qui traduisent un volontarisme certain et qui s'appuient autant sur la responsabilité individuelle que sur la responsabilité collective de solidarité.

Vous avez à juste titre insisté sur l'effort de communication que nous devons accomplir pour présenter ces mesures. Il doit être d'autant plus important que, comme je l'ai déjà indiqué, chacune d'elles doit être adaptée à la personne concernée. Nous avons essayé de le faire pour l'Exo-jeunes en envoyant une plaquette extrêmement simple à chacune des entreprises de France, y compris les plus petites, ainsi qu'à chaque maire auquel le Premier ministre a écrit, afin de leur faire connaître ces mesures. Aujourd'hui, elles sont bien connues.

Nous allons agir de la même manière durant le mois de janvier pour apporter le maximum d'informations aux ménages et aux associations sur les emplois de proximité.

Vous avez souligné, avec raison, qu'il fallait accomplir des efforts pour éviter les contournements et l'utilisation abusive de l'Exo-jeunes, par les employeurs. Je partage ce point de vue. C'est la raison pour laquelle nous avons prévu que les agences locales pour l'emploi proposeront aux entreprises des candidats qui auront été vus par les carrefours-jeunes, donc sélectionnés selon les critères dont j'ai parlé.

De la même manière, vous avez exprimé votre accord au coinvestissement, sous certaines conditions. Je partage également votre analyse en la matière. Nous y reviendrons au moment de l'étude des amendements déposés par la commission sur ce sujet.

En ce qui concerne le contrôle de l'emploi, je peux répéter mes propos sur ce que l'on appelle aujourd'hui les « faux chômeurs », expression que je n'aime pas utiliser. S'il existe,

certes, des fraudeurs, qu'il convient de radier, il est d'autres demandeurs d'emploi qui sont aujourd'hui découragés, fragilisés, à la fois par leurs échecs successifs et par la conjoncture. Ces derniers ont surtout besoin d'être aidés et encouragés. C'est ce que je demande à l'Agence nationale pour l'emploi de faire.

Vous avez enfin parlé de la nécessité d'instaurer un meilleur contrôle des organismes de collecte, des organismes de gestion, des organismes dispensateurs de la formation. Il s'agit d'un sujet extrêmement important sur lequel j'ai noté l'ensemble de vos propositions car l'un des chapitres importants du projet de loi qui sera étudié au printemps le concerne. Il est essentiel d'assurer ce contrôle si nous voulons éviter que beaucoup des crédits complémentaires alloués à la formation professionnelle soient affectés à des dépenses de fonctionnement, ce qui n'est évidemment le souhait de personne.

M. Philibert est intervenu pour regretter la baisse du nombre des contrats en alternance depuis les débuts des S.I.V.P. Je déplore personnellement cette diminution, car je préférerais qu'il y ait davantage de contrats de qualification et de contrats d'adaptation que cela n'est le cas aujourd'hui. En revanche, je ne regrette pas la réduction des S.I.V.P. qui a d'ailleurs été décidée, en accord complet entre les organisations patronales, syndicales et le gouvernement de l'époque, à la suite des abus commis par certaines professions qui avaient utilisé ce mode d'insertion dans les entreprises comme un mode de gestion normal et naturel.

Je crois que le contrat d'orientation, grâce à sa nature de contrat à durée déterminée et au contrôle que l'Agence nationale pour l'emploi exercera - M. Fuchs a insisté avec justesse sur ce point - nous permettra d'éviter ces abus. Cette formule devrait se développer dans de bonnes conditions.

A propos de votre intervention, monsieur Fuchs, j'insisterai un peu plus sur l'apprentissage.

Vous avez d'abord affirmé qu'il n'y avait pas de moyens financiers pour l'apprentissage. Au-delà du fait que ce dernier relève maintenant, de par la loi de décentralisation, de la pleine compétence des régions - ce qu'elles soulignent, à juste raison, à tout moment - je tiens à vous rappeler que l'Etat dépense 2,2 milliards dans mon budget au titre des exonérations sociales, et 210 millions pour la rénovation de l'apprentissage.

Le Premier ministre a même annoncé très récemment 200 millions de crédits complémentaires pour le budget de 1992, lesquels seront répartis entre les régions par des conventionnements passés avec celles qui nous présenteront des projets de nature à ouvrir des places d'apprentissage dans des secteurs qui manquent aujourd'hui de main-d'œuvre qualifiée.

Au-delà des moyens financiers - ce sont sans doute ces thèmes que nous travaillerons lors de la table ronde -, au-delà des réformes juridiques, dont nous avons parlé tout à l'heure à propos de l'égalisation des rémunérations avec celles perçues en cas de contrat de qualification, l'apprentissage souffre de plusieurs autres maux.

Il faut d'abord valoriser son image de marque. Dans quelques jours, le Gouvernement lancera une campagne nationale pour l'apprentissage, laquelle sera, bien sûr, relayée par les régions. Tel est déjà parfois le cas.

Nous devons aussi travailler avec certaines professions pour les aider à revaloriser leur propre image de marque. Je pense, par exemple, à celles du secteur du bâtiment et des travaux publics. Nous avons commencé d'œuvrer en ce sens, car cela favorise aussi la revalorisation de l'apprentissage.

Il est également indispensable d'aider les entreprises à mieux s'organiser pour être capables de recevoir des jeunes en formation. C'est sur ce seul sujet que je prends modèle sur l'Allemagne et non sur la qualité de la formation qui y est dispensée, car elle est trop souvent une adaptation à court terme aux postes de travail, ce qui ne permet pas aux salariés d'évoluer. En revanche, dans les entreprises allemandes, on sait valoriser les tuteurs, valoriser la fonction pédagogique, les cadres, les techniciens et les agents de maîtrise remplissant ces fonctions étant valorisés, y compris dans leur carrière professionnelle.

Sur l'ensemble de ces thèmes, nous aurons une grande consultation et nous en discuterons lors de la table ronde avant de vous présenter un projet au printemps.

Telles sont les indications que je souhaitais vous donner en la matière pour éviter toute ambiguïté.

En ce qui concerne l'A.N.P.E., je ne vais pas répéter les propos que j'ai déjà tenus, notamment lors du débat budgétaire. Je tiens simplement à vous assurer qu'en règle générale, j'essaie de mettre en accord mes actes et mes paroles.

Je souhaite donc que l'A.N.P.E. modifie ses pratiques de deux manières.

Elle doit d'abord suivre les demandeurs d'emploi de façon plus individualisée, c'est-à-dire non seulement en les accueillant, mais aussi en les orientant et en trouvant avec eux les parcours d'insertion professionnelle dont j'ai parlé tout à l'heure. Je demande aussi à l'Agence - je sais qu'aujourd'hui ce langage est compris - de rencontrer plus souvent les demandeurs d'emploi et d'être capable d'analyser, avec eux, le meilleur parcours pour les mener vers l'emploi.

Il faut ensuite que l'Agence nationale pour l'emploi se déplace, aille auprès des entreprises et soit capable de répondre avec célérité aux demandes en opérant des choix de recrutement.

Je peux vous assurer que l'action spécifique que nous avons menée depuis le début du mois de septembre dans les P.M.E.-P.M.I. donne d'ores et déjà des résultats intéressants, puisque, pour une entreprise sur deux qui a répondu à l'appel de l'Agence nationale pour l'emploi, nous avons eu un emploi à la clé. Nous commençons donc à avoir des types nouveaux de relations, lesquelles doivent se poursuivre et se développer.

Tout en agissant ainsi, nous devons répéter qu'il ne faut pas faire de l'A.N.P.E. un bouc émissaire dans le problème du chômage auquel l'ensemble de la société est confronté et rappeler le travail difficile qu'accomplissent les agents de l'Agence en recevant, jour après jour, des flots de chômeurs, ce qui permet souvent d'éviter de grandes difficultés individuelles.

M. Fuchs a insisté à juste titre sur l'importance du contrat d'orientation et des conditions dont il est entouré - contrat à durée déterminée, contrôle de la non-qualification des jeunes par l'A.N.P.E. - afin d'éviter les abus commis avec les S.I.V.P. Je suis heureux qu'il l'ait souligné.

Il a également beaucoup traité de l'apprentissage et j'ai été très attentive à ses propositions qui alimenteront certainement le débat que nous engagerons dans les jours qui viennent.

Vous vous êtes étonné, monsieur Fuchs, je le comprends fort bien, que l'Exo-jeunes a déjà été mis en œuvre. Je veux m'en expliquer brièvement, tout en sachant bien que rien n'excuse le fait qu'une mesure entre en application avant son adoption par le Parlement. Néanmoins, lorsque des dispositions de cette nature, c'est-à-dire portant exonération de charges sociales pour de telles embauches sont annoncées après un conseil des ministres, les entreprises attendent qu'elles soient votées pour embaucher. L'effet de cette mesure risquait donc d'être exactement à l'inverse de celui recherché. Il y aurait eu un blocage des recrutements au lieu d'une anticipation dans une conjoncture difficile.

M. Jacquat et Mme Mignon sont intervenus sur les services de proximité en posant des questions intéressantes. En effet, on ressent aujourd'hui des craintes dans les organismes ou les associations existants. Je me bornerai à donner ce soir les grands principes qui nous ont guidés en la matière et je ferai parvenir à M. Jacquat, dans les jours qui viennent, des réponses précises sur chacune des questions que nous ne pouvons aborder maintenant, faute de temps.

M. Denis Jacquat. Très bien !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je tiens d'abord à le rassurer en précisant que le Gouvernement n'a nullement l'intention de concurrencer les dispositifs existants, notamment dans le domaine de l'aide ménagère. Il veut au contraire s'appuyer sur eux, les développer tout en favorisant la création de nouvelles associations qui permettront de mieux rendre les services attendus aux familles.

J'en veux pour preuve les mesures de renforcement de l'aide ménagère dont je vous ai parlé ce matin et qui sont mises en œuvre par mon collègue Jean-Louis Bianco ; la

création d'une prestation spécifique pour les personnes âgées qui rencontrent un problème temporaire ; l'accroissement de l'aide ménagère en faveur des commerçants et des artisans âgés. Ces deux dernières mesures mobiliseront, en 1992, des financements à hauteur de 430 millions de francs et 30 millions de francs supplémentaires seront dégagés pour les auxiliaires de vie. Nous souhaitons, par des mesures complémentaires, développer encore les organismes existants qui s'occupent depuis longtemps de l'aide ménagère.

Je vous précise, en outre, que le recours aux associations habilitées ou conventionnées au titre de l'aide ménagère ouvrira aux ménages, comme le recours aux associations agréées, un droit à réduction d'impôt. Cette disposition sera proposée à votre vote dans le projet de loi de finances rectificative.

En ce qui concerne plus précisément les associations de services aux personnes, il ne s'agit pas tant d'instituer un nouveau dispositif que de permettre aux associations existantes d'étendre leurs activités au placement ou à la mise à disposition de salariés auprès de particuliers qui deviennent leurs employeurs - ce qu'elles ne peuvent pas faire actuellement - de favoriser le développement du réseau associatif dans les secteurs non couverts par l'aide ménagère - je pense à l'aide à d'autres personnes que celles bénéficiant aujourd'hui de ces prestations et aux gardes d'enfants - et de légaliser la situation des associations mandataires très souvent liées à des associations d'aides ménagères et qui se sont développées dans ce secteur sur des bases juridiques fragiles. Certaines ont d'ailleurs des difficultés à l'heure actuelle et nous leur offrons l'occasion, après examen de leur dossier par l'autorité préfectorale, de régulariser leur activité.

Quant à la procédure d'agrément, elle est en cours d'étude par mes services. Je me suis engagée à ce qu'une consultation des grands réseaux associatifs ait lieu dans le cadre de la préparation des textes correspondants. En tout état de cause, la procédure d'agrément prévoira un examen par l'autorité préfectorale des tarifs pratiqués, afin de vérifier, notamment, leur compatibilité avec les règles du droit du travail.

Enfin, je tiens à vous indiquer que les nouvelles associations seront invitées à appliquer une convention collective - il en existe deux aujourd'hui dans ce secteur - afin qu'elles respectent les mêmes règles que les organismes existants.

M. Deprez est intervenu sur les contrats emploi-solidarité, notamment sur le problème de leur reconduction au bout d'un an. Je comprends très bien son souci, mais je veux revenir sur les raisons qui ont conduit à la création du contrat emploi-solidarité.

Le contrat emploi-solidarité n'est pas un objectif en soi. Il donne la possibilité à certains jeunes, à certains demandeurs d'emploi, de remettre le pied à l'étrier dans un milieu professionnel, en suivant un parcours d'insertion, avec l'appui, lorsque cela est possible, d'un tuteur qui leur permettra, non seulement de se réhabituer au travail et au milieu professionnel, mais aussi, nous l'espérons, d'avoir envie de se qualifier dans un des domaines qu'ils auront été amenés à fréquenter.

A cet égard, j'ai demandé à mes services que les contrats emploi-solidarité soient centrés sur les populations qui connaissent les plus grandes difficultés d'insertion, ce qui n'a pas toujours été le cas, et sur les associations et les collectivités locales qui prévoient de véritables parcours d'insertion.

Il est vrai que des difficultés peuvent apparaître lors de la reconduction, mais, sauf pour des publics très fragiles - je pense aux Rmistes dont le C.E.S. peut durer jusqu'à deux ans - il faut, au bout d'un an, dresser un bilan du contrat et essayer de trouver d'autres solutions pour placer les intéressés dans un parcours qui les mènera vers la qualification et vers l'emploi. Si l'insertion a été bien conduite, nous devons y parvenir.

J'ai noté avec intérêt les autres gisements d'emploi que vous avez cités, monsieur Deprez, qu'il s'agisse des travaux pour la protection de l'environnement ou d'autres tâches d'utilité locale qui sont également d'utilité sociale, pouvant permettre à des demandeurs d'emploi de sortir d'une situa-

tion d'assistance pour accomplir une véritable tâche utile à la collectivité. C'est l'un des thèmes sur lequel je travaille actuellement, avec ceux relatifs aux services aux personnes dont nous avons parlé.

Je remercie enfin M. Bequet pour l'insistance qu'il a mise à montrer l'importance à la fois du dossier sur le changement du travail, dont j'ai traité tout à l'heure, et de la méthode que j'essaie de mettre en place pour insérer véritablement dans le monde du travail les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Comme tout le monde ne l'a pas fait - je n'y ai peut-être pas suffisamment insisté moi-même - je me réjouis qu'il ait mis l'accent sur l'importance de la négociation collective dans le travail qui a précédé l'élaboration du projet de loi que je vous sou mets aujourd'hui. Nous pouvons tous nous en féliciter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

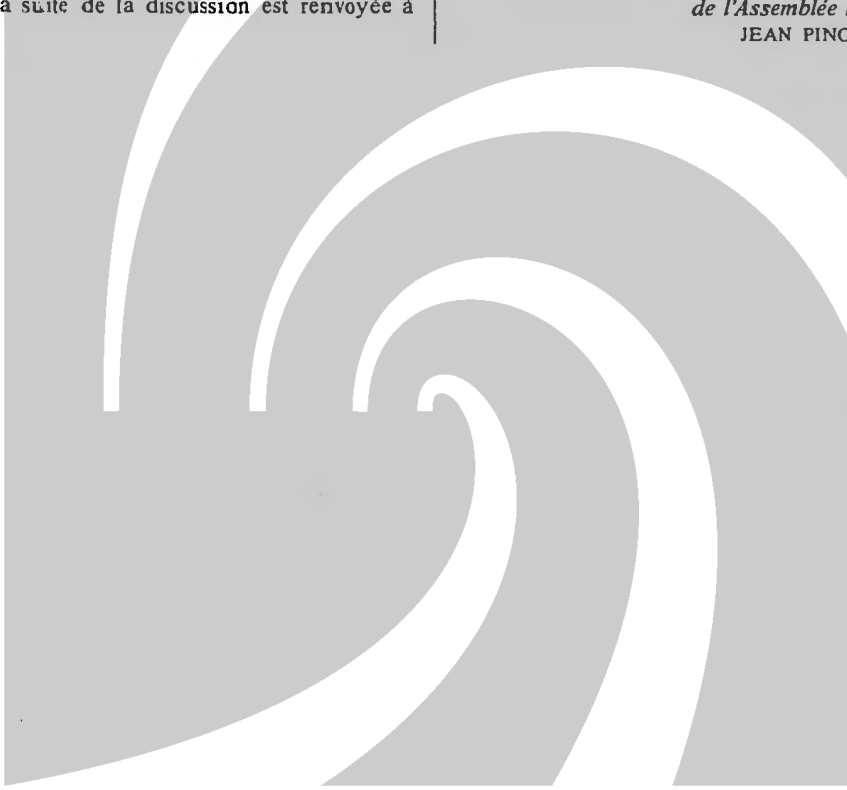
Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat n° 2315, relatif à la formation professionnelle et à l'emploi (rapport n° 2373 de M. Thierry Mandon, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante cinq.)

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

JEAN PINCHOT



LuraTech

www.luratech.com



LuraTech

www.luratech.com